

Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe

Contribuciones de la Comisión
Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)
en su 75° aniversario

José Manuel Salazar-Xirinachs
Editor



NACIONES UNIDAS



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

Deseo registrarme

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe

Contribuciones de la Comisión
Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)
en su 75° aniversario

José Manuel Salazar-Xirinachs
Editor



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible



José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este libro ha sido editado por José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En él se recogen las ponencias de los invitados al ciclo de conferencias del 75° aniversario de la CEPAL, realizado entre agosto de 2023 y marzo de 2024 y coordinado por Silvia Hernández, Jefa de Gabinete de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

Las ponencias incluidas en esta publicación son las de Adela Cortina, Winston Dookeran, Arancha González, Ricardo Hausmann, Daniel Innerarity, Santiago Levy, Aloizio Mercadante, José Antonio Ocampo y Lant Pritchett.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/PUB.2025/4

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2025

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2400523[S]

Esta publicación debe citarse como: José Manuel Salazar-Xirinachs (ed.), *Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe: contribuciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su 75° aniversario* (LC/PUB.2025/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025.

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

Índice

Prólogo	5
Capítulo I	
Celebrar el pasado, construir el futuro	
José Manuel Salazar-Xirinachs	7
Capítulo II	
Setenta y cinco años después del nacimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) urge repensar el orden económico internacional	
Arancha González Laya	19
Capítulo III	
Reformas al sistema financiero internacional	
José Antonio Ocampo	29
Capítulo IV	
Desafíos y oportunidades para América Latina y el papel de los bancos de desarrollo	
Aloizio Mercadante	59
Capítulo V	
Lograr un crecimiento vigoroso, sostenido, sostenible e inclusivo	
Ricardo Hausmann	67
Capítulo VI	
Estructura y sinergia en el desarrollo	
El escenario del Caribe y su futuro	
Winston Dookeran	97
Capítulo VII	
Migraciones, aporofobia y los retos éticos para la humanidad: reacciones ante la migración en América Latina y el Caribe	
Adela Cortina	131

Capítulo VIII

Protección social y productividad en América Latina

Santiago Levy 151

Capítulo IX

El futuro de la democracia en la era digital

Daniel Innerarity 175

Capítulo X

¿En qué casos la educación promueve el desarrollo?

Políticas educativas para un crecimiento transformador

Lant Pritchett 195



Prólogo

En este libro se recopila y presenta al lector un conjunto de disertaciones magistrales de destacados pensadores y especialistas en diversas áreas, realizadas en el marco del ciclo de conferencias del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), iniciativa organizada por la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para conmemorar sus tres cuartos de siglo de prolífica existencia, y que se llevaron a cabo con una frecuencia mensual desde fines de julio de 2023 hasta mediados de marzo de 2024.

Este material se suma al del número especial de *Revista CEPAL*¹, que se tituló “Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible” y en el que participé como editor invitado con mi visión sobre los desafíos presentes y futuros del desarrollo económico, social y ambiental en América Latina y el Caribe. Esta visión incluye un llamado a repensar, reimaginar y transformar los modelos de desarrollo, la identificación de diez brechas del desarrollo, la propuesta de 11 transformaciones que consideramos indispensables y un énfasis en la pregunta sobre cómo gestionarlas. El decálogo de brechas fue el principio organizador de la *Revista*, en la que se incluyeron artículos de destacados colegas de la CEPAL así como de expertos invitados.

¹ *Revista CEPAL*, N° 141, “Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, edición especial, 75 años, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2023.

En cuanto al ciclo de conferencias, esta iniciativa convocó a sobresalientes líderes, pensadores e innovadores en sus respectivas áreas de conocimiento para compartir sus visiones e ideas sobre las problemáticas y los retos que hoy enfrentan el mundo y, muy especialmente, nuestra región. Sus presentaciones, plasmadas en los capítulos de este libro, ofrecen novedosas y refrescantes ideas que, sin duda, contribuyen a complementar la agenda de trabajo de la CEPAL, cuya orientación es y seguirá siendo la de construir un desarrollo que conjugue mayores capacidades productivas y niveles de productividad en la esfera económica, amplia inclusión y movilidad en el ámbito social, y mayores y mejores estándares en cuanto a la sostenibilidad ambiental.

Corresponde en este prólogo reconocer los notables aportes de Arancha González Laya, José Antonio Ocampo, Aloizio Mercadante, Ricardo Hausmann, Winston Dookeran, Adela Cortina, Santiago Levy, Daniel Innerarity y Lant Pritchett, a quienes menciono en el orden en que dictaron sus conferencias.

En el primer capítulo he reseñado los temas generales y algunos de los aspectos más específicos que presentan los autores. Allí los analizo en forma sintética y los complemento con algunos comentarios sobre su relación con la labor de la CEPAL. A ello le siguen, en sus correspondientes capítulos, las palabras y concepciones de los propios autores.

Por todo lo expresado, en mi calidad de editor del presente volumen, manifiesto mis más sinceros agradecimientos a los conferencistas y autores cuyas contribuciones quedan hoy a disposición de nuestras audiencias para ser consultadas y estudiadas.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Celebrar el pasado, construir el futuro

José Manuel Salazar-Xirinachs¹

Introducción

Cuando asumí la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 75° aniversario de la Comisión —un hito notable en la historia de cualquier institución— ya estaba en el horizonte. Desde aquel momento, junto con los colegas que me acompañan en nuestra querida casa, tomamos la decisión de que este aniversario no debía ser solo una celebración del pasado.

Por supuesto que el 75° aniversario es una ocasión para ser celebrada con referencia al pasado de la institución. Reconocer el trabajo de quienes nos antecedieron, recordar los aportes de nuestra institución al pensamiento y al desarrollo de América Latina y el Caribe son actos de justicia elemental. Tenemos razones de sobra para alzar una copa y brindar por 75 años de trabajo, compromiso, aportes y aprendizaje, y para rendir homenaje a los pioneros, a quienes ocuparon la Secretaría Ejecutiva y a los pensadores cuyas contribuciones han marcado hitos memorables en nuestra historia.

Pero precisamente, porque los hombres y las mujeres que nos precedieron tuvieron un compromiso inquebrantable con el desarrollo económico y social de nuestra región, para honrarlos no basta con celebrar sus aportes. Ellos mismos nos pedirían algo más: una reflexión crítica sobre nuestra historia, un balance riguroso de los retos que enfrenta nuestra región en la actualidad —algunos de larga data, pero muchos otros inéditos— y una mirada puesta en la construcción del futuro de nuestra casa y, sobre todo, del futuro de América Latina y el Caribe, esta región que tanto amamos y a la que se dedica todo nuestro trabajo.

¹ José Manuel Salazar-Xirinachs es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Con estas ideas en mente, decidimos organizar, como parte de las celebraciones de este 75° aniversario, un ciclo de nueve conferencias que constituyen la base de los capítulos que se recogen en el libro que hoy ponemos a disposición de la comunidad, de los ciudadanos, de la sociedad civil y de los responsables de las políticas públicas en América Latina y el Caribe. Además, elaboramos y publicamos varios documentos que reflejan las nuevas ideas de nuestra organización, incluido un número especial de *Revista CEPAL*².

Invitamos a un conjunto notable de nueve conferencistas, de tradiciones académicas diversas y provenientes de distintos países, a reflexionar con nosotros en un ciclo de conferencias, en el que se abordó un conjunto amplísimo de temas que, al mismo tiempo, nos ofrecen una guía para el futuro y nos presentan desafíos formidables.

Algunos de estos conferencistas son amigos de la casa desde hace mucho tiempo y uno de ellos fue su Secretario Ejecutivo; otros son nuevos amigos, con los que recién en 2024 comenzamos a colaborar y a intercambiar ideas. Todos ellos son notables en sus respectivos campos. Todos ellos nos aportan nuevas ideas y, en algunos casos, nuevas perspectivas sobre ideas que han formado parte de la tradición intelectual de la CEPAL desde su misma creación.

A todos ellos les hemos pedido lo mismo desde su propia perspectiva y su especialización disciplinaria: luces.

Luces para entender nuestra historia, pero sobre todo, luces para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

El resultado es notable.

A. Los temas abordados

El espectro de temas abordados en estas nueve conferencias es extraordinariamente amplio y los enfoques muy diversos.

Arancha González Laya pasa revista a la historia del pensamiento cepalino y plantea, con su singular elocuencia, la urgencia de renovarlo, de actualizar la tradición estructuralista que nos ha distinguido, a la luz de 75 años de aprendizaje y ante la demanda que nos plantean estos tiempos inéditos que ponen sobre la mesa, por una parte, nuevas versiones de temas y conflictos que por un momento creíamos haber superado, y, por otra, dimensiones

² *Revista CEPAL*, N° 141, "Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", edición especial, 75 años, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2023.

completamente nuevas a nuestro entorno. El retorno de la geopolítica, la posibilidad de una nueva versión de la guerra fría y el incremento de los conflictos internacionales armados, incluso en Europa, son ejemplo de lo primero, mientras que la revolución tecnológica, la ambivalente promesa de la inteligencia artificial y la aceleración del cambio climático son ejemplos de lo segundo.

José Antonio Ocampo analiza en un *tour de force* los desafíos del sistema financiero internacional y nos presenta argumentos incontrovertibles sobre la urgente necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional, que en este momento tiene, en relación con el tamaño de la economía mundial, menos capacidad para financiar las brechas del desarrollo (que, además, se han ensanchado) que la que tuvo en el pasado, y que no siempre es capaz de movilizar recursos con la agilidad necesaria para cumplir un papel contracíclico de manera oportuna. De manera particularmente urgente, nos muestra que el mundo, que se encuentra al borde de una nueva crisis de la deuda soberana, carece de instrumentos que permitan una gestión coordinada de esa deuda. El tiempo para formular y aplicar esos instrumentos y evitar los costos catastróficos de una crisis de deuda mal gestionada se agota rápidamente.

Pero si algunos cambios en la arquitectura financiera son de carácter global, no por ello es menos importante el papel que pueden tener las instituciones financieras locales, tanto de carácter nacional como regional; este tema se menciona en el capítulo de Ocampo y se desarrolla con detalle, en lo que se refiere a la banca de desarrollo, en el capítulo elaborado por Aloizio Mercadante, que ilustra las oportunidades que ofrece para la región una banca de desarrollo técnicamente sólida y capaz de movilizar recursos en la escala requerida, y nos recuerda que “no hay desarrollo sin bancos públicos de desarrollo”.

El capítulo de Ricardo Hausmann contribuye a nuestra tarea desde una perspectiva diferente. En la teoría tradicional del crecimiento económico, basada en la función de producción agregada, no hay lugar para la interacción entre las empresas, y, si bien la acumulación de conocimiento ocupa un lugar central en dichas teorías, ellas no nos dicen nada sobre cómo se organiza, difunde y acumula el conocimiento generado por la inversión en investigación y desarrollo, ni tampoco permiten distinguir entre los componentes incorporados, codificados y tácitos del conocimiento relevante para los procesos productivos. Esto no es propiamente un defecto de esas teorías, sino el resultado inevitable de trabajar con una función de producción agregada (que, como todo supuesto simplificador, ilumina ciertos temas y oscurece otros).



El enfoque de la complejidad económica, por el contrario, permite estudiar las estructuras de distribución del conocimiento y las capacidades productivas, la interacción entre empresas y grupos de empresas y vislumbrar estrategias para la transformación productiva, al mismo tiempo que explica la paradoja de la convergencia en la acumulación de factores que no ha sido acompañada de una convergencia equivalente en la productividad y el cierre de las brechas de ingreso.

Winston Dookeran, en su capítulo, además de hacer un erudito recorrido por la historia de las teorías del desarrollo y el crecimiento económico, llama nuestra atención sobre un factor clave que a veces perdemos de vista en nuestro esfuerzo por identificar los retos del desarrollo económico y social de nuestra región: su diversidad. El énfasis del capítulo se encuentra en las particularidades del Caribe, pero la lección es de alcance general; nuestros análisis y nuestras propuestas deben combinar la visión de conjunto con la identificación de las particularidades de cada región —y de cada país—, y, quizás, además de pensar en América Latina y el Caribe, nuestros enfoques deberían diferenciar con cierta frecuencia tres subconjuntos de países: el Caribe, Mesoamérica (Centroamérica y México) y América del Sur.

Si, por una parte, podemos pensar en subregiones diferenciadas, por la otra, es imprescindible pensar en conexiones y canales de comunicación, y quizás ninguno sea tan importante como el torrente humano, la migración en escala a veces sin precedentes, que ha caracterizado a nuestros países en años recientes, y que incluye tanto corrientes que desembocan en países más desarrollados, principalmente los Estados Unidos, como corrientes que trasladan a migrantes desde sus países de origen hasta países vecinos más o menos cercanos. Entre puntos de origen y destino, hay un tránsito casi siempre peligroso y sujeto al abuso por parte de organizaciones dedicadas al tráfico de personas. No se trata, claro está, nada más de un problema económico y social, aunque tenga esas dimensiones, sino, ante todo, de un problema ético de primera magnitud, como argumenta Adela Cortina en su estupendo ensayo. La autora acuñó el término aporofobia para designar el rechazo hacia los pobres. Su argumento es que las políticas en contra de la inmigración son, en realidad, políticas en contra de los pobres, ya que con frecuencia se le da la bienvenida a los migrantes adinerados. En el ensayo, Cortina nos llama a reflexionar sobre la posibilidad de añadir la eliminación de la migración forzosa como un nuevo ODS y a establecer esta eliminación como un objetivo común de la humanidad, al igual que los restantes ODS.

Aunque existen buenas razones para pensar en el desarrollo social y el desarrollo económico como ámbitos diferenciados, cada uno de los cuales exige un conjunto de políticas específico, no debemos confundir “diferenciación” con “separación”. En la labor de la CEPAL, el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* es tan importante como el *Panorama*

Social de América Latina y el Caribe, porque lo económico y lo social están estrechamente relacionados, pero quizá nadie ha estudiado con tanto detalle las conexiones entre las políticas económicas y las sociales y sus consecuencias, muchas veces inesperadas, como Santiago Levy, que en su capítulo explica cómo los mecanismos “bismarckianos” de financiamiento de la protección social y algunas bien intencionadas características de los sistemas tributarios de la región podrían estar teniendo el efecto perverso de anclar, en niveles de productividad muy bajos, el desarrollo económico de la región. No se trata, por supuesto, de debilitar la protección social, sino de revisar su estructura y sus mecanismos de financiamiento y de evitar los incentivos perversos que deterioran el sistema tributario como mecanismo recaudatorio y, al mismo tiempo, le dan características que tienen un efecto de freno sobre el desarrollo productivo y el empleo.

Todos los desafíos analizados en los capítulos que hasta ahora hemos resumido, en realidad todos los desafíos del desarrollo, deben ser resueltos mediante los mecanismos de la deliberación y la toma de decisiones democrática, y esto nos lleva directamente al tema del capítulo de Daniel Innerarity: el futuro de la democracia en la era digital. La irrupción de las redes sociales creó inicialmente la expectativa de una sociedad más horizontal, en que se pudiese escuchar por igual la voz de toda la ciudadanía, y en la que el análisis de la información masiva generada por las interacciones digitales permitiera una política pública mejor informada y capaz de responder en tiempo real a las cambiantes necesidades y deseos de esa ciudadanía. En su capítulo, Innerarity analiza la lógica individualista de los sistemas de recomendación algorítmica y argumenta que lejos de ser tecnologías democráticas, más bien pueden resultar en una reducción de la capacidad autorreflexiva de los individuos y de las sociedades, y nos alerta del peligro de que “la racionalidad algorítmica suponga de hecho una intromisión indebida y un recorte también injustificado, que en nuestra voluntad política [...] sean otros los que decidan qué hemos de preferir y que se dé por sentado que solo podemos preferir lo que hemos preferido en el pasado”.

Por último, el capítulo de Lant Pritchett aborda una pregunta clave que el mismo autor formula en estos términos: ¿En qué casos la educación promueve el desarrollo? Si las modernas teorías del crecimiento económico nos convencieron de la centralidad del “capital humano” para incrementar la productividad, por qué la expansión masiva de la escolaridad en el mundo y en nuestra región no se ha traducido en una explosión del crecimiento económico, como la teoría nos hubiera hecho esperar. Una distinción clave entre escolaridad y aprendizaje, y una exploración de los factores sociales que contribuyen a que la escolaridad se transforme (o no) en desarrollo de capacidades cognitivas y aprendizaje son dos de los aportes clave de este capítulo.



B. Unir los hilos y enriquecer nuestra casa con nuevas ideas: repensar, reimaginar, transformar, los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

Los nueve conferencistas invitados a participar en el ciclo de conferencias del 75° aniversario de la CEPAL cumplieron sobradamente con la tarea encomendada: participar con nosotros en una reflexión que nos ayude a idear el futuro de la Comisión y asegurar que siga ocupando un lugar destacado en la construcción para nuestra región de un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, como dice el lema de nuestro 75° aniversario.

Desde que asumí la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en octubre de 2022, he llamado a repensar, reimaginar y transformar los estilos y modelos de desarrollo de los países de la región³. Desarrollamos una “versión corta” de nuestro diagnóstico básico sobre los desafíos de la región en que la región enfrenta tres trampas del desarrollo: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva.

Desarrollamos una versión más larga y elaborada de nuestro diagnóstico básico que identifica diez brechas del desarrollo que los países de la región deben abordar como prioritarias: 1) crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible; 2) elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión social; 3) sistemas débiles de protección social; 4) sistemas educativos y de formación profesional débiles; 5) elevada desigualdad de género; 6) desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático; 7) lenta transformación digital; 8) flujos migratorios intrarregionales crecientes; 9) insuficiente integración económica regional, y 10) espacios fiscales limitados y altos costos de financiamiento.

De forma transversal a estas diez brechas, la región enfrenta una undécima brecha de capacidades institucionales débiles y de gobernanza poco efectiva. Estas diez brechas, más la transversal mencionada, definen lo que hemos llamado 11 grandes transformaciones sobre las que es prioritario trabajar para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (véase el diagrama I.1).

³ Véase J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Diagrama I.1
Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo



Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Hemos puesto un gran énfasis no solo en qué debe hacerse sino en cómo hacerlo, aterrizando la respuesta a esta pregunta en cuatro áreas relacionadas con las capacidades institucionales del Estado y la gobernanza: la gobernanza propiamente dicha, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones, los espacios de diálogo social y la economía política de las transformaciones⁴.

Una tarea importante es cómo aprovechar el riquísimo conjunto de ideas, información y reflexiones contenidas en las nueve conferencias presentadas en este libro para fortalecer nuestro trabajo. Aunque estoy seguro de que los capítulos recogidos en este libro nos serán de utilidad y se constituirán en un punto de referencia por muchos años, conviene esbozar desde ahora algunas ideas que nos permitan conectar estos aportes con nuestra visión de la superación de las trampas y las 11 transformaciones indispensables. Seguidamente, esbozo algunas de las conexiones entre los aportes de los conferencistas y nuestra agenda de trabajo.

El capítulo de Arancha González Laya nos recuerda la historia de las contribuciones de la CEPAL al pensamiento sobre el desarrollo económico de América Latina y el Caribe y nos urge a seguir siendo una fuente de

⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*), Santiago, 2024.



pensamiento original y diferenciado sobre los procesos de desarrollo económico y social de nuestra región: “Y es aquí, en este momento de confusión, donde volvemos a necesitar una CEPAL capaz de generar el pensamiento crítico necesario para la definición de un nuevo orden económico internacional”, es la frase con la que concluye su capítulo. Esta invitación, que no podemos sino aceptar con entusiasmo, representa un desafío importante. Nuestra institución está llamada a acompañar a los países de la región en la tarea cotidiana de diagnosticar los problemas y construir soluciones que les permitan hacer realidad sus aspiraciones de crecimiento, inclusión y sostenibilidad. Acompañamos este proceso mediante una serie de publicaciones anuales que llevan, con detalle y profundidad, el pulso de la región en sus diversas dimensiones. Somos, además, anfitriones y, muchas veces, secretaría técnica de foros regionales de máxima importancia, responsables de observatorios sobre diversos temas y, a todo ello, sumamos labores de cooperación técnica y capacitación con los sectores públicos de toda la región. El esfuerzo que nos demandan estas tareas, a veces abrumador, es bien conocido por todo el equipo profesional de la CEPAL.

Sin embargo, y esta es la invitación y el desafío que nos plantea González y que aceptamos, la CEPAL debe ser, además, un centro de pensamiento, una casa desde la cual se reimagina y se construye una visión de largo plazo para el desarrollo latinoamericano y caribeño, orientada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los ODS, y una historia profunda de lucha por el crecimiento económico y la justicia social en América Latina y el Caribe.

No menos desafiante es la invitación implícita en el capítulo de José Antonio Ocampo. El financiamiento del desarrollo ha sido desde hace muchos años uno de los ejes del trabajo de la CEPAL. En diversos documentos recientes, incluido el documento del cuadragésimo período de sesiones, celebrado en 2024, señalamos que América Latina y el Caribe no puede esperar a la reforma del sistema financiero internacional para empezar a cerrar las brechas y realizar las transformaciones a las que se hizo referencia, y que debe hacer un esfuerzo extraordinario para movilizar todos los recursos financieros que pueda mediante su propio esfuerzo y mecanismos innovadores para el financiamiento de proyectos y políticas. Al mismo tiempo, es cierto que la región no puede quedar de lado en las discusiones globales sobre arquitectura financiera. De hecho, la CEPAL participa de lleno y lleva a los foros relevantes su perspectiva institucional y regional. De particular urgencia es el señalamiento de Ocampo sobre la inexistencia de un mecanismo global para la gestión ordenada de la deuda soberana. Si bien durante la crisis financiera de 2008-2009 el progreso y la solidez de los sistemas financieros de la región quedaron de manifiesto, una crisis global de deuda, aunque se originara en otras regiones, tendría un impacto grave sobre la deuda latinoamericana y caribeña, y de allí nuestro interés vital, y el

de las Naciones Unidas como sistema, en la construcción de ese mecanismo y en la reforma general de la arquitectura financiera global.

Justamente, el financiamiento del desarrollo y el enorme potencial de los bancos de desarrollo regionales, nacionales y subnacionales es el tema del siguiente capítulo, elaborado por Aloizio Mercadante, quien encabeza el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil, con el cual la CEPAL colabora en un proyecto para fortalecer la capacitación de los gestores públicos en América Latina y el Caribe y atacar así una de las tres trampas del desarrollo: la de las bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva.

En conjunto, los trabajos de Ocampo y Mercadante ofrecen un rico conjunto de insumos para fortalecer el trabajo que desde hace décadas venimos realizando en el tema del financiamiento para el desarrollo, aunque ese trabajo naturalmente abarca también una serie de dimensiones, en particular las tributarias, que no se abordan en los capítulos de este libro.

Dos de los capítulos de este libro, que en apariencia abordan temas muy distintos, ofrecen una “fertilización cruzada” para el trabajo de la División de Desarrollo Productivo y la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Me refiero a los capítulos elaborados por Ricardo Hausmann y Santiago Levy. Aunque sus temas y metodologías son muy diferentes, ambos ponen de relieve la estrecha, y de hecho indisoluble, relación entre el desarrollo productivo y el desarrollo social.

El trabajo de Hausmann, además de iluminar el problema del crecimiento económico con una granularidad que está vedada a los modelos basados en la función de producción agregada, pone en evidencia que sin el desarrollo de capacidades humanas (parte de la tarea de los ministerios de educación y las instituciones de capacitación) y, al mismo tiempo, de espacios de conexión entre capacidades, es decir, de la creación de complejas redes de conocimiento distribuido (parte de la tarea de los órganos responsables de las políticas de desarrollo productivo), el crecimiento económico no podrá alcanzar el ritmo necesario para superar la crisis del desarrollo.

El trabajo de Levy, por su parte, puede entenderse como el complemento de una vieja tesis de la CEPAL: la ineficiencia económica de la desigualdad. Lo que Levy pone en evidencia es que un mal diseño de los mecanismos para el financiamiento de la protección social puede tener resultados dañinos en términos del desarrollo productivo y, por esta vía, terminar derrotando sus propios objetivos de protección social. No se trata, es preciso enfatizarlo, de debilitar la protección social, sino de desarrollar estructuras financieras que creen sinergias entre el desarrollo productivo y social, en vez de contraponer uno al otro.



Esa conexión entre las dimensiones económica y social del desarrollo también es puesta en evidencia en el capítulo de Lant Pritchett, que resulta por ello relevante tanto para nuestro trabajo sobre educación y capacitación como para nuestra labor, recientemente fortalecida, sobre políticas de desarrollo productivo. La importancia del conocimiento para el desarrollo económico ha sido puesta de manifiesto en la teoría del crecimiento económico desde hace décadas. El trabajo de Ricardo Hausmann, por su parte, nos hace ver que no se trata del conocimiento residente en cada individuo, sino de vastas redes de conocimiento (incorporado, codificado y tácito). Pritchett nos señala el error, de larga data, de confundir escolaridad y aprendizaje, y nos muestra como el extraordinario avance global de la escolaridad no se ha traducido en un avance igualmente impresionante en el aprendizaje.

Pero hay un aspecto adicional del trabajo de Pritchett que se conecta directamente con la propuesta cepalina sobre la sociedad del cuidado: las habilidades cognitivas fundacionales se desarrollan muy temprano en la infancia, y sin ellas, el desarrollo posterior del conocimiento y las destrezas se ve profunda e irreversiblemente limitado. Ese desarrollo temprano no se puede lograr simplemente mediante la ampliación de la cobertura y la mejora de los programas educativos, sino que es necesaria una sociedad del cuidado, que permita, simultáneamente, la mayor incorporación de las mujeres al mundo del trabajo remunerado, y una atención personalizada y de alta calidad en el desarrollo humano durante la infancia temprana.

La migración también es un tema al que la CEPAL ha dedicado una gran atención desde hace muchos años. El trabajo de Adela Cortina nos espolea y nos llama a ser más ambiciosos en esta tarea. Su propuesta de incluir la eliminación de la migración forzosa como un nuevo ODS nos dará mucho que pensar y, sobre todo, mucho que hacer, en los próximos años. Más allá, como horizonte de acción, nos invita a sentar las bases para la construcción de una sociedad cosmopolita global, donde cada persona tenga el mismo derecho de ciudadanía en este mundo compartido. Para ello, nos recalca, resulta fundamental el fortalecimiento de las instituciones y las gobernanzas democráticas en los países, de modo que a través de acuerdos y tratados multilaterales se pueda avanzar con las urgencias y los desafíos del desarrollo, como el fin de la migración forzosa y de la pobreza.

La diversidad y especificidad de condiciones es uno de los énfasis del capítulo de Winston Dookeran. Tendemos a hablar de los promedios regionales o incluso subregionales, pero Dookeran nos recuerda la importancia de las especificidades: "El espacio caribeño está conformado por muchos 'Caribes', cada uno con su singular historia, su peculiar contexto institucional y su trayectoria única de desarrollo". Aunque con retos comunes identificables,

en el Caribe se destacan los retos de vulnerabilidad, fragilidad y resiliencia, así como los asociados al pequeño tamaño de sus países y territorios. Este trabajo nos recuerda la importancia de las especificidades que deben tomar en cuenta las estrategias de desarrollo. Las reflexiones sobre la diplomacia de los pequeños Estados también son relevantes en la nueva etapa geopolítica y de globalización que atraviesa el mundo.

Para cerrar, retomo el tema de las 10 brechas (a la que se suma la transversal de capacidades institucionales débiles y de gobernanza poco efectiva) y las 11 grandes transformaciones que hemos propuesto para superar las tres trampas del desarrollo que enfrenta América Latina y el Caribe y avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. Está claro que estas brechas solo pueden ser superadas y estas transformaciones solo pueden ser exitosas en un contexto de deliberación democrática, informada y respetuosa, que genere acuerdos amplios y duraderos, pues de poco sirven las transformaciones profundas si son efímeras, y si cada cambio de gobierno equivale a un “borrón y cuenta nueva” en las políticas públicas.

El fortalecimiento de los sistemas democráticos, no solo en cuanto a su legitimidad y al respaldo que tengan de los ciudadanos, sino principalmente en cuanto a su capacidad de ofrecer soluciones a los problemas y desafíos cotidianos de cada país y de cada ciudadano constituye, por lo tanto, una tarea de la mayor urgencia y de la mayor importancia. Uno de los aspectos fundamentales del desafío democrático es, justamente, el tema abordado en el capítulo de Daniel Innerarity sobre la relación entre la democracia y el mundo digital. El autor nos alerta del peligro de asumir, ingenuamente, que un mundo de algoritmos benevolentes y redes neutrales, que nos presentan opciones entre las cuales escogemos libremente, permite crear una versión en gran escala del ágora ateniense, en la que todos los ciudadanos, en pie de igualdad, toman la palabra y participan en la toma de decisiones. Aunque fuesen siempre bien intencionados y neutrales, ni el algoritmo ni las redes permiten crear una ciudadanía informada verazmente, capaz de dialogar e involucrada en la toma de decisiones y los procesos organizados de toma de decisiones, ya sea en los ámbitos de la sociedad civil, el sector privado y otros sectores, o los de la participación política. Además, la realidad es que los algoritmos y las redes sociales no son ni neutrales ni bien intencionados, sino que más bien acentúan y reproducen sesgos y transmiten ficciones y falsedades.

Esta reflexión es válida y al mismo tiempo valida todo nuestro trabajo, que contribuye, justamente, mediante publicaciones, foros, observatorios y facilitación de diálogos, a la formación de esa ciudadanía bien informada, formada, reflexiva, dialógica y comprometida con los proyectos de bienestar común y prosperidad compartida y sostenible que inspiran a la CEPAL desde su creación hasta hoy.

Setenta y cinco años después del nacimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) urge repensar el orden económico internacional

Arancha González Laya¹

Introducción

Fue para mí un gran honor inaugurar el ciclo de conferencias magistrales organizadas en torno al 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de hacerlo en la sala Raúl Prebisch, economista cuyo nombre quedó para siempre asociado a las Naciones Unidas, primero en la CEPAL, después en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Prebisch decía “antes de pensar, observe”.

Es hoy extremadamente útil seguir su consejo: observar los cambios profundos que viven nuestras economías, el comercio internacional, la integración regional y la geopolítica. Observar para pensar qué nuevo sistema internacional construir.

El hilo conductor de este capítulo es la reflexión sobre la búsqueda de un nuevo consenso internacional para el comercio y la economía, atravesados hoy por el riesgo de la exclusión y una nueva fragmentación geopolítica.

¹ Arancha González Laya, Decana de la Escuela de Asuntos Internacionales de París (Sciences PO), fue Ministra de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y Cooperación de España. Este capítulo está basado en la presentación realizada por la autora con ocasión de las actividades conmemorativas del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 24 de julio de 2023.



Arancha González Laya, Decana de la Escuela de Asuntos Internacionales de París (Sciences Po), y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Arancha González Laya, Decana de la Escuela de Asuntos Internacionales de París (Sciences Po). CEPAL, Santiago, 24 de julio de 2023.

La historia de la CEPAL y de su pensamiento económico es también la del orden económico internacional, sus contradicciones, sus logros y sus fracasos. Es útil recordarla brevemente para entender dónde nos encontramos y, sobre todo, para imaginar juntos el futuro.

A. La historia de la CEPAL

En 1948 echó a andar la CEPAL y tuvo mucho que ver en ello el empecinamiento de un joven chileno, Hernán Santa Cruz, recién nombrado como integrante de la delegación de Chile ante las Naciones Unidas, quien, junto con otros jóvenes, como el brasileño Roberto de Oliveira Campos, los venezolanos Carlos Eduardo Stolk y Carlos D'Ascoli, y el peruano Juvenal Monge, lograron poner a América Latina en pie de igualdad con Europa, Asia y Oriente Medio, donde inicialmente se ubicarían las únicas tres comisiones de las Naciones Unidas creadas para la reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial.

El nacimiento de la CEPAL no hubiese sido posible sin la colaboración inestimable de otro joven, un francés llamado Pierre Mendès France, a la sazón ministro de economía de Charles de Gaulle, quien prometió a Hernán Santa Cruz el apoyo de los países europeos al proyecto de creación de la CEPAL.

Y todo esto a pesar de la oposición de los Estados Unidos y el Canadá, que veían en la CEPAL un competidor de la Organización de los Estados Americanos, también nacida en 1948 y sucesora de la Unión Panamericana; también a pesar de la oposición de la ex Unión Soviética, país al que se denegó integrar la CEPAL.

Hernán Santa Cruz también es responsable de que la sede de la CEPAL se instalara en Santiago. Chile se convirtió así en una de las capitales del mundo de la posguerra, y así es como la CEPAL se convierte también en semillero del pensamiento económico que irrigará la administración y el sector académico chileno.

En 1948 vivimos un momento de efervescencia multilateral en el que se sientan las bases de un nuevo orden económico internacional. La creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —ahora Banco Mundial— fue la expresión de la solidaridad para ayudar a reconstruir los países devastados por la Segunda Guerra Mundial. El Fondo Monetario Internacional nace como centro de un nuevo sistema monetario internacional, con el dólar como divisa de referencia, con la convertibilidad de monedas y con una filosofía de mercados abiertos, abandonando el nacionalismo económico del período de entreguerras, y con un claro liderazgo de naciones democráticas industriales.

Pero la tercera pata del orden económico internacional, la Organización Internacional del Comercio, cuyas negociaciones concluyeron en la Conferencia de La Habana de 1948, nunca entró en vigor. El Congreso de los Estados Unidos rechazó el proyecto presentado por el Presidente Truman, cuya administración había liderado esta negociación. Este fue un gran revés, pues la Organización Internacional del Comercio hubiese ido más allá de disciplinas en materia de comercio internacional para cubrir también reglas sobre empleo, acuerdos sobre materias primas, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. Solo sobrevivió una parte de esta negociación, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que funcionó de manera provisional hasta 1995, cuando se incorporó a la recién creada Organización Mundial del Comercio. Como dijo Hans Singer “no hay nada más duradero que un acuerdo provisional”.

Es también este el momento de la gran fractura geopolítica que caracterizó la segunda mitad del siglo XX: la guerra fría, con la rivalidad ideológica entre los Estados Unidos y la ex Unión Soviética y la consiguiente división política, económica y social del mundo en dos bloques.

En ese momento de construcción de un nuevo orden internacional, la CEPAL contribuye a definir un modelo económico con “características latinoamericanas”. Frente a la disyuntiva entre un orden liberal, con un centro industrial e innovador y una periferia exportadora de materias primas y escaso contenido tecnológico, con niveles dispares de productividad y una estructura institucional caracterizada por Estados con poca capacidad inversora, la CEPAL teoriza sobre un nuevo modelo aplicable a países en desarrollo. Nace así la teoría de la sustitución de importaciones por una industrialización con desarrollo productivo dirigido por el Estado, repensando los términos del intercambio e impulsando una reforma agraria, así como una mayor integración comercial regional.

Se viven momentos de gran impulso industrial, con los Estados Unidos en pleno auge industrial y una Europa emergiendo rápidamente de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, se encuentran países en desarrollo, muchos de ellos en América Latina, que buscan su lugar en la economía internacional.

En los años sesenta, América Latina avanza hacia la industrialización, pero ha aparecido una nueva división entre centro y periferia, esta vez entre regiones dentro de los Estados. Es la década de la atención a las desigualdades internas, a las desigualdades sociales que necesitan de reformas institucionales, agrarias, fiscales y financieras que puedan impulsar una industrialización más inclusiva.

La agudización de las tensiones geopolíticas entre Este y Oeste llevan a la creación del Movimiento de Países No Alineados, la articulación del Sur, que en gran parte salía de la descolonización, frente al Norte, y que



en su vertiente comercial supone la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, liderada por Raúl Prebisch, que se convirtió en su primer Secretario General.

En la década de los años setenta asistimos a una nueva revolución comercial. El Japón penetra con fuerza en los mercados internacionales y los Estados Unidos se abren al mundo con la globalización de sus empresas que comienzan a instalarse en América Latina a través de la fragmentación de sus procesos de producción. Entretanto, la Unión Europea se expande de seis a nueve miembros, con el ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, y avanza hacia una unión económica y monetaria.

Se lanza la Ronda de Tokyo del GATT, que continúa reduciendo aranceles al comercio internacional y, por primera vez, adopta una serie de códigos sobre medidas no arancelarias, buscando así disciplinar esta nueva forma de obstáculos al comercio.

La CEPAL adopta una actitud reservada frente a este movimiento de apertura comercial mientras los países latinoamericanos se debaten entre un modelo de industrialización dirigido desde el Estado o un modelo de mercado. Esta es también la época de las dictaduras en América Latina, otro producto de la fractura geopolítica de la guerra fría.

Los años ochenta constituyen una "década perdida" para América Latina. El descenso del precio de las materias primas y el alza de los tipos de interés en países industrializados provocó una crisis de deuda, con los consiguientes ajustes macroeconómicos para volver a la senda del crecimiento. La CEPAL abandona los temas de industrialización y desigualdad para ocuparse de la estabilidad macroeconómica y del trío deuda-inflación-ajuste.

Los ecos de hace 40 años resuenan con fuerza hoy, cuando un gran número de países se enfrentan a una situación similar. Entonces (como ahora) se trata de encontrar, en el corto plazo, un equilibrio entre el control de la inflación y la renegociación de la deuda. A mediano y largo plazo se precisan soluciones sistémicas que ayuden a adaptar los procesos de reestructuración de la deuda, que ahora está en manos muchos más diversas que en el pasado, y a mejorar las estructuras productivas y las exportaciones de los países afectados.

A finales de los años ochenta, tres hitos marcan el inicio de una nueva era. En primer lugar, el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales en 1986 (la Ronda Uruguay), mucho más ambiciosa que las precedentes. Se avanza en la reducción de aranceles y en medidas no arancelarias, pero además se negocia sobre servicios, sobre disciplinas en materia de propiedad industrial e inversiones, es decir, reglas para una nueva economía. También se negocia por primera vez desde 1948 sobre agricultura

y se crea un nuevo sistema de solución de controversias comerciales de carácter obligatorio. Del GATT de 1948 se pasa a la Organización Mundial del Comercio, el viejo sueño de la Organización Internacional del Comercio de 1948. En segundo lugar, en 1989, John Williamson publica los diez puntos que forman la base del consenso de Washington en materia de disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización comercial, privatización de empresas estatales y desregulación, que tanto va a marcar el pensamiento político del momento. En tercer lugar, en 1989 cae el muro de Berlín y, con ello, se abre una nueva era en la economía internacional con los Estados Unidos como poder económico hegemónico.

B. La economía internacional tras la caída del muro de Berlín

Esta nueva era viene marcada en lo económico por una doctrina basada en cuatro grandes elementos: en primer lugar, la apertura como opción predeterminada, como principio. La apertura económica comercial va acompañada de reglas de juego que garanticen la competencia leal. Se otorga preferencia a la eficiencia y a la competitividad, aunque también se admiten excepciones a la regla de la apertura para proteger la seguridad nacional, la moralidad pública o los recursos naturales.

En segundo lugar, se reconoce la primacía de los mercados sobre el papel de los Estados. Existe un cierto consenso sobre la necesidad de los Estados de favorecer el funcionamiento del mercado, aunque también es cierto que ello fue más marcado en algunos países como los Estados Unidos o el Reino Unido, mientras que en el Canadá o en la Unión Europea los Estados desplegaron con más fuerza su acción a través de extensas políticas públicas.

En tercer lugar, la economía se impuso como fuerza dominante sobre la geopolítica. Por supuesto, asistimos a los atentados del 11 de septiembre de 2001, a la expansión del terrorismo internacional, a la invasión del Iraq, a las interminables guerras en el Afganistán y mucho más, pero la economía primaba sobre la geopolítica.

En cuarto lugar, la Organización Mundial del Comercio se mostró capaz de integrar a todos los países en un único sistema. Es cierto que durante este período los miembros de la Organización también concluyeron acuerdos bilaterales y regionales más profundos, pero primaba la idea de un sistema en el que podían converger todos los países. Así, la Organización Mundial del Comercio acogió a China y a Taipei (China), a la Federación de Rusia y a Ucrania, a Viet Nam, la Arabia Saudita, Kazajistán y otros varios países.



Esta doctrina ha ido sufriendo embates y transformaciones. La crisis financiera de 2008 dejó al descubierto las enormes fallas de un sistema financiero abierto no acompañado de regulación prudencial, sobre todo en los Estados Unidos, un actor con impacto sistémico, como bien se pudo comprobar al transformarse la crisis financiera estadounidense en una debacle económica de alcance mundial. Lo peor de la crisis se evitó por la acción coordinada del Grupo de los 20 (G20) y por el hecho de que China, para entonces un país también sistémico para la economía internacional, mantuvo sus mercados abiertos. El desafío regulatorio generó desconfianza y, en último término, desafección hacia la economía internacional.

La crisis también dejó importantes cicatrices en forma de desigualdad por la falta de atención de muchos gobiernos al desigual impacto distribucional de la crisis y de las medidas adoptadas para la recuperación. Este desafío en forma de desigualdades está en el origen del auge de muchos populismos en los años siguientes.

Entre tanto, aumentaba también la preocupación por el impacto que las economías abiertas tendrían sobre la sostenibilidad del planeta. Este desafío climático ha ido ganando terreno dado el riesgo existencial que el cambio climático supone para la humanidad.

Desde 2016 estas fuerzas se han acelerado. El ascenso de China y su posición sistémica en la economía y el comercio internacional cuestionan la hegemonía estadounidense. El aumento del uso de la excepción de seguridad nacional en el comercio internacional, por parte de los Estados Unidos en materia de acero y aluminio, entre Qatar y Arabia Saudita, entre la Federación de Rusia y Ucrania, entre Kazajistán y Kirguistán, ha supuesto la exclusión de sectores enteros de la economía que ya no obedecen al principio de apertura comercial.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que nos afectó a todos, generó también enormes desigualdades en el acceso a las vacunas y también preocupación por la inseguridad creada por la dependencia de un puñado de países suministradores de productos esenciales. El comercio aparece como fuente de vulnerabilidad, a pesar de que fue también el comercio quien nos salvó mediante el suministro de productos alimentarios, material sanitario y equipos tecnológicos para poder mantener la economía y la sociedad conectada.

La invasión de la Federación de Rusia a Ucrania ha aumentado la preocupación por la dependencia de la energía europea del gas ruso y, a su vez, la dependencia de la Federación de Rusia del sistema financiero mundial. La militarización de la interdependencia, con actitudes cada vez más nacionalistas, también resulta preocupante.

Finalmente, la creciente rivalidad entre China y los Estados Unidos en torno a la tecnología y a su doble uso civil y militar es percibida hoy como una gran vulnerabilidad con un aumento de voces que llaman al desacople tecnológico entre los dos países.

C. El comercio internacional en la era de la rivalidad entre China y los Estados Unidos

Nos dirigimos a una nueva doctrina económica con la lucha por la hegemonía mundial como telón de fondo.

El cierre de las fronteras con respecto al comercio y a los flujos de inversión aparece como la opción predeterminada, sobre todo en el ámbito tecnológico y, en particular, con respecto a China. El desacople en el área de la tecnología militar y el aumento de controles a las exportaciones prevalecen sobre la eficiencia o la innovación. La cuestión es cuál será el perímetro del desacople, qué tratamiento se dará a las tecnologías de doble uso o a las tecnologías emergentes y fundamentales. Más allá del ámbito de las restricciones, cabe preguntarse si estos controles serán eficaces para impedir el avance tecnológico de China. Dos ejemplos del pasado nos muestran las dificultades para ello. En los años noventa, China vio limitado su acceso a la estación espacial internacional. Hoy, China se ha convertido en una potencia espacial con su propia estación espacial. El bloqueo del acceso de China al sistema de posicionamiento global (GPS) a finales de los años noventa, llevó a este país a desarrollar su propio sistema de navegación por satélite, el sistema Beidou, que hoy es el segundo mayor sistema de navegación del mundo.

Los Estados han retomado con fuerza su intervención en los mercados. Asistimos a la adopción de políticas comerciales y, sobre todo industriales, vigorosas y, en muchos casos, proteccionistas. Es cierto que la transición climática y la tecnología necesitan de grandes inversiones públicas y de aportes de las políticas industriales. Pero la cuestión es cómo hacerlo, si de forma abierta, favoreciendo el acceso tecnológico por parte de países en desarrollo para avanzar hacia la descarbonización o la competitividad en la nueva economía digital, como pago por lealtades geopolíticas o, peor aún, entrando en una guerra de subvenciones. Lo cierto es que el Acuerdo de París relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático supuso un avance sin precedentes en la lucha contra el calentamiento global: por primera vez los países adoptaron compromisos de reducción de emisiones en forma de "contribuciones nacionales". Pero la manera, el ritmo y los instrumentos para alcanzar estos objetivos nacionales se dejaron al libre albedrío de los países. Y la acción unilateral de los Estados, sobre todo aquellos que son sistémicos, ha generado efectos indirectos sobre los demás.

La geopolítica se está tomando la revancha sobre la economía. Abundan los llamados a la localización en países considerados “amigos” (*friendshoring*), a la deslocalización cercana (*nearshoring*), al desacople, a la adopción de restricciones a la exportación o de controles a los flujos de inversión. Corremos el riesgo de que, al buscar repatriar la producción o depender de un grupo más pequeño de socios, reduzcamos la resiliencia de las cadenas de producción, como vimos recientemente en los Estados Unidos con la crisis de la leche en polvo.

La Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional nos advierten del riesgo de fragmentación del sistema comercial internacional. Por ahora, las cifras del comercio internacional no capturan esta fragmentación y, por lo tanto, esto podría darnos la impresión de ser un espejismo. Pero los mensajes que emanan de los responsables públicos empiezan a pesar sobre las decisiones de las empresas, los inversores y las producciones, y acabaran teniendo un impacto sobre la economía. La fragmentación supondrá un aumento del riesgo inflacionista, que tendrá consecuencias dolorosas en países menos avanzados. No podemos excluir que el riesgo de fragmentación afecte también el Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional, con la aparición de sistemas competidores.

D. Un tríptico de posibles respuestas

Necesitamos aprender de la experiencia de estas últimas décadas y navegar las turbulencias geopolíticas actuales para mantener la capacidad del comercio internacional como fuente de crecimiento, innovación y progreso en el futuro.

Necesitamos trabajar en una triple dirección.

- i) En primer lugar, necesitamos continuar posibilitando el comercio. Es esta la función de los acuerdos comerciales multilaterales y de aquellos que firman los países y regiones. Es cierto que el sistema comercial multilateral enfrenta los desafíos descritos anteriormente, y es también uno de los frentes de la geopolítica, pero también es cierto que ha sido capaz de alcanzar acuerdos multilaterales, incluido el más reciente para prohibir las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y ponen a la biodiversidad marina en riesgo. Pero si la función del sistema comercial multilateral desde su creación ha sido la de facilitar la convergencia de las políticas comerciales de sus miembros, puede que su futuro sea más bien gestionar el riesgo de divergencias y evitar que las diferencias comerciales se conviertan en guerras comerciales.

Para ello el sistema multilateral va a necesitar encontrar un nuevo equilibrio en tres cuestiones fundamentales: la excepción de seguridad nacional, es decir, en qué circunstancias los Estados van a poder restringir el comercio para garantizar su seguridad; las subvenciones industriales y, en particular, cuándo y bajo qué condiciones se pueden aceptar, entendiendo que se necesita limitar aquellas que tengan un impacto negativo mayor sobre otros países; y las reglas relativas al sistema de solución de controversias y en particular su capacidad para emitir decisiones de obligado cumplimiento para las partes. En los tres casos se va a necesitar mayor flexibilidad, pero con reglas que limiten el unilateralismo. Finalmente, el sistema comercial multilateral también requiere de una nueva definición de la relación entre comercio y cambio climático.

- ii) En segundo lugar, necesitaríamos políticas para desplegar el potencial comercial de empresas de todo tamaño. Para muchas empresas, las oportunidades creadas por los acuerdos bilaterales son únicamente teóricas. Para pasar a la práctica y traducir estas oportunidades en flujos comerciales son precisas medidas de apoyo a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, el crédito a la exportación, la inteligencia comercial, las infraestructuras aduaneras o los mecanismos de certificación de la calidad.
- iii) En tercer lugar, necesitamos aceptar que no todos son ganadores en la economía internacional, que también hay quienes se quedan al margen del camino, que los mercados abiertos contribuyen a la innovación y a la competitividad pero que, junto con los avances tecnológicos, también generan desigualdad y exclusión. Se necesitan, por lo tanto, medidas para que nadie se quede atrás. A estas cuestiones se les ha prestado menor atención política, sobre todo en algunos países. Se imaginó que los mercados iban a resolver los problemas de distribución de los costos y los beneficios de los mercados abiertos, del comercio y de la tecnología, pero no ha sido así. Precisamos de una mayor coherencia de las políticas públicas y en materia de fiscalidad, educación, formación de capital humano, protección social y políticas industriales. Todo ello exige de una acción más decidida por parte de los Estados.

Y es aquí, en este momento de confusión, donde volvemos a necesitar una CEPAL capaz de generar el pensamiento crítico necesario para la definición de un nuevo orden económico internacional.

Reformas al sistema financiero internacional

José Antonio Ocampo¹

Introducción²

En la actualidad, la reforma del sistema financiero internacional está en el centro de atención de los debates mundiales. A dicho debate se ha referido el Secretario General de las Naciones Unidas con la propuesta de un estímulo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con sugerencias más amplias sobre reforma financiera internacional (Naciones Unidas, 2023a y 2023b). Muchas de estas propuestas fueron respaldadas en la declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible realizado en septiembre de 2023 (Naciones Unidas, 2023c, párr. 38). Estos temas han estado, además, en el centro de la agenda de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo, desde la de Monterrey en 2002, las del Grupo de los 20 (G20) y el Banco Mundial, así como en debates recurrentes, entre ellos el histórico sobre la participación equitativa de los países en desarrollo³ en las instituciones financieras internacionales. A estas propuestas y las de otros analistas me referiré a lo largo de este capítulo.

¹ José Antonio Ocampo, Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia. Fue Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Ministro de Hacienda de Colombia en dos ocasiones, entre otros cargos. Este capítulo está basado en la presentación realizada por el autor con ocasión de las actividades conmemorativas del 75º aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 18 de agosto de 2023.

² La ponencia se nutrió ampliamente del documento que preparado por el autor para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas como propuesta para la cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo que se realizará en España en 2025. El autor agradece el apoyo de Juan Sebastián Betancur, Carlos Felipe Jaramillo, Karla Daniela González y Víctor Ortega por sus comentarios e información para la elaboración del documento.

³ Estos países incluyen los llamados “emergentes”, un término que carece de una definición clara. En el resto del análisis me referiré siempre a “países en desarrollo” para incluirlos, aunque se reconoce la histórica e incluso creciente heterogeneidad de este grupo amplio de países.



José Antonio Ocampo, Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia, ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.



José Antonio Ocampo, Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL. CEPAL, Santiago, 18 de agosto de 2023.



En este análisis me refiero a cuatro elementos de la reforma financiera internacional: el papel y la evolución de los bancos multilaterales de desarrollo, los del sistema monetario internacional, los mecanismos de reestructuración de las deudas soberanas y temas institucionales críticos. Dejo de lado algunos otros, como la asistencia oficial para el desarrollo, los mecanismos especiales de financiamiento de la lucha contra el cambio climático y los estándares internacionales de supervisión y regulación de los sistemas financieros. Hago uso de múltiples contribuciones a estos debates, entre otras las propias, en varios casos en colaboración con otros autores.

A. Los bancos multilaterales de desarrollo

El sistema de bancos multilaterales de desarrollo tiene su origen en la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en la Conferencia de Bretton Woods de 1944 (Helleiner, 2014), hoy parte del Grupo Banco Mundial, pero se ha enriquecido después con la puesta en marcha de varios bancos regionales, subregionales e interregionales. Entre los regionales los primeros fueron el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creados en 1958 y 1959 respectivamente, a los cuales se agregaron otros que se pusieron en marcha con posterioridad.

El propósito principal de estas instituciones fue complementar el financiamiento privado para apoyar ciertos objetivos públicos esenciales, entre ellos la reconstrucción europea en el caso del BIRF, una función que fue asumida rápidamente por el Plan Marshall, lo cual permitió que esta institución orientara sus actividades hacia los países en desarrollo. Una razón básica para la creación de los bancos multilaterales de desarrollo fue el efecto negativo que tuvo la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado en el financiamiento privado internacional, salvo en el comercio. Dicho financiamiento se comenzó a reconstruir a nivel mundial desde fines de la década de 1950 y comenzó a llegar a un grupo de países en desarrollo a fines de los años sesenta o comienzos de los setenta, pero siguió siendo limitado o muy costoso para muchos de ellos.

En lo que respecta al apoyo a los países en desarrollo⁴, los bancos multilaterales de desarrollo fueron diseñados para financiar programas básicos de los sectores públicos de países con escaso acceso a los mercados privados —virtualmente todos hasta la década de 1960—, y en condiciones más favorables en términos de plazos y costo para los que sí tienen acceso a dichos mercados. Aparte de programas del sector público, pueden financiar

⁴ Dejo, por lo tanto, de lado al BEI, por lo demás el banco multilateral de desarrollo más grande de todos. Cabe señalar, sin embargo, que este banco ha apoyado históricamente a países del Mediterráneo y posteriormente a otros países en desarrollo, entre ellos ahora a los latinoamericanos a través de su nueva sede en Bogotá.

también programas del sector privado, una actividad que en varios casos se realiza a través de las corporaciones financieras o entidades similares que forman parte del grupo respectivo. El financiamiento fue históricamente para proyectos, pero se ha extendido posteriormente a programas.

Varias instituciones tienen líneas preferenciales para los países de más bajos ingresos, incluso a través de entidades especializadas, como la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Grupo Banco Mundial. Esta tarea complementa otros mecanismos directos de apoyo a estos países a través de la asistencia oficial para el desarrollo, coordinada por Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

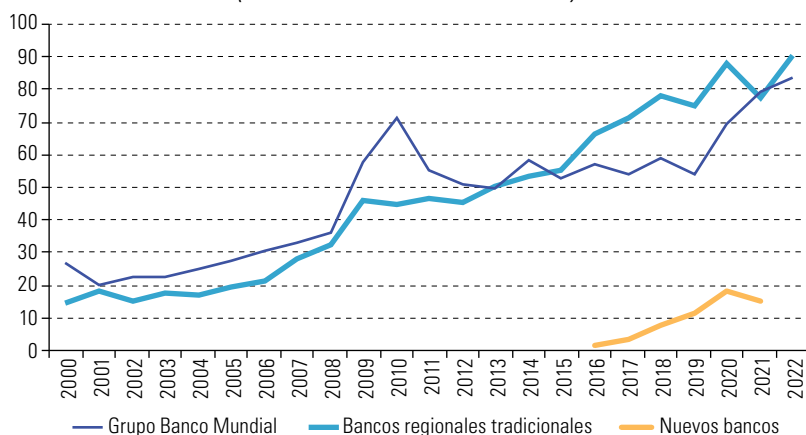
A estas funciones históricas se agrega el papel contracíclico que deben cumplir los bancos multilaterales de desarrollo, esencial debido al comportamiento procíclico del financiamiento privado internacional hacia los países en desarrollo. Esta función de los bancos radica en que, a través de sus mecanismos de apoyo técnico y financiero, pueden ayudar a suavizar o reducir el impacto negativo de crisis financieras o económicas, como la que desencadenó la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la que se generó con las políticas monetarias restrictivas adoptada por los bancos centrales como respuesta al aumento de la tasa de inflación a nivel mundial generada por la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania en febrero de 2022. A estas funciones se ha agregado la de asistencia técnica a países individuales y el análisis de la situación y las políticas apropiadas para los países en desarrollo —el “banco de conocimientos”, como se le ha denominado algunas veces—. Esta última función la comenzó a desempeñar el Banco Mundial con la creación de la Oficina del Economista Jefe en los años setenta, pero gradualmente la han asumido varios bancos regionales. El Banco Mundial comenzó también a cumplir funciones asociadas a garantías de inversiones en países en desarrollo y arreglos de disputas asociadas a dichas inversiones. En términos de objetivos públicos, en años recientes se ha agregado el énfasis en el financiamiento de bienes públicos internacionales, en particular de la mitigación y adaptación al cambio climático.

Hay dos modelos básicos de bancos multilaterales de desarrollo. El primero sigue el diseño original del BIRF, según el cual hay una diferencia entre miembros prestatarios y no prestatarios, que en términos generales son los países en desarrollo y desarrollados, respectivamente. Todos aportan capital y, en cierto sentido, el capital suscrito pero no pagado de los países desarrollados opera como una especie de garantía, que ayuda a la solidez de la institución y, por ende, a su grado de inversión. El otro modelo es el cooperativo. En este caso todos los países son prestatarios potenciales y comparten por igual los riesgos que enfrenta la institución. Este es el modelo del BEI y del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Sobre el primero de estos modelos, es importante mencionar que existe un debate complejo sobre la

“graduación” de los países, especialmente en el Banco Mundial. Según este criterio, a partir de cierto nivel de ingreso el país se convierte en desarrollado y no puede seguir siendo prestatario, aunque podría continuar utilizando un menú de opciones, especialmente servicios de asesoría del banco.

De acuerdo con el análisis de Ocampo y Ortega (2022), cuyos datos se actualizan en el gráfico III.1, los bancos regionales tradicionales que ofrecen financiamiento a los países en desarrollo (es decir, sin incluir al BEI) han crecido más rápidamente que el Grupo Banco Mundial, y desde mediados de la década pasada lo superan en términos de financiamiento. A ello se agrega el crecimiento de los dos bancos nuevos, con sede en China: el Nuevo Banco de Desarrollo, de los países BRICS, y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Estas instituciones crecieron rápidamente en sus primeros años, durante la segunda mitad de la década pasada, pero muestran recientemente menor dinamismo, una situación que seguramente se superará muy pronto.

Gráfico III.1
Compromisos crediticios de los bancos multilaterales de desarrollo, 2000-2022
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases estadísticas de cada banco.

Nota: Los bancos regionales tradicionales incluyen el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Los nuevos bancos incluyen el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

El Banco Mundial sigue jugando, sin embargo, el papel contracíclico más importante, como se refleja en el gráfico con el fuerte aumento de su financiamiento durante la crisis del Atlántico Norte⁵ y durante la del COVID-19

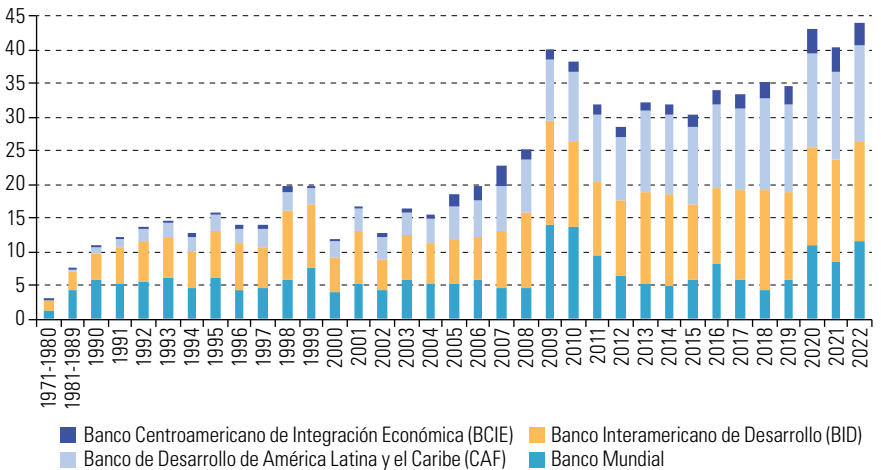
⁵ Uso este término para referirme a la crisis de 2007-2009, generalmente llamada crisis financiera mundial, pero como sus ejes fueron los Estados Unidos y Europa Occidental, el nombre más apropiado es crisis del Atlántico Norte.

y años más recientes. Esto fue posible durante la última crisis gracias a la capitalización de esta institución en 2018. Además, en años recientes, esta función la ejerció con mayor fuerza la AIF que el BIRF, pero también en el segundo caso con un aumento importante del financiamiento. El único banco regional tradicional que ejerció una función contracíclica importante durante la pandemia fue el Banco Asiático de Desarrollo, en tanto que el Banco Africano de Desarrollo redujo su aprobación de créditos.

En términos de apoyo relativo a distintas regiones en relación con el PIB regional, el Banco Mundial proporciona el mayor apoyo a África Subsahariana y a Asia Meridional. Esto refleja claramente la prioridad de apoyar a las regiones en desarrollo más pobres del mundo. América Latina y el Caribe le siguen en importancia relativa. Por su parte, el apoyo de los bancos regionales es dominante en Europa, entre otras razones por el apoyo del BEI, seguida por América Latina y el Caribe (Ocampo y Ortega, 2022).

La importancia de los bancos regionales en el financiamiento de América Latina se muestra en el gráfico III.2. En las décadas de 1970 y 1980, el Banco Mundial proveía más de la mitad de los créditos a la región. En contraste con este predominio, en las décadas siguientes el financiamiento del BID y de la CAF han sido más dinámicos. El mayor crecimiento reciente de este último banco ha implicado que su financiamiento es muy cercano al del BID y puede superarlo en los próximos años, por las razones que señalo más adelante.

Gráfico III.2
América Latina: financiamiento de los bancos multilaterales
de desarrollo, 1971-2022
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases estadísticas de cada banco.



Sin embargo, respondiendo nuevamente a su función contracíclica, el Banco Mundial fue la institución que más aumentó el financiamiento a la región durante la crisis del COVID-19 y los dos años siguientes, en tanto que ni el BID ni la CAF lo hicieron de manera significativa, aunque sí el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), gracias a la capitalización que fue aprobada en 2019 y se hizo efectiva en 2020. El Banco Mundial también ejerció una función contracíclica importante hacia la región durante las crisis latinoamericana de la deuda, la crisis asiática y la crisis del Atlántico Norte (esta última se muestra en el gráfico III.2).

De este análisis se desprende la importancia de un continuo dinamismo del sistema de bancos multilaterales de desarrollo, tanto para financiamiento de largo plazo, incluido ahora el destinado a la lucha contra el cambio climático, como para el apoyo a los países durante las crisis. El apoyo relacionado con el cambio climático, en materia tanto de mitigación como de adaptación, ha venido aumentando como proporción de activos de estas instituciones (Ocampo y Ortega, 2022), pero es todavía muy pequeño en relación con las necesidades de financiamiento. En relación con el financiamiento durante las crisis, es fundamental que los bancos regionales cumplan también un papel contracíclico, complementando el que en tal sentido tiene el Banco Mundial.

Además de los documentos de Naciones Unidas mencionados al comienzo de este artículo, existen propuestas ambiciosas recientes sobre los bancos multilaterales de desarrollo provenientes de los grupos de expertos independientes del G20 sobre los requisitos de capital (G20, 2022 y 2023a) y sobre la agenda de estas instituciones en un sentido amplio (G20, 2023b), y propuestas para la hoja de ruta del Banco Mundial (Evolution Roadmap) (Banco Mundial, 2023). La reciente Cumbre del G20 hizo también propuestas ambiciosas en esta área (G20, 2023c, párr. 47 a 52).

Existen tres elementos comunes en estas propuestas. El primero es que, aparte del apoyo al desarrollo equitativo y sostenible de los países en desarrollo, los bancos multilaterales también deben financiar el aporte de estos países a la provisión de bienes públicos globales —o internacionales, para incluir los regionales—, entre ellos la lucha contra el cambio climático y la prevención de pandemias. El segundo es la necesidad de contar con cláusulas de contingencia para enfrentar la vulnerabilidad de los países asociada a fenómenos climatológicos, de salud o a efectos de crisis internacionales; estas cláusulas deberían permitir suspender el servicio de la deuda con estas instituciones e incluso reducir su monto cuando los países enfrentan estas situaciones. El tercero es que es necesario trabajar más estrechamente con el sector privado, incluso para apoyar su contribución a la provisión de bienes públicos internacionales.

Un tema esencial de todas estas propuestas es la necesidad de contar con créditos concesionales o donaciones canalizadas a través de los bancos. Estos apoyos deben favorecer también a países de renta media y crear mecanismos que permitan subsidiar parcialmente los créditos al sector privado para apalancar sus inversiones en la provisión de bienes públicos. Para hacerlo posible es necesario aumentar en forma significativa la asistencia oficial para el desarrollo de los países de altos ingresos, ya que es esencial ampliar también la que reciben los países de bajos ingresos y los vulnerables de renta media. Aparte de los recursos concesionales, las propuestas indican que los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo deberían ser a largo plazo (de 30 a 50 años), con períodos de gracia más significativos y tasas de interés más bajas. Para manejar la volatilidad del tipo de cambio deben prestar más en monedas nacionales de los países, con base en los recursos que capten con la colocación de bonos en dichas monedas, lo que ayudaría además a apoyar el desarrollo de los mercados de capitales en los países en desarrollo.

A esto se agregan diversas propuestas de manejo financiero que permitan ampliar la relación entre el financiamiento de los bancos multilaterales y el capital de estas instituciones, manteniendo de todas maneras los estándares que permiten que estas instituciones continúen teniendo el mejor grado de inversión. Deben desarrollarse, además, grandes innovaciones en los mecanismos financieros que permitan apalancar inversiones privadas, incluidas garantías e inversiones público-privadas. En términos de ampliación de recursos, la canalización de los derechos especiales de giro (DEG) que emite el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de los bancos multilaterales de desarrollo, que ya están autorizados para tener dichos activos, puede contribuir a aumentar los préstamos de estas instituciones. En este sentido, es necesario desarrollar un instrumento concreto que permita preservar el papel de los DEG como activo de reserva, con base en las experiencias de fondos del FMI que cuentan ya con dichos mecanismos.

En todo caso, para cumplir estas funciones, así como las más tradicionales, el elemento más importante es la capitalización de los bancos multilaterales de desarrollo en las magnitudes necesarias. Las capitalizaciones del Banco Mundial en 2018, del BCIE en 2020 y de la CAF en 2020, así como las de todas las instituciones después de la crisis del Atlántico Norte respondieron a esta demanda. Sin embargo, un problema complejo es la duda sobre el compromiso de los Estados Unidos de capitalizar más al Banco Mundial y de apoyar con mayores recursos al BID, en este último caso más allá del financiamiento al sector privado. Si esto acontece, la CAF superará pronto al BID en términos de financiamiento a la región. Además, es esencial que el apoyo de todas estas entidades continúe beneficiando a los sectores públicos y no solo a empresas privadas mediante créditos.



Las propuestas difieren significativamente en términos de magnitudes de las capitalizaciones necesarias. El grupo de expertos independientes del G20 propone aumentar a 500.000 millones de dólares el financiamiento anual de estas instituciones para 2030, una tercera parte de cual sería en asistencia oficial o créditos concesionales y el resto en créditos no concesionales (G20, 2023b). Dado el monto de aprobaciones de los bancos en años recientes (sin incluir al BEI), esto significa aproximadamente triplicar el valor de los créditos. Las propuestas de las Naciones Unidas sobre el estímulo necesario para alcanzar los ODS son mucho más ambiciosas. De hecho, el documento respectivo del Secretario General resalta que la relación entre el financiamiento de los bancos multilaterales y el tamaño de la economía mundial se redujo significativamente en las décadas de 1960 y 1970 en los casos del BIRF y el BID, así como de otros bancos en épocas posteriores, aunque después de importantes capitalizaciones (Naciones Unidas, 2023a, gráfico 2). Por este motivo, las Naciones Unidas sugieren que, si se retornara a los niveles de 1960, el capital aumentaría tres veces más y los préstamos podrían aumentar hasta casi 2 billones de dólares, un monto más cercano a la brecha en el financiamiento de los ODS (Naciones Unidas, 2023a, cuadro 2).

Finalmente, es importante que los bancos multilaterales constituyan una red de servicios. En el caso del Banco Mundial, esto incluye su participación en proyectos regionales, junto a sus socios en las distintas regiones (Banco Mundial, 2023). A ello se agrega la necesidad de que todos los bancos multilaterales de desarrollo trabajen con los bancos nacionales de desarrollo y otras instituciones públicas de los países (Griffith-Jones y Ocampo, 2018). Esto es esencial porque los bancos públicos de desarrollo financian entre el 10% y el 12% de la inversión a nivel mundial (Naciones Unidas, 2023a), aunque con diferencias significativas entre países. Esta colaboración permitiría que los bancos nacionales se conviertan en ejecutores de programas de los multilaterales, así como en canales de información sobre las necesidades de financiamiento en sus países.

B. Sistema monetario internacional

El sistema mundial de reservas actual, el eje del sistema monetario internacional, es el resultado de la crisis que tuvo el sistema acordado en Bretton Woods, cuando los Estados Unidos decidieron devaluar en 1971 la tasa de cambio del dólar por oro que se había acordado entonces. Entre 1972 y 1974 hubo un intento de llegar a nuevo acuerdo, pero las negociaciones fracasaron. El sistema que surgió fue, por lo tanto, el producto de decisiones que se tomaron con base en lo que aconteció en la práctica, dando lugar a lo que en la terminología de la época se llamó un “no sistema” (Ocampo, 2021). Algunos de los elementos fueron ratificados formalmente en las reuniones del Fondo Monetario Internacional (FMI) de Jamaica en 1976.

Los elementos de ese sistema son los siguientes: i) puede haber múltiples monedas de reserva, pero en la práctica el dólar fiduciario ha sido dominante, seguido con un margen significativo por el euro y en magnitudes modestas por otras monedas; ii) los países pueden escoger el sistema cambiario que consideren más apropiado, lo que en la práctica ha significado un sistema de tasas flotantes entre las principales monedas; iii) el compromiso de no “manipular” el tipo de cambio, pero ese concepto no se ha definido en forma precisa; iv) los países pueden seguir regulando los flujos de capital, aunque estos se han liberalizado en una parte importante del mundo, y v) el FMI supervisa las políticas macroeconómicas de los países a través de lo referido en el artículo IV del acuerdo del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. A esto se agregan, como veremos, la creación y el rediseño de líneas de crédito, en gran medida durante crisis en distintas economías. Vale la pena añadir que, en contra de las visiones consignadas en el acuerdo de Bretton Woods, la coordinación macroeconómica se hace por fuera del FMI, a través de grupos ad hoc, inicialmente el G10, posteriormente el G7 y, desde la crisis del Atlántico Norte, el G20. Sobre este sistema, que he denominado “multilateralismo de élite” me referiré en la sección D sobre temas institucionales.

Sobre posibles reformas del sistema, la primera sería una mayor competencia entre monedas de reserva. Sin embargo, el mercado es el que determina cuáles se usan y cuáles no. Existen propuestas de crear nuevas monedas internacionales, como la que surgió de la reunión de los BRICS en agosto de 2023, pero su viabilidad es, en el mejor de los casos, limitada, aunque pueden servir al menos como mecanismo de pago entre los bancos centrales de los países miembros de distintos acuerdos.

La propuesta más interesante en materia de reformas es la posibilidad de utilizar en forma más activa los derechos especiales de giro (DEG), la moneda de reserva que emite el propio FMI, creada en 1969. Este ha sido un instrumento con uso muy limitado hasta ahora, básicamente en transacciones entre los bancos centrales de los miembros de la organización y su posible uso por otros organismos financieros internacionales autorizados. Según los acuerdos, las emisiones de DEG deben hacerse sobre la base de necesidades de largo plazo, de carácter global y para complementar la oferta de otras reservas. Ha habido cuatro emisiones históricas: la inicial, cuando se puso en funcionamiento el mecanismo a comienzos de la década de 1970, y las de 1980, 2009 y 2021, las dos últimas como respuesta a crisis internacionales. La de 2021 tuvo lugar después del fracaso en el acuerdo para la emisión en 2020 debido a la objeción de los Estados Unidos, aunque se adoptó por una suma superior a la inicialmente propuesta, el equivalente a 650.000 millones de dólares. Debido a la composición de las cuotas del FMI, que es el criterio para asignación a distintos países, el grueso de la emisión favoreció a países de altos ingresos (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Asignación de derechos especiales de giro en 2021

Grupo de países	Millones de DEG	Participación en las asignaciones (En porcentajes)
Altos ingresos pertenecientes a la OCDE	280 861	61,5
Estados Unidos	79 546	17,4
Japón	29 540	6,5
Otros	171 775	37,6
Altos ingresos no pertenecientes a la OCDE	34 958	7,7
Países del Golfo	15 251	3,3
Otros países	19 707	4,3
Medianos ingresos	132 373	29,0
China	29 217	6,4
Sin incluir China	103 156	22,6
Bajos ingresos	8 294	1,8
Asignaciones totales	456 485	100,0

Fuente: Estimaciones del autor, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y niveles de desarrollo de los países según el Banco Mundial, 2021.

De diversos análisis que se han hecho sobre la materia⁶ han surgido varias propuestas. Para comenzar, indican que las emisiones de DEG podrían ser mucho mayores, de por lo menos 200.000 millones de dólares por año e incluso hasta 400.000. Lo conveniente sería, en todo caso, que deben seguir teniendo un carácter contracíclico y ser proporcionales a largo plazo a la demanda de reservas internacionales. Para un uso más activo, la principal reforma que se podría adoptar es eliminar la contabilidad dual del FMI, que hoy en día separa los DEG de las operaciones corrientes del Fondo. Una vez eliminada esta dualidad, los DEG no utilizados podrían considerarse como depósitos de los países en el FMI, que esta entidad podría utilizar, por lo tanto, como recursos disponibles para sus operaciones crediticias. Ello reduciría, además, la necesidad de aumento de cuotas para financiar las operaciones del Fondo. Sin embargo, como significaría aumentar la dependencia del FMI de recursos de los países desarrollados, podría ser conveniente acompañar esta reforma con cambios en la participación de los países miembros en la asignación de DEG.

Una posibilidad adicional sería que pudieran ser depositados como cuentas en los bancos multilaterales de desarrollo o en fondos multilaterales para ciertos objetivos internacionales. Entre los segundos se cuentan dos fondos creados por el FMI en años recientes: uno para problemas de balanza de

⁶ Kenen (2010), Ocampo (2021, cap. II), Williamson (2009) y FMI (2011b).

pagos de países de bajos ingresos (Fideicomiso para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction and Growth Trust*)) y otro para el apoyo a la estabilidad de la balanza de pagos para países de bajos ingresos y vulnerables de ingresos medios, que incluyen el manejo de riesgos asociados al cambio climático y a las pandemias (Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (*Resilience and Sustainability Trust*)). Ambos han beneficiado a un grupo creciente de países. En ambos casos ha sido necesario adoptar mecanismos que garanticen la liquidez de los DEG, para que continúen teniendo el carácter de moneda de reserva, un tema que no ha sido fácil de implementar. Los DEG también podrían utilizarse para apoyar una cuenta de sustitución en el Fondo que se utilice para que los países puedan cambiar la moneda en la cual están depositadas sus reservas sin hacerlo a través del mercado.

Hay otras propuestas específicas para favorecer con este instrumento a los países en desarrollo. Una es incluir un criterio adicional a la cuota entre los criterios de asignación, ya sea el ingreso per cápita de los países o la demanda de reservas. Esta propuesta ha estado sobre la mesa por mucho tiempo y un acuerdo de este tipo parece difícil. Otra podría ser que los aportes a fondos regionales de reservas fueran considerados como criterio para la asignación de DEG, para así promover la creación de dichos fondos. Sobre este tema vuelvo más adelante.

La prevención y manejo de crisis son temas claramente complementarios. Las acciones de prevención incluyen el manejo macroeconómico prudente, que es el tema central en las consultas del artículo IV, así como un nivel de reservas internacionales apropiado. Este último criterio genera, sin embargo, un costo para los países en desarrollo, que están sujetos a choques cíclicos más fuertes. No existe mecanismo que compense este costo del sistema.

El manejo de los choques provenientes de la cuenta de capitales es un tema crítico para los países en desarrollo que tienen acceso al financiamiento privado internacional, dado el comportamiento procíclico de dicho mercado. Por este motivo, la posibilidad de regular los flujos de capital es un tema esencial para estos países que, de hecho, lo hacen en forma más amplia que los desarrollados, incluyendo normas sobre las posiciones netas en monedas extranjeras de los agentes financieros.

En 1997 hubo una iniciativa del entonces Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, respaldada por los Estados Unidos, de establecer la “convertibilidad de la cuenta de capitales” como requisito para los miembros del FMI, adicional a la convertibilidad de las operaciones corrientes que fue acordada en Bretton Woods. Esta propuesta, presentada en la reunión anual de la institución en Hong Kong (RAE de China), tuvo lugar cuando se había iniciado la crisis asiática y fue derrotada en el proceso posterior. En el sentido contrario, después de la crisis del Atlántico Norte, se aprobó



en 2012 lo que llamó “visión institucional” del Fondo sobre manejo de la cuenta de capitales, que señala que la liberalización no siempre es positiva y, por ende, que el manejo de los flujos de capital puede ser conveniente en determinadas circunstancias, aunque de manera transitoria de acuerdo con esta visión (FMI, 2012). Esta decisión se adoptó después de múltiples estudios que señalaban el riesgo de la volatilidad de los flujos de capital para los países en desarrollo, incluidos los de varios de equipos técnicos del Fondo⁷. Aunque ha habido oposición de algunos países desarrollados, esta visión institucional continúa vigente.

En términos de financiamiento, los instrumentos han ido mejorando a lo largo del tiempo. En el siglo actual, las principales reformas fueron adoptadas en 2009-2010, nuevamente después de la crisis del Atlántico Norte. Las reformas incluyeron: i) la duplicación de todas las líneas existentes; ii) la creación de varias líneas de contingencia, las de crédito flexible y de liquidez de corto plazo, ambas sin condicionalidad para países con fundamentos macroeconómicos sólidos, y la de precaución y de liquidez, a la cual tienen acceso a un conjunto más amplio de países, aunque con condicionalidad, y iii) líneas más flexibles para los países de bajos ingresos.

Los montos aprobados para líneas de crédito flexible constituyen una parte muy importante de los recursos de crédito aprobados por el Fondo —hasta la mitad en algunos años—. Los países latinoamericanos han sido los que más han utilizado esta línea: Colombia y México primero y Chile y Perú más recientemente; Colombia es el único que ha hecho desembolsos parciales de los recursos aprobados. Como señalo más adelante, la ampliación de esta y otras líneas de contingencia, o la creación de nuevos mecanismos de este tipo, debe ser un elemento esencial en reformas futuras. Su elemento más importante es que autorizan unos recursos que no necesariamente desembolsan los países —es decir son contingentes—, y en ese sentido representan una especie de líneas de sobregiro, cuya principal virtud es que reducen la necesidad de acumular reservas internacionales.

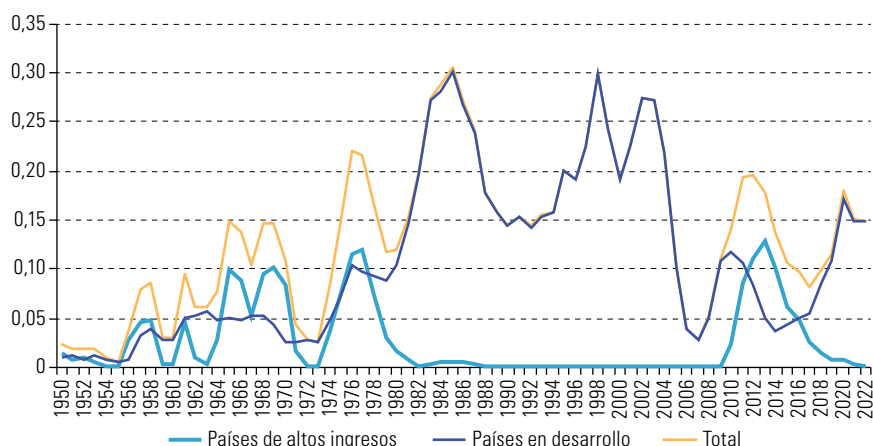
En épocas recientes los cambios en las líneas de crédito han sido menos importantes. Para los países de bajos ingresos se eliminó el pago de intereses en 2015. Para enfrentar la pandemia se aprobó una línea de créditos de emergencia sin condicionalidad, pero de pequeño monto: hasta una cuota del país. Fue usada ampliamente por 79 países. Hubo un fracaso al aprobar una línea de canje (*swaps*), pero se creó una de liquidez de corto plazo. Esta última fue, sin embargo, muy limitada en su alcance: sin condicionalidad, pero por un monto equivalente al 145% de la cuota. Por ser tan pequeño el monto en relación con la línea de crédito flexible, que ha alcanzado hasta

⁷ Véase Ostry y otros (2012), entre muchos otros.

diez veces la cuota, la línea de liquidez ha sido inútil. El único país que la ha usado fue Chile, pero rápidamente retornó a la línea de crédito flexible.

La magnitud del financiamiento del FMI desde su origen, estimado como proporción del producto interno bruto (PIB) mundial, se resume en el gráfico III.3. Hasta la década de 1970 los países desarrollados (de altos ingresos en el gráfico) fueron usuarios activos de créditos del organismo, en varios años de manera mayoritaria. La situación cambió radicalmente en la década de 1980, cuando los países en desarrollo se volvieron los principales solicitantes. Lo han seguido siendo, excepto temporalmente después de la crisis del Atlántico Norte, cuando algunos países europeos necesitaron nuevamente recursos del Fondo. Es interesante observar que los países en desarrollo requirieron menos créditos del FMI durante esta coyuntura, lo que indica que es incorrecto denominarla crisis financiera mundial.

Gráfico III.3
Desembolsos de créditos del FMI como porcentaje del PIB mundial
(En porcentajes)



Fuente: Estimaciones del autor, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y niveles de desarrollo en 2000 según el Banco Mundial.

El financiamiento de este organismo ha tenido un comportamiento claramente contracíclico. De hecho, los niveles históricos más altos se han dado durante la crisis latinoamericana de la deuda y la crisis asiática, cuando alcanzaron en ambos casos el equivalente al 0,3% del PIB mundial. Los montos máximos durante las dos crisis del siglo XXI, la del Atlántico Norte y la del COVID-19, sucedida en este último caso por años de bajo crecimiento y un proceso inflacionario de alcance mundial, son muy inferiores, con un máximo ligeramente inferior al 0,2% del PIB mundial. Sin embargo, el nivel



más elevado de los países de altos ingresos en los años que sucedieron a la crisis del Atlántico Norte sí fue similar a los máximos históricos para ese grupo de países. En contraste, los montos demandados por los países en desarrollo durante la pandemia de COVID-19 y en años recientes, cuando volvieron a ser los usuarios más importantes de préstamos del FMI, fueron muy inferiores a los niveles alcanzados durante las crisis latinoamericana de la deuda y asiática.

Curiosamente, el comportamiento histórico del financiamiento a países desarrollados y en desarrollo se refleja en la evolución de la condicionalidad, uno de los temas más controversiales de los programas del FMI. Cuando los países de altos ingresos eran los principales deudores, fue estrictamente macroeconómica, siguiendo los principios acordados en los primeros años del Fondo. Con el predominio de préstamos a países en desarrollo, en las últimas décadas del siglo XX, la condicionalidad se volvió más estructural, y comprendió temas como privatizaciones —incluidas entidades financieras públicas— y políticas de comercio exterior. Las condiciones impuestas durante la crisis asiática generaron una fuerte oposición, que se reflejó en un acuerdo en 2002 de retornar al principio de condicionalidad macroeconómica. Este principio se amplió en 2009, cuando se determinó que el incumplimiento de metas estructurales no impide el desembolso de los créditos. Por otra parte, en 2018 se aprobó una modificación según la cual el FMI puede poner condicionalidad basada en estándares de gobernanza y lucha contra la corrupción, siempre que estos factores tengan impactos macroeconómicos. Este es un criterio complejo porque puede prestarse a análisis subjetivos, incluso con elementos políticos, acerca de si la corrupción de un país afecta o no su comportamiento macroeconómico.

Una diferencia notoria con el sistema de bancos multilaterales de desarrollo es la debilidad de las instituciones regionales en el sistema monetario internacional. La más grande en relación con el PIB regional es el Mecanismo Europeo de Estabilidad, creado en 2012 como consecuencia de la crisis del Atlántico Norte. Le sigue la iniciativa de Chiang Mai, entre los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), China, Hong Kong (RAE de China), la República de Corea y el Japón, que nació en 2000 como producto de la crisis asiática y se amplió significativamente en 2009, cuando se ampliaron y multilateralizaron sus líneas de canje de monedas, las cuales se ampliaron nuevamente en 2012. Los otros mecanismos son muy modestos.

Nuestro mecanismo regional es el Fondo Latinoamericano de Reservas, nacido en 1989 como sucesor del viejo Fondo Andino de Reservas, que había sido creado en 1978. Bajo el nuevo esquema se han adherido otros países: Costa Rica, Paraguay y Uruguay. Chile, que había sido uno de

los miembros originales, pero dejó de ser miembro de la organización, retornó recientemente. Aunque pequeño, ha jugado un papel muy interesante durante las crisis, incluyendo el Fondo Andino durante la crisis latinoamericana de la deuda. Su financiamiento es claramente contracíclico, oportuno y libre de condicionalidad, aunque sujeto al análisis de las condiciones macroeconómicas de país que pide un préstamo. Sus líneas abarcan, además de la de apoyo a la balanza de pagos, una de liquidez y otras de reestructuración de deudas, contingencia y excepcional. Más aún, para algunos de sus miembros más pequeños, como el Ecuador, ha sido, en la práctica, más importante que el FMI; debido a los recursos disponibles, esto no ha sido posible para países de mayor tamaño.

De este análisis surgen varias recomendaciones para la reforma del sistema monetario internacional. La primera es darle un papel mucho más activo a los DEG dentro del sistema, preferiblemente con una perspectiva de desarrollo. La reforma más importante es eliminar la doble contabilidad del FMI y considerar a los DEG no utilizados como depósitos de los países en el Fondo. Como señalé tanto en la sección anterior como en esta, el depósito de los DEG en los bancos multilaterales de desarrollo o en líneas específicas de crédito del FMI, para ampliar la oferta de crédito a los países en desarrollo, es también un mecanismo que debe ser ampliado.

La segunda es seguir revisando sus líneas de crédito y en especial ampliar las de contingencia, que son un instrumento de prevención de crisis, cuyo efecto más importante es reducir la alta demanda de reservas internacionales que el sistema actual ha terminado exigiendo a los países en desarrollo. Son instrumentos de prevención de crisis y, como he señalado previamente, en la medida que los recursos solo se desembolsan durante las crisis, pueden caracterizarse como líneas de sobregiro. Se asemejan también a las líneas de canje que algunos países tienen con otros bancos centrales, especialmente de países desarrollados, o con fondos regionales. En el caso de la línea de crédito flexible, lo recomendable es permitir que sea permanente. Las otras líneas de contingencia —la de liquidez de corto plazo y la de precaución y de liquidez— deben ser mejoradas. Una ventaja de todas estas líneas es que son más eficientes para el sistema monetario que la acumulación de reservas internacionales.

La condicionalidad debe seguir siendo estrictamente macroeconómica, e incluso debe ser revisada, porque sigue siendo considerada como el principal estigma del financiamiento del Fondo. Esto debe incluir la revisión de la condicionalidad basada en estándares de gobernanza y de lucha contra la corrupción que se estableció en 2018. Por otra parte, debe seguir vigente la visión institucional sobre regulaciones de los flujos de capital e incluso hacerla más precisa.



Por último, pero muy importante, es esencial ampliar el espacio para instituciones monetarias regionales, e incluso que trabajen más activamente con el FMI durante las crisis. Las virtudes fundamentales de estas instituciones son el mayor sentido de pertenencia por parte de sus miembros y, por lo tanto, la mayor cercanía a sus demandas. Una alternativa para hacerlas más atractivas es incluir los aportes a estas instituciones como un criterio adicional en la asignación de DEG.

C. Reestructuración de deudas soberanas

La reestructuración de las deudas soberanas es un conjunto relativamente vacío de la cooperación financiera internacional. El único mecanismo tradicional que existe desde mediados de la década de 1950 es el del Club de París, pero solo abarca las deudas oficiales bilaterales con países de la OCDE.

A este mecanismo se han agregado soluciones ad hoc de carácter multilateral que se han puesto en marcha para enfrentar problemas serios de endeudamiento soberano⁸. Después de la crisis latinoamericana de la deuda se puso en marcha el Plan Brady en 1989, con el cual los países en desarrollo, entre ellos el grueso de los latinoamericanos y algunos de otras partes del mundo, pudieron reestructurar sus deudas. El defecto principal de esta iniciativa fue que llegó demasiado tarde, casi al final de la llamada década perdida de América Latina. Sus virtudes principales fueron, obviamente, la reducción de los saldos de la deuda, pero también la puesta en marcha de un mercado de bonos soberanos, el mecanismo que utilizaron ampliamente los países en desarrollo con acceso al mercado desde la última década del siglo XX.

El otro mecanismo para los países de bajos ingresos fue la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*) que lanzaron el FMI y el Banco Mundial en 1996. Esta iniciativa fue complementada en 2005 por la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (*Multilateral Debt Relief Initiative*), que canceló las deudas de los países elegibles con el FMI, el Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo. A ellas se agregó en 2007 un mecanismo similar del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que favoreció a cinco países de bajos ingresos de América Latina y el Caribe.

Después de la crisis mexicana de 1994 hubo una discusión en el marco del G10 sobre propuestas en este campo. La más importante fue la

⁸ Puede agregarse que a comienzos de la Segunda Guerra Mundial hubo un mecanismo de renegociación de deudas que pusieron en marcha los Estados Unidos y que favoreció al grueso de los países latinoamericanos. Este mecanismo estuvo vigente hasta varios años después de la guerra.

de introducir nuevas cláusulas en los contratos de bonos emitidos en los Estados Unidos: cláusulas de acción colectiva (CAC), aunque no se denominaron así inicialmente, un mecanismo similar al que ya existía para los bonos londinenses, cuyos términos estipulan que la coordinación de los acreedores en los casos de reestructuración de las deudas debe gestionarse a través de un fideicomisario con prerrogativa para negociar o iniciar procedimientos legales.

El único intento por crear un marco institucional estable para la reestructuración de deudas tuvo lugar en 2001-2003 en el FMI, por iniciativa de los Estados Unidos. El objetivo fue crear un mecanismo institucional para fomentar acuerdos entre deudores y acreedores que permitieran reestructurar deudas insostenibles mediante un proceso rápido, ordenado y predecible, que a la vez protegiera los derechos de los acreedores (Krueger, 2002). Los términos de la propuesta fueron variando a lo largo del proceso, sobre todo con respecto a la función del Fondo, debido a la oposición de muchos agentes privados y de la sociedad civil a la idea de que desempeñara un papel demasiado activo en las negociaciones o en la aprobación de los acuerdos finales. Por otra parte, se acordó excluir las deudas públicas internas en esos procesos. En las versiones finales de la propuesta, aunque el mecanismo sería puesto en marcha mediante una enmienda en el Convenio Constitutivo del FMI, el órgano que se crearía para que garantizar el funcionamiento de las renegociaciones sería independiente del Directorio Ejecutivo y de la Junta de Gobernadores del FMI⁹.

La propuesta final fue rechazada por los Estados Unidos, bajo presión de su sector financiero y una oposición interna en la Secretaría del Tesoro, pero también de algunos países en desarrollo (notablemente, el Brasil y México) que temieron que este mecanismo podría restringir o encarecer su acceso a los mercados internacionales de capital, que por entonces ya se encontraba bastante limitado. La solución alternativa, liderada por México, fue el uso generalizado de CAC en los bonos emitidos en los Estados Unidos a partir de 2003, una experiencia que además demostró que la prima que se debía pagar al introducir las nuevas cláusulas era baja. A ello se agregó la decisión posterior de la zona del euro en 2013 de obligar a incluir cláusulas de agregación en los contratos de bonos emitidos por sus miembros, que crea la posibilidad de renegociar conjuntamente varias emisiones de bonos.

Por su parte, la derrota de la Argentina en su litigio de 2013-2014 ante los tribunales estadounidenses llevó a nuevas soluciones. El problema específico fue la interpretación particular de la cláusula *pari passu*, que obligó a ese país a hacer un pago completo de la deuda con los acreedores que no habían

⁹ Hagen (2005) proporciona una versión autorizada de estas negociaciones, en las cuales desempeñó un papel central.



participado en las dos renegociaciones que había realizado dicho país en años anteriores —los llamados “acreedores disidentes” (*holdouts*)—. La solución fue hacer emisiones que incluyeran tanto la revisión de la cláusula *pari passu*¹⁰ como los mecanismos de agregación que habían desarrollado los europeos. México volvió a liderar el camino en noviembre de 2014, cuando insertó las nuevas cláusulas en una emisión de bonos neoyorquinos —Kazajstán había hecho lo propio en una nueva emisión londinense en el mes anterior— sin afectar el costo de la deuda. También reemplazó al agente fiscal por un fideicomisario para representar a los bonistas en la negociación con los deudores, es un sistema parecido al de Londres.

De todos modos, la agregación no excluye la posibilidad de bloquear mayorías en emisiones individuales y tampoco garantiza la coherencia entre los contratos de bonos y otros contratos de deuda, como los préstamos de consorcios bancarios. A estas consideraciones podemos agregar la salvedad de que, aun cuando las CAC revisadas fueran capaces de solucionar problemas futuros, no resuelven el legado de la deuda existente durante algún tiempo, e incluso pueden empeorarlo hasta que no se incluyan las cláusulas de agregación en todos los contratos de deuda.

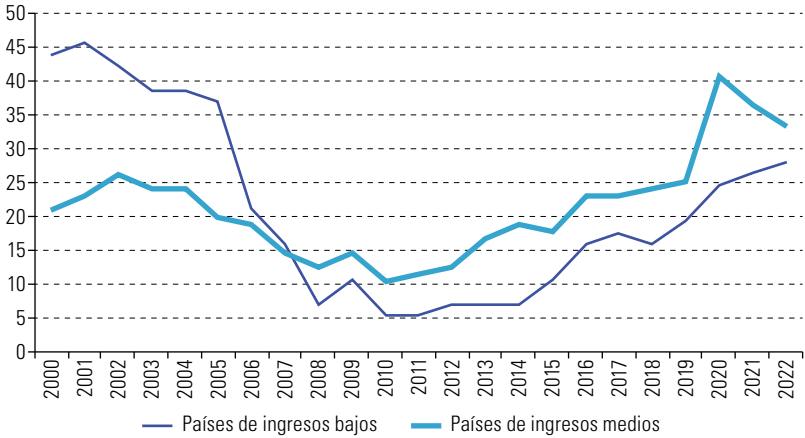
Los problemas recientes en este campo están asociados a la pandemia de COVID-19 y a las complejidades que ha enfrentado la economía mundial con posterioridad, incluida su lenta recuperación y las altas tasas de interés generadas por la inflación mundial que se aceleró a partir de la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania en febrero de 2022. El gráfico III.4 muestra la proporción de países en desarrollo con altos niveles de endeudamiento público, de acuerdo con la evaluación del FMI y el Banco Mundial. La proporción de los de bajos ingresos con alto endeudamiento, que se había reducido significativamente con la política de alivio de la deuda multilateral de 2005, comenzó a aumentar de nuevo desde mediados de la década de 2010 y ya alcanza casi un 30%. Por su parte, la proporción de países de ingreso medio con alto endeudamiento se había reducido en la primera década del siglo XXI, pero comenzó a aumentar en la segunda década, alcanzó un nuevo máximo en 2020 y se mantiene todavía por encima de los niveles de las dos décadas anteriores.

Cabe agregar que *The Economist* (2022) identificó 53 países vulnerables, que incumplieron los pagos de sus deudas o con un alto riesgo de sufrir dificultades por ellas. Aunque la mayoría de ellos están entre los países más pobres, cada vez más economías con ingresos medios enfrentan graves problemas de deuda. Estos países representan el 18% de la población del

¹⁰ Esta cláusula significa en general “de igual rango”, pero los tribunales de Nueva York la interpretaron en el caso argentino como “pagos a prorrata” iguales, una lectura que otorgó a los acreedores disidentes mayor poder de negociación. En los nuevos contratos se introdujo un cambio que elimina toda posibilidad de interpretar la cláusula como de pagos a prorrata.

mundo, aunque solo el 5% del PIB mundial. Debe agregarse que, de acuerdo con los datos y proyecciones del FMI (2023), todas las agrupaciones de países en desarrollo tienen y seguirán teniendo en los próximos años niveles de deuda superiores a los de 2019 (FMI, 2023, gráfico 3.1).

Gráfico III.4
Países en desarrollo con altos niveles de endeudamiento público
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Los datos se refieren a países con deuda pública bruta superior al 70% del PIB.

Durante la pandemia, el G20 y el Club de París crearon la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISSD) para países de bajos ingresos. Con apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, la ISSD suspendió entre mayo de 2020 y diciembre de 2021 pagos por 12.900 millones de dólares de 48 países, entre los 73 elegibles (Banco Mundial, 2021). De todas formas, solo se trató de una solución temporal y parcial, ya que no redujo los niveles de deuda y solo logró una participación mínima de los acreedores privados. Desde su vencimiento, en diciembre de 2021, se restringió el acceso a los mercados financieros y casi la mitad de los 73 países elegibles corren el riesgo de sufrir dificultades para pagar sus deudas.

A fines de 2020, el G20 y el Club de París lanzaron el Marco Común para Reestructuraciones de Deuda (*Common Framework for Debt Treatment*), creado para coordinar con los países elegibles para la ISSD y aliviar sus deudas. Sin embargo, solo se han beneficiado cuatro países hasta el momento: Chad, Etiopía, Ghana y Zambia. Las Naciones Unidas, entre otros organismos y analistas, ha propuesto utilizar una versión mejorada de este mecanismo, como se señala más adelante. Varios países de ingresos medios



que necesitan aliviar inmediatamente sus deudas no cumplen los requisitos de la ISSD. Algunos, como el Líbano, Sri Lanka y Suriname, ya incumplieron sus pagos, y otros, como Egipto, Pakistán y Túnez, enfrentan graves problemas por la deuda. En América Latina, la Argentina y el Ecuador reestructuraron sus deudas externas en años recientes mediante los mecanismos tradicionales.

Hacen falta, por lo tanto, reformas ambiciosas. En septiembre de 2020, el FMI resaltó la necesidad de mejorar el enfoque contractual para la reestructuración de deudas (FMI, 2020). Al mismo tiempo, señaló los crecientes problemas asociados con la deuda garantizada que no tiene la forma de bonos y la falta de transparencia en ese ámbito. Pero esos acuerdos contractuales también resultan insuficientes, porque la mitad de los bonos soberanos de los países emergentes y en desarrollo carecen de cláusulas ampliadas de acción colectiva que permitan la renegociación simultánea de varios contratos de deuda.

Por todos estos motivos, es esencial el diseño de un mecanismo institucional permanente para reestructurar deudas soberanas (Naciones Unidas, 2023a y 2023b). Ese mecanismo debería funcionar preferiblemente en las Naciones Unidas, pero también en el FMI, como se intentó a comienzos del siglo, si las decisiones las adopta un organismo especializado con independencia del Directorio del Fondo. El organismo correspondiente debería servir de marco para una renegociación en tres etapas, cada una con plazos fijos: renegociación voluntaria, mediación y arbitraje.

Aunque se inicien estas negociaciones, será un proceso largo y complejo. Por este motivo, un complemento esencial es un mecanismo *ad hoc*, que podría ser, como ya se señaló, la ampliación del Marco Común para Reestructuraciones de Deuda. Para ello sería esencial que este mecanismo incluyera un marco temporal claro, suspendiera los pagos de la deuda durante las negociaciones, estableciera procesos claros y reglas precisas, garantizara la participación de los acreedores privados y ampliase la elegibilidad a los países de renta media (Naciones Unidas, 2023a y 2023b).

Una posibilidad es que el mecanismo *ad hoc*, ya sea un Marco Común u otro que se adopte, sea respaldado por los BMD, ya sea el Banco Mundial o los bancos regionales (Ocampo, 2022). Estas instituciones servirían de marco para las renegociaciones, en las cuales participarían todos los acreedores. Facilitarían además financiamiento como parte de los acuerdos, tanto para mitigar los problemas macroeconómicos que enfrentan los países como por los mayores recursos que dispondrían para pagar las deudas, lo cual beneficiaría también a los acreedores. El proceso incluiría también las deudas bilaterales y comerciales, y los pagos realizados durante las renegociaciones quedarían sujetos a un estricto control por parte del BMD a cargo del proceso. Si el resultado es la emisión de un nuevo bono, como

en el Plan Brady, sería conveniente establecer una garantía para quienes mantienen la posesión de esos bonos, lo cual contribuiría también a una reestructuración exitosa.

Un problema complejo es si se incluyen las deudas con los bancos multilaterales de desarrollo en los procesos de reestructuración, como se hizo en 2005 para los países de bajos ingresos. Esta es la propuesta de un trabajo reciente de conocidos analistas en este campo (Zuquer-Marques, Volz y Gallagher, 2023). La virtud principal de esta propuesta es que una proporción importante de las deudas de los países altamente endeudados es con bancos multilaterales de desarrollo. Para lograr este propósito sería esencial un flujo de asistencia oficial para el desarrollo que cubra la pérdida de estos bancos.

Cabe señalar, por último, que la separación tradicional entre acreedores oficiales y privados se ha tornado más compleja con el advenimiento de nuevos prestamistas oficiales, notablemente China, que no pertenecen al Club de París. Ello puede implicar que las futuras “agregaciones” no se refieran solo a los pasivos con acreedores privados, sino a todas las obligaciones, incluidos los créditos multilaterales y oficiales, con reglas adecuadas de prioridad que favorezcan en especial a los prestamistas que han ofrecido financiamiento durante la crisis. Por este motivo, es necesario un registro mundial de las deudas, que incluya todos los tipos de deudas con el sector privado, así como con distintos organismos públicos y gobiernos. Ese mecanismo es además esencial para darle transparencia a cualquier mecanismo de reestructuración de deudas.

Debe resaltarse que, a diferencia de las propuestas positivas en materia de bancos multilaterales de desarrollo, la Cumbre del G20 de 2023 avanzó muy poco en propuestas en materia de solución a los problemas de sobreendeudamiento que enfrentan muchos países en desarrollo (véase, al respecto, G20, 2023c, párr. 54). Este es un hecho desafortunado, dada la urgencia que tienen muchos países por solucionar esta restricción fundamental a su desarrollo.

D. Temas institucionales críticos

Los temas institucionales que debe abordar la reforma del sistema financiero internacional son básicamente tres. El primero es continuar con la reforma de organismos de Bretton Woods, en especial para ampliar la voz y participación de los países en desarrollo en dichos organismos. El segundo es evolucionar hacia un gobierno más representativo en la cúpula del sistema de cooperación económica internacional. El tercero es una arquitectura más densa, que cuente con una red amplia de instituciones



regionales. Las posibilidades de avances en estas reformas son diversas y enfrentan, además, los efectos de las rivalidades geopolíticas actuales, que limitan la capacidad de acordar soluciones de alcance global.

En el caso de los organismos de Bretton Woods el primer aspecto es reformar la composición de los aportes de capital o cuotas de los países miembros. A ello se agrega la estructura a través de la cual se toman decisiones, que se relaciona con el papel que tienen los cuerpos ministeriales, los directorios ejecutivos y la administración en las decisiones de dichos organismos. No menos importante es la necesidad de un sistema más abierto de elección de Directora/Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y de la/el Presidente del Banco Mundial.

En materia de representación, es esencial actualizar las fórmulas que determinan los aportes de los organismos, teniendo en cuenta el tamaño relativo de las economías. El segundo es el peso de los votos básicos. Cabe recordar al respecto que los acuerdos de Bretton Woods acordaron dichos votos, que son iguales para todos los países, pero fueron perdiendo importancia con el paso del tiempo. Los votos totales de los países también se reflejan en la composición de los directorios ejecutivos de los organismos. A estos temas se puede agregar la conveniencia de utilizar en forma más amplia el sistema de mayorías dobles, que favorece a los países en desarrollo, por tener un número más amplio de miembros. No menos importante, eliminar el poder de veto para decisiones que requieren el 85% de votos para ser aprobadas, que es una ventaja que tienen los Estados Unidos, pero que podría ejercer un grupo pequeño de países con alta participación en el capital.

Sobre el tema de los aportes de capital, el elemento más importante es la sobrerepresentación de Europa y la subrepresentación de Asia, como reflejo de los cambios significativos que ha experimentado la economía mundial a lo largo de varias décadas y que no han sido reconocidos claramente en ninguno de estos organismos. En el caso del FMI, la reforma que se hizo en 2008-2010 implicó que los países desarrollados, especialmente europeos perdieran cerca del 4% de la cuota en favor de los países en desarrollo¹¹. El aumento del capital de los países en desarrollo favoreció a China y algunos otros países, entre ellos el Brasil, la República de Corea, India, México y Türkiye, pero también hubo perdedores, entre ellos la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela y, especialmente, como bloque, los países de renta baja. El aumento de los votos básicos generó una decisión un poco más razonable: los europeos perdieron más en favor de los países en desarrollo, pero especialmente los países de renta baja aumentaron su poder de voto.

¹¹ Hubo, sin embargo, algunos europeos ganadores, entre ellos España e Irlanda.

En el caso del Banco Mundial, la reforma de 2008 aumentó los votos básicos y le dio una silla adicional a África, y la de 2010 cambió la composición del capital. Como resultado de ambas, la participación de los países en desarrollo y en transición en el poder de voto en el BIRF aumentó del 42,6% al 47,19%. En la AIF, que apoya a las naciones más pobres, el poder de los países desarrollados, especialmente europeos, se mantuvo más alto, debido a la contribución de un criterio de contribución al desarrollo en la composición de su capital, ya que estos países son los grandes donantes internacionales.

En el caso del BIRF, se aceptó el criterio de equiparar gradualmente el poder de voto de los países en desarrollo y en transición, pero no se han adoptado pasos adicionales en tal sentido. De hecho, la participación de estos países en el BIRF debería ser mayoritaria, como lo es, por ejemplo, en el BID. Debe agregarse que la silla adicional para África ha sido objeto de debate, porque las naciones pequeñas de África Subsahariana han señalado que fue controlada por unos pocos países grandes de la región.

El sistema de aportes de capital o cuotas del FMI está siendo nuevamente objeto de debate, pero no todavía el del BIRF. Sin embargo, en ambos casos la posibilidad de cambios adicionales en la composición de dichos aportes es poco probable, debido, en gran medida, a la ganancia considerable que tendría China en relación con los países desarrollados¹². Una alternativa que han sugerido las Naciones Unidas es aumentar nuevamente los votos básicos, para llevarlos al nivel que tenían cuando se crearon estos organismos en Bretton Woods (Naciones Unidas, 2023b, medida 1)¹³.

El tema del poder de los distintos organismos decisorios se relaciona, en primer término, con el hecho de que los acuerdos a los cuales se llega en los encuentros ministeriales —el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité de Desarrollo—, que se realizan dos veces al año, no son decisorios, sino recomendaciones a los comités ejecutivos, que son los que tienen dicho poder, una regla que muchos consideran inapropiada. Además, algunos analistas han señalado que las cabezas de estos organismos pueden tomar decisiones sobre temas que deberían corresponder a los comités ejecutivos, algo que parece ser particularmente importante en el caso del Banco Mundial. Estas son áreas que han sido objeto de controversias, pero no ha habido acuerdos para modificarlas.

En torno a la necesidad de un sistema abierto y transparente de elección de las cabezas del FMI y el Banco Mundial, lo primero que debe destacarse es la necesidad de respetar el principio de tratamiento igualitario de todos

¹² En las discusiones actuales sobre cuotas en el FMI, una propuesta que tiene bastante aceptación es proteger la cuota de los países de bajos ingresos que tienen acceso al Fondo de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Trust*).

¹³ En el caso del FMI aumentaría del 5,5% a una novena parte de los votos totales.



los países miembros en su aspiración de dirigir entidades internacionales, un principio que está claramente vigente en otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. En el caso del FMI, se puede señalar que al menos hay competencia entre los países europeos en el nombramiento de su cabeza, lo cual ha dado lugar a cambios importantes, entre ellos la elección de su actual Directora Gerente, proveniente de Bulgaria, un país minoritario de Europa. En el caso del Banco Mundial, el único proceso semicompetitivo fue el de 2012, en el cual hubo dos candidatos de países en desarrollo que propuso el G24, el grupo que representa a estos países en los organismos de Bretton Woods, queriendo dejar sentado el principio de que la elección de las cabezas de estos organismos debe ser abierta. Como era de esperarse, dado el acuerdo entre Europa y los Estados Unidos de dividirse entre ellos la dirección de estos dos organismos financieros, triunfó el candidato de los Estados Unidos. No ha habido competencia en los procesos posteriores, de reelección del presidente del Banco Mundial 2016 y elección de nuevos presidentes en 2019 y 2023.

El segundo tema institucional clave, el de contar con un comité representativo en la cúpula del sistema de cooperación económica internacional, es también una recomendación que han hecho las Naciones Unidas en uno de sus informes recientes (Naciones Unidas, 2023b). Esta recomendación se enmarca en una larga historia de propuestas basadas en la creación de instituciones como un Consejo de Seguridad Económica (también denominado L27, como referencia al número de miembros que tendría) a partir del actual Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (Rosenthal, 2007; Dervis, 2005, cap. 3).

La más interesantes fue la que hizo la Comisión de Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas después de la crisis del Atlántico Norte, más conocida como comisión Stiglitz: la de crear un Consejo de Coordinación Económica Mundial (Naciones Unidas, 2009, cap. 4). De acuerdo con esta propuesta, este Consejo serviría como instrumento de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, que incluye a todos los organismos especializados, entre ellos el FMI y el Banco Mundial, así como la Organización Mundial del Comercio, que debería integrarse al sistema. Tendría un régimen de representación basado en circunscripciones y voto ponderado, como en los organismos de Bretton Woods, y operaría como un Consejo a nivel de primeros mandatarios, como acontece hoy en día con el G20, quienes podrían a su vez convocar reuniones ministeriales para temas específicos.

Un Consejo de este tipo ayudaría a coordinar a diferentes organizaciones y a identificar las brechas existentes en el actual sistema de cooperación.

Podría hacer recomendaciones a los organismos especializados en los temas de su competencia, pero dejaría en sus manos las decisiones y acciones pertinentes. Por su parte, aunque el voto ponderado generaría resistencias entre los países que defienden el principio de “un país, un voto” inherente a las Naciones Unidas, reconocería el hecho de que un sistema de gobierno económico mundial no puede funcionar si no otorga un peso especial a los actores más poderosos, lo que exige su presencia en la mesa de negociaciones; de lo contrario, tenderían sencillamente a ignorar las decisiones del organismo correspondiente. En cualquier caso, el mecanismo específico adoptado para su composición debería superar las deficiencias de representatividad que enfrentan las instituciones de Bretton Woods.

Algunas de estas propuestas se asemejan a las de la Iniciativa Palais Royal (2011), convocada poco después. Este proceso propuso una estructura de gobernabilidad de la economía mundial en tres niveles, aunque acotada al sistema monetario internacional y, por ende, con menor alcance que el Consejo propuesto por la Comisión Stiglitz. Por su parte, uno de los informes recientes de las Naciones Unidas propone un organismo cúpula que se reuniría en forma bienal a nivel de Jefes de Gobierno, e incluiría a miembros del G20 y del Consejo Económico y Social (ECOSOC), al Secretario General de las Naciones Unidas y a las cabezas de los organismos financieros internacionales (Naciones Unidas, 2023b, medida 2).

Debe señalarse que en cualquier esquema las Naciones Unidas deben conservar un papel importante en la gobernabilidad de la economía mundial. Su Asamblea General, las cumbres que esta convoca y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) han demostrado su efectividad como mecanismos para construir consensos. En la esfera de las finanzas internacionales, su historia incluye la secuencia de tres Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo, desde Monterrey en 2002 hasta Addis Abeba en 2015. La agenda ambiental mundial y muchas otras agendas internacionales son también producto de los diálogos y decisiones que se adoptan en la Organización. Esta también ha sido clave en los acuerdos sobre los objetivos mundiales de desarrollo, en especial los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en 2015. Si se crea un nuevo organismo cúpula, el ECOSOC podría seguir funcionando como coordinador de las actividades económicas, sociales y ambientales de las Naciones Unidas (la Secretaría, los fondos y programas de la Organización), aunque no del sistema de las Naciones Unidas.

De crearse un nuevo organismo cúpula, superaría el multilateralismo de élite, constituido históricamente por la secuencia del G10, el G7 y el G20. Este último, organizado a nivel de jefes de Estado después de la crisis del



Atlántico Norte, ha tenido ventajas y desventajas. La más importante es que es más representativo que el G7. Sin embargo, al igual que su antecesor, es un cuerpo ad hoc, autodesignado, con problemas de representación y una extraña relación con las organizaciones internacionales en las cuales los países que lo conforman son también miembros. Tuvo un importante liderazgo inicial, pero después se ha debilitado. Además, ahora existen divisiones geopolíticas profundas entre sus miembros que limitan su capacidad de acción. De hecho, como señalamos en Ocampo y Stiglitz (2011), la propuesta de la Comisión Stiglitz puede entenderse como volver al G20 una institución de las Naciones Unidas, pero con elección de miembros, lo cual debe incluir la posibilidad de que los países más pequeños tengan la posibilidad de serlo.

El tercer tema institucional clave es el desarrollo de una arquitectura de múltiples niveles. Un mecanismo de este tipo reconocería que la globalización es también un mundo de regionalismo abierto, para utilizar un concepto ampliamente utilizado por la CEPAL. Esto significa que existe una complementariedad potencial entre las entidades regionales y mundiales, aunque también competencia entre ellas, un aspecto que resulta también saludable. Una virtud adicional de una arquitectura de este tipo es un argumento de tipo federalista: el fuerte sentido de pertenencia de los países medianos y pequeños a las instituciones regionales, ya que tienen una voz muy limitada en las mundiales. Una consecuencia de ello es que las acciones de las instituciones regionales responden con mayor fuerza a sus intereses.

Como he señalado a lo largo de este ensayo, ya existe una arquitectura de este tipo en el caso de los bancos multilaterales de desarrollo, que puede sin duda seguir mejorando, pero debería hacerse extensivo al sistema monetario internacional, donde esta red es un conjunto semivacío. Por este motivo, la creación de un grupo más amplio de organismos monetarios regionales debe ser una de las prioridades de la reforma financiera internacional. Sorprende, por lo tanto, la ausencia de esta prioridad en los informes recientes de las Naciones Unidas.

En el caso de la institución de nuestra región, el Fondo Latinoamericano de Reservas, lo que esto significa es que su membresía debe ampliarse más allá de lo que se ha logrado hasta ahora. Debe ser también de mayor tamaño, para jugar un papel más activo, como complemento, pero también como alternativa al FMI. Permitiría también el desarrollo de nuevas áreas de acción, incluidos, por ejemplo, acuerdos entre los bancos centrales latinoamericanos para canjes de moneda o pagos entre ellos en monedas de los países de la región.

Bibliografía

Banco Mundial (2023), *Evolution of the World Bank Group: A Report to Governors*, Comité para el Desarrollo, 30 de marzo.

_____(2021), "Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda", 8 de diciembre [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

Dervis, K. (2005), *A Better Globalization: Legitimacy, Governance and Reform*, Washington, D.C., Center for Global Development.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2023), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, D.C., abril.

_____(2020), "The international architecture for resolving sovereign debt involving private-sector creditors – Recent developments, challenges and reform options", *Policy Paper*, N° 2020/043, 23 de septiembre.

_____(2012), "The liberalization and management of capital flows: an institutional view", *Policy Papers*, Washington, D.C., 14 de noviembre.

_____(2011a), "The case for a general allocation of SDRs during the tenth basic period", *Policy Papers*, Washington, D.C., 10 de junio.

_____(2011b), "Enhancing international monetary stability: a role for the SDR?", *Policy Papers*, Washington, D.C., 7 de enero.

G20 (Grupo de los 20) (2023a), "G20 roadmap for the implementation of the recommendations of the G20 Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks", 6 de julio.

_____(2023b), *Strengthening Multilateral Development Banks: The Triple Agenda. Report of the Independent Experts Group*, junio.

_____(2023c), *G20 New Delhi Leader's Declaration*, 10 de septiembre [en línea] https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf.

_____(2022), "Boosting MDBs investment capacity: an independent review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks" [en línea] <https://www.github.org/resources/publications/boosting-mdb-investing-capacity-an-independent-review-of-multilateral-development-banks-capital-adequacy-frameworks/>.

Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (eds.) (2018), *The Future of National Development Banks*, Oxford, Oxford University Press.

Hagen, S. (2005), "Designing a legal framework to restructure sovereign debt", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, N° 2.

Helleiner, E. (2014), *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, Cornell University Press.

Iniciativa Palais Royal (2011), "Reform of the international monetary system: a cooperative approach for the 21st century", *Reform of the International Monetary System: The Palais Royal Initiative*, J. T. Boorman y A. Icard (eds.), Nueva Delhi, Sage Publications.

Kenen, P. (2010), "An SDR-based reserve system", *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, N° 2.

Krueger, A. O. (2002), *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

Naciones Unidas (2023a), *United Nations Secretary-General SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030*, febrero.

_____(2023b), "Reformas de la arquitectura financiera internacional", *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 6, Nueva York.

_____(2023c), *Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General (A/RES/78/1)*, octubre.

_____(2009), *Informe de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las reformas del sistema monetario y financiero internacional*, septiembre.

Ocampo, J. A. (2022), "La pandemia de la deuda", Project Syndicate, 12 de diciembre [en línea] <https://www.project-syndicate.org/magazine/debt-crisis-default-relief-world-bank-imf-by-jose-antonio-ocampo-2022-12/spanish>.

_____(2021), *Hacia la reforma del (no) sistema monetario internacional*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.

Ocampo, J. A. y J. E. Stiglitz (2011), "From the G-20 to a Global Economic Coordination Council", *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, N° 2.

Ocampo, J. A. y V. Ortega (2022), "The global development banks' architecture", *Review of Political Economy*, vol. 34, N° 2, abril.

Ostry, J. D. y otros (2012), "Tools for managing financial-stability risks from capital inflows", *Journal of International Economics*, vol. 88, N° 2.

Rosenthal, G. (2007), "The Economic and Social Council of the United Nations", *The Oxford Handbook on the United Nations*, T. G. Weiss y S. Daws (eds.), Nueva York, Oxford University Press.

The Economist (2022), "The 53 fragile emerging economies", 20 de julio [en línea] <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/07/20/the-53-fragile-emerging-economies>.

Williamson, J. (2009), "Understanding special drawing rights (SDRs)", *Policy Brief*, N° PB09-11, Washington, D.C., Instituto Peterson de Economía Internacional, junio.

Zuquer-Marques, M., U. Volz y K. Gallagher (2023), *Debt Relief by Multilateral Lenders: Why, How and How Much*, Boston, Global Development Policy Center.

Desafíos y oportunidades para América Latina y el papel de los bancos de desarrollo

Aloizio Mercadante¹

A. Una ventana histórica de oportunidades para América Latina

En los últimos años, el mundo ha atravesado momentos marcados por tensiones geopolíticas, guerras, inestabilidad económica, amenazas contra la democracia y la proliferación de noticias falsas en las redes sociales, además de profundas transformaciones industriales y tecnológicas. Por otra parte, ha sido testigo de la pandemia que más ha golpeado a generaciones y de la crisis climática más seria que haya enfrentado la humanidad.

Sin embargo, los momentos de crisis también abren ventanas históricas de oportunidad. Los períodos en que América Latina más se transformó y avanzó fueron precisamente épocas de profundas transformaciones internacionales. Por ejemplo, la crisis de 1929 propició las condiciones para que los países de la región iniciaran la industrialización por sustitución de importaciones, mientras que el escenario de posguerra impulsó la necesidad de avanzar hacia la industrialización pesada.

Debemos aprovechar estos momentos adversos para repensar y reposicionar a América Latina y el Caribe en el escenario internacional. Retomar el pensamiento estructuralista latinoamericano de la CEPAL, actualizado para enfrentar los nuevos desafíos, es fundamental para promover la integración de la región latinoamericana en particular y del Sur Global en general.

¹ Aloizio Mercadante es Presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil. Es Doctor en Economía y Profesor, fue Diputado Federal y Senador de la República, Ministro de Ciencia y Tecnología, Ministro de Educación y Ministro Jefe de la Casa Civil del Brasil. Este capítulo está basado en la presentación realizada por el autor con ocasión de las actividades conmemorativas del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 4 de septiembre de 2023.



Aloizio Mercadante, Presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil, y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Aloizio Mercadante, Presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil. CEPAL, Santiago, 4 de septiembre de 2023.

El mundo atraviesa una crisis climática sin precedentes. La temperatura media global ha registrado aumentos sistemáticos y ya estamos experimentando un período más cálido que en la era preindustrial; estamos alcanzando el límite máximo señalado por los científicos para el calentamiento global.

Los regímenes de lluvias, sequías, vientos y mareas están sufriendo cambios extremos que amenazan la seguridad alimentaria, hídrica, energética, sanitaria y habitacional de toda la población, afectando principalmente a los países y las personas más pobres y profundizando las desigualdades.

Además, el mundo atraviesa por una nueva revolución industrial. Ya podemos observar el impacto, por ejemplo, de la inteligencia artificial y de otras invenciones, innovaciones y tecnologías que están cambiando el entorno empresarial, el mundo laboral y las relaciones sociales.

La carrera industrial y tecnológica también se ha intensificado debido a las tensiones geopolíticas y geoeconómicas, así como al entorno de guerra y de conflictos. Hay un creciente desplazamiento geográfico de las cadenas globales de valor.

Este escenario ya ha generado respuestas contundentes en las principales economías del mundo, que se traducen en un fortalecimiento del Estado, de las políticas industriales, del financiamiento público y de los subsidios para sectores estratégicos y con miras al futuro.

En los Estados Unidos, con arreglo a la Ley de Reducción de la Inflación (2022), se calculó un gasto requerido de 393.700 millones de dólares (1,7% del PIB) para estimular el uso de energías limpias, la industria y los vehículos eléctricos, con el fin de contribuir a reducir un 50% las emisiones de gases de efecto invernadero a 2030. Además, también en los Estados Unidos, en virtud de la Ley sobre Ciencia y Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores (2022), se calculó una asignación de 280.000 millones de dólares (1,2% del PIB) para estimular la investigación, el desarrollo y la innovación y la fabricación de semiconductores, con el objeto de atraer a los principales fabricantes de semiconductores mediante la construcción de nuevas fábricas en el país.

En la Unión Europea, en el marco del fondo NextGeneration, se destinaron 806.000 millones de euros (5,5% del PIB) para estimular la innovación y el desarrollo tecnológico sostenible, haciendo hincapié en la transición digital, el crecimiento verde e inclusivo, la salud y las políticas educativas y de capacitación.

Todos estos paquetes articulan infraestructura sostenible, industria verde y transición energética o ecológica. Digitalización y descarbonización.

Pero, sobre todo, este conjunto de medidas apunta a una nueva relación entre el Estado y el mercado, para que podamos enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI.

América Latina y el Caribe debe aprovechar estas nuevas oportunidades para avanzar en la reindustrialización e integración de su tejido productivo, así como para abordar las desigualdades de su tejido social, sin descuidar la protección ambiental de nuestros territorios y recursos naturales estratégicos.

Estamos frente a enormes desafíos históricos que requieren un compromiso renovado con la agenda de integración latinoamericana. Divididos, no tendremos fuerza, pero juntos podremos lograr una mayor presencia diplomática, productiva y comercial. Es necesario integrar el comercio exterior y las cadenas de valor, así como las industrias e infraestructuras de la región para generar más sinergias en el financiamiento y promover mayores inversiones. Los proyectos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) deben fortalecerse y revitalizarse.

B. El papel de los bancos de desarrollo en la inversión

Como se observa en los ejemplos mencionados de los Estados Unidos y la Unión Europea, el crédito es el vínculo que conecta los sueños de un futuro de reindustrialización y tecnología, verde e inclusivo, con la realidad actual de nuestra región.

No hay desarrollo sin bancos públicos de desarrollo. Actualmente existen más de 500 bancos de desarrollo en el mundo, que representan activos de alrededor de 18,7 billones de dólares.

Los bancos de desarrollo desempeñan un papel central en la provisión de “capital paciente” y estratégico para financiar la inversión productiva, y son responsables del financiamiento del 10% de la inversión global.

Estas instituciones constituyen una importante fuente de recursos a largo plazo y construyen puentes entre las políticas públicas y el sector privado, involucrando a diversos actores en torno a objetivos comunes. La lucha contra la crisis climática, la reindustrialización y la modernización productiva, así como la reducción de las desigualdades, son los principales “bienes públicos” que deben fomentar estas instituciones financieras.

En tiempos de crisis y restricción crediticia, los bancos de desarrollo siguen prestando recursos y desempeñan un papel crucial como estabilizadores.



En el caso del Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es el principal financiador del desarrollo brasileño, proporcionando crédito a empresas grandes y pequeñas, con plazos largos, garantías y apoyo a través de participaciones y estructuración de proyectos. Para facilitar el acceso a líneas de financiamiento, sobre todo para microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), el BNDES también opera indirectamente a través de una red de bancos asociados.

Todo esto se realiza sin enfrentarse al mercado, sino más bien complementándolo y fortaleciéndolo. No hay oposición entre el BNDES y el mercado de capitales, ya que la mayor parte de las operaciones del mercado de capitales se destina a reestructurar deudas y pasivos financieros, no a financiar nuevas inversiones. Esta puede ser una experiencia inspiradora para América Latina y el Caribe, ya que en el caso del Brasil, el BNDES ha sido un actor fundamental en el diseño de iniciativas estructurales como la nueva política industrial, la nueva política de infraestructura, además de las políticas de promoción de la transición ecológica, energética y digital.

C. El papel del BNDES en las transiciones con miras al futuro

A pesar de las guerras en Europa y Oriente Medio, el Brasil es uno de los 15 países del mundo que mantiene relaciones con todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y aboga por la paz; a pesar de la crisis climática, el Brasil es líder en biodiversidad, recursos hídricos, energía renovable y producción de alimentos; a pesar de la nueva revolución industrial y tecnológica, el Brasil cuenta con fuentes de energía renovable, minerales estratégicos, tierras fértiles y reservas de agua que atraen nuevos proyectos e inversiones.

Además, en el primer año del gobierno de Lula, superamos la amenaza contra la democracia y el entorno macroeconómico del país ya muestra, en 2023, señales significativas de mejora en el crecimiento del PIB, el empleo formal y el salario real, así como en la reducción de los intereses y la deuda.

Sin embargo, todavía hay muchos desafíos por delante, y el BNDES ha sido fundamental en este proceso. Necesitaremos inversiones significativas para abordar las principales causas de las emergencias climáticas, que en el Brasil incluyen el uso indebido del suelo y el exceso de emisiones de carbono.

Contra el uso indebido del suelo, necesitaremos una transformación ecológica hacia el uso sostenible de la tierra. Esto tiene costos y requiere inversión y financiamiento. Necesitaremos inversiones significativas para

abordar las principales consecuencias de la emergencia climática, y el Brasil puede destacarse: estamos reduciendo la deforestación en la Amazonia, con una disminución del 50% en 2023; podemos producir alimentos de manera sostenible, contamos con agua y biodiversidad, y tenemos un sistema de salud sólido que debe ser fortalecido.

Para ello, el Gobierno de Lula ha trazado un Plan de Transformación Ecológica, que cuenta con el respaldo financiero del BNDES.

Contra el uso excesivo del carbono, necesitaremos una transición energética hacia la descarbonización. Esto tiene costos, requiere inversión y financiamiento. Y el Brasil puede destacarse en esto: tenemos viento y sol para las energías renovables, somos pioneros en biocombustibles, tenemos un gran mercado potencial para la electromovilidad y contamos con ingresos del petróleo y el gas para financiar la transición energética.

Para ello, el Gobierno de Lula ha desarrollado el Nuevo Plan de Aceleración del Crecimiento en el sector de infraestructura (Nuevo PAC), una iniciativa que también ha contado con todo el apoyo en su formulación y financiamiento por parte del BNDES.

Camino a la reindustrialización y la neoindustrialización, necesitaremos más y nuevas infraestructuras sostenibles, industria verde e innovaciones en bioeconomía para enfrentar los desafíos del futuro con menos dependencia. Para ello, el BNDES también ha brindado todo el apoyo y financiamiento a las Nuevas Directrices de Política Industrial del nuevo Gobierno de Lula.

El BNDES, en colaboración con el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), firmó un acuerdo de cooperación para brindar apoyo financiero y técnico a proyectos estratégicos, principalmente de infraestructura, con el fin de establecer una red de rutas de integración y desarrollo sudamericano. Denominada Rutas para la Integración, la iniciativa de los bancos pone a disposición de los proyectos de integración un total de 10.000 millones de dólares.

Además, estamos liderando la Coalición Verde, una unión sin precedentes entre el BNDES y 17 bancos públicos de fomento de los países de la cuenca amazónica. Esta alianza internacional, pionera en la promoción de la reforestación y el desarrollo sostenible en la Amazonia, tiene como objetivo movilizar entre 10.000 y 20.000 millones de dólares para negocios e iniciativas en la región hasta 2030.

También merece destacarse la iniciativa conocida como Arco de Restauración en la Amazonia. Se están movilizando recursos para proyectos de restauración ecológica de grandes áreas deforestadas o degradadas, como unidades



de conservación, tierras indígenas, territorios de pueblos y comunidades tradicionales, áreas públicas no asignadas, áreas de preservación permanente, reservas legales de asentamientos o pequeñas propiedades.

En total, se prevén inversiones de aproximadamente 40.000 millones de dólares hasta 2050. El objetivo es restaurar 6 millones de hectáreas de áreas prioritarias y capturar 1.650 millones de toneladas de carbono de la atmósfera para 2030. Se estima que el Arco de Restauración podría generar hasta 10 millones de empleos en la Amazonia.

Estas iniciativas son ejemplos de cómo, a partir de los bancos de desarrollo, podemos combinar el desarrollo productivo, social y sostenible, articulando e incentivando la integración latinoamericana.

D. Reflexiones finales

Para continuar estimulando esta agenda, se está reinaugurando la Comisión Mixta BNDES-CEPAL, en honor a uno de los más grandes economistas latinoamericanos y una figura fundamental de referencia tanto para el BNDES como para la CEPAL: Celso Furtado. Nuestro objetivo es promover un esfuerzo renovado en la formulación de políticas públicas y la capacitación de gestores públicos en América Latina y el Caribe.

Debemos superar grandes desafíos para poder retomar un nuevo ciclo de inversiones públicas y privadas en América Latina y el Brasil. El esfuerzo para abordar estos nuevos desafíos debe estar coordinado por el Estado, impulsado por el financiamiento público y apoyado por la inversión pública, aplicando nuevas políticas industriales y de infraestructura que incidan en sectores estratégicos y con miras al futuro.

Las instituciones que promueven el desarrollo latinoamericano, como la CEPAL y el BNDES, no pueden abstraerse de participar activamente en estas reflexiones y acciones, ya que son actores indispensables para la reconstrucción y transformación de los países de la región, así como para impulsar un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

Lograr un crecimiento vigoroso, sostenido, sostenible e inclusivo

Ricardo Hausmann¹

Introducción

El 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ofrece una oportunidad para reflexionar sobre los desafíos que enfrenta América Latina en materia de crecimiento y desarrollo. Tras un período tan prolongado, es inevitable plantearse preguntas ambiciosas con un horizonte a largo plazo. Por ejemplo, ¿qué desafíos definieron nuestros predecesores hace 75 años? ¿Cuántos de esos desafíos hemos logrado superar? ¿Y cuántos nos siguen eludiendo?

Para comenzar esta reflexión, debemos honrar a Raúl Prebisch. Hace 75 años, las Naciones Unidas no tenían ninguna comisión económica regional. Fue Prebisch quien convenció a la Organización de establecer la primera en América Latina. Tras el nacimiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), otras regiones decidieron seguir el ejemplo. Cuando Prebisch inauguró la Comisión, lo hizo con una visión clara de lo que en su opinión eran los principales desafíos de crecimiento de la región. Consideraba que América Latina no podría continuar creciendo si producía solo materias primas. Tendríamos que aprender a hacer otras cosas y a diversificarnos. Desde entonces, el debate en torno a cuáles son las políticas más idóneas para alcanzar este objetivo ha evolucionado muchísimo. Con todo, el objetivo central al que la CEPAL apunta en la actualidad continúa siendo en esencia similar al que inicialmente describió Prebisch.

¹ Ricardo Hausmann, Fundador y Director del Growth Lab de la Universidad de Harvard y Profesor de la Práctica de Economía Política Internacional de la Harvard Kennedy School. Este capítulo está basado en la presentación realizada por el autor con ocasión de las actividades conmemorativas del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 28 de septiembre de 2023.



Ricardo Hausmann, Fundador y Director del Growth Lab de la Universidad de Harvard y Profesor de la Práctica de Economía Política Internacional de la Harvard Kennedy School, y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Ricardo Hausmann, Fundador y Director del Growth Lab de la Universidad de Harvard y Profesor de la Práctica de Economía Política Internacional de la Harvard Kennedy School. CEPAL, Santiago, 28 de septiembre de 2023.

La CEPAL desempeñó un papel fundamental en el surgimiento del pensamiento económico de la región. Su influencia alcanzó a varios latinoamericanos; entre ellos, mi suegro, un joven venezolano que vivió exiliado desde 1952, se mudó a Chile y fue recibido con los brazos abiertos por la CEPAL, donde estudió y trabajó hasta la caída de la dictadura venezolana. Por lo tanto, este 75º aniversario representa un hito importante y sumamente especial para mi familia.

A. La cuestión del crecimiento

Una explicación tradicional sobre el crecimiento que solía entenderse de manera implícita, pero que se ha vuelto más explícita tras la obra *The Journey of Humanity*, de Oded Galor, es que las sociedades escaparon de la trampa del estancamiento maltusiano hace unos 200 años para avanzar hacia el paradigma moderno de crecimiento.

Esa explicación tiene varios aspectos. En esencia, se produjeron mejoras en la salud pública —con especial hincapié en la reducción de la mortalidad infantil— que catalizaron una transición demográfica caracterizada por menores niveles de mortalidad y fecundidad y, con ello, familias de menor tamaño. El advenimiento de este núcleo más reducido permitió aumentar la inversión en la educación de los niños y eliminó ciertos obstáculos que hasta ese momento habían impedido a las mujeres ingresar al mercado de trabajo. De hecho, los datos muestran un aumento en la media de años de escolarización, en la matriculación en instituciones de educación terciaria y en la integración de las mujeres a la fuerza de trabajo.

Estas tendencias se registraron en un contexto de rápida urbanización, que facilitó un mayor volumen de transacciones y de interacciones de otro tipo. Las familias, ahora más pequeñas, con mayores facultades, con más educación y residentes en entornos urbanos, darían origen a un entorno ideal para la inversión y la adopción de nuevas tecnologías. Por lo tanto, la acumulación de transformaciones sociales sentó las bases para la adopción de tecnologías, para el crecimiento económico y para la posterior convergencia.

A ese respecto, se dio por sentado que la tecnología era una combinación entre máquinas e ideas que se transmitiría de manera fluida y sin inconvenientes. Si un país seguía la trayectoria marcada por el cambio demográfico, el empoderamiento de las mujeres y la urbanización, comenzaría a recibir inversiones que permitirían financiar el inexorable ímpetu de crecimiento usando tecnologías de última generación. Suponiendo que todos pudieran acceder a la tecnología en pie de igualdad, los países pobres comenzarían a converger hacia la frontera tecnológica.

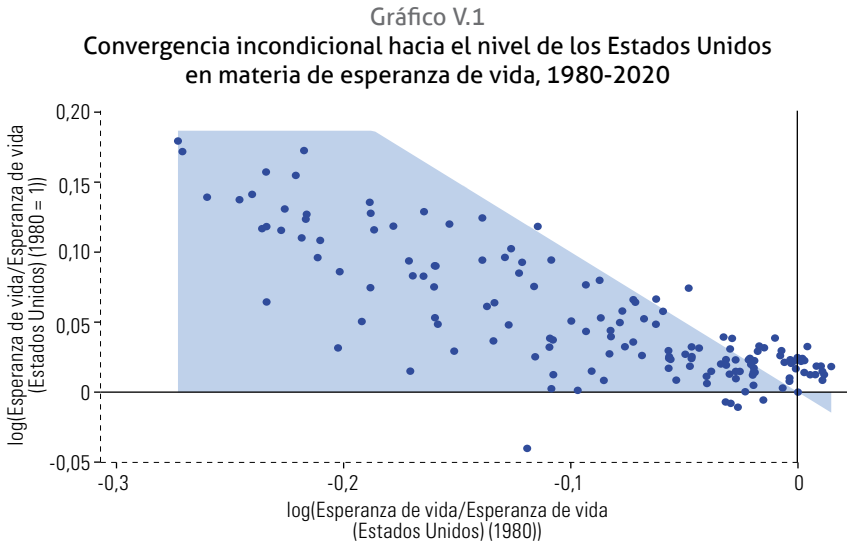
Para poner a prueba esta hipótesis, es posible comparar el desempeño de cada país en desarrollo con el de los Estados Unidos —que se considera la

frontera— en diversas dimensiones. De esa forma, se puede determinar si, durante las últimas cuatro décadas, la brecha entre cada uno de esos países y los Estados Unidos ha aumentado o disminuido. Lo ideal habría sido llevar a cabo este análisis respecto de los pasados 75 años, pero no se dispone de suficientes datos para hacerlo. Con todo, los datos disponibles alcanzan para estimar si la situación ha sido una de convergencia o de divergencia.

B. Convergencia y divergencia

En los siguientes gráficos se ilustra el desempeño de cada país frente a los Estados Unidos. El eje de las abscisas (X) representa la brecha entre cada país y los Estados Unidos en 1980, y el eje de las ordenadas (Y) muestra la tasa de convergencia o variación relativa entre cada país y los Estados Unidos entre ese año y 2020; es decir, cuánto ha disminuido la brecha desde 1980.

En lo referido a la esperanza de vida, durante las pasadas cuatro décadas, un 96% de los países que iban a la zaga de los Estados Unidos redujeron la brecha con este (véase el gráfico V.1). Las brechas disminuyeron aún más en los países que inicialmente registraban una mayor diferencia con los Estados Unidos. Esto significa que se observa una convergencia incondicional en los resultados del ámbito de la salud, algo que fue posible solo gracias a los enormes avances mundiales en materia de salud pública, saneamiento y medicina, incluso en América Latina.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial".

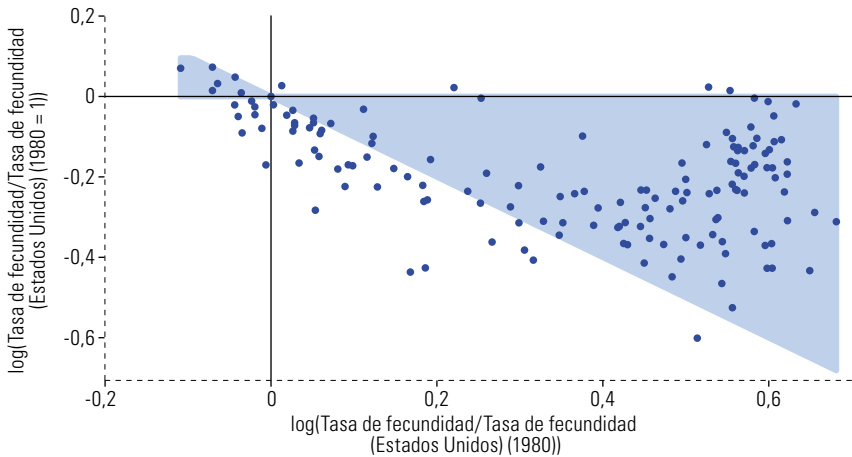


También se observa una convergencia notable en lo referido a las tasas de fecundidad (véase el gráfico V.2). Si bien esas tasas vienen en descenso en los Estados Unidos, la disminución ha sido aún más pronunciada en el resto del mundo. Como resultado, las brechas en las tasas de fecundidad en general han prácticamente desaparecido. De nuevo, la convergencia fue incondicional en un 96% de los países incluidos en la muestra. Además, se observó una reducción de las disparidades en la participación de la mujer en el mercado laboral en un 75% de los países, en particular en América Latina. Este fenómeno se considera un indicador del empoderamiento de las mujeres y refleja importantes avances en materia de igualdad de género.

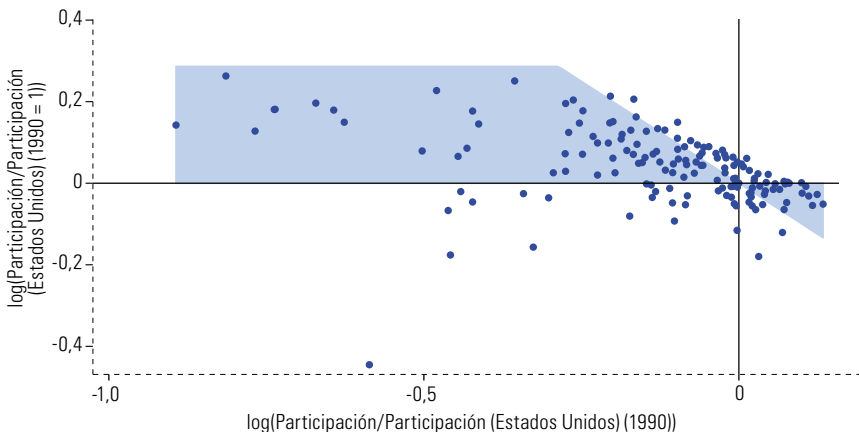
Gráfico V.2

Convergencia incondicional hacia el nivel de los Estados Unidos en materia de fecundidad y participación de la mujer en el mercado laboral, 1980-2020

A. Fecundidad



B. Participación de la mujer en el mercado laboral

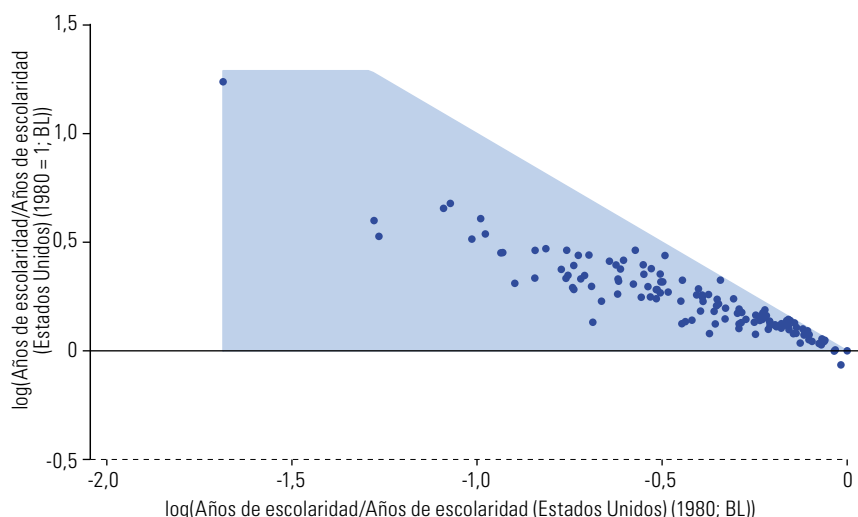


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial".

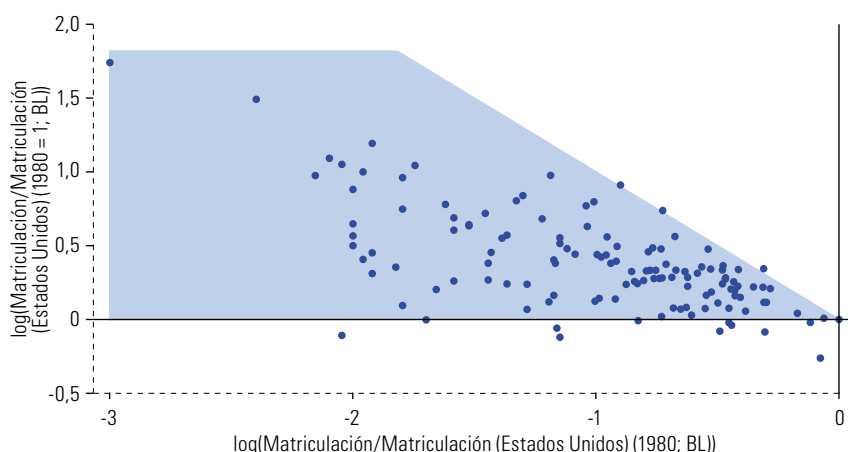
Asimismo, se observa una convergencia incondicional en lo referido a los años de escolaridad y a las tasas de matriculación en centros de educación terciaria en un 98% y un 91% de los países, respectivamente (véase el gráfico V.3). Esto refleja los espectaculares logros educativos a nivel mundial, en particular en América Latina.

Gráfico V.3
Convergencia incondicional hacia el nivel de los Estados Unidos en materia de años de escolaridad y educación terciaria, 1980-2020

A. Años de escolaridad



B. Matriculación en la educación terciaria

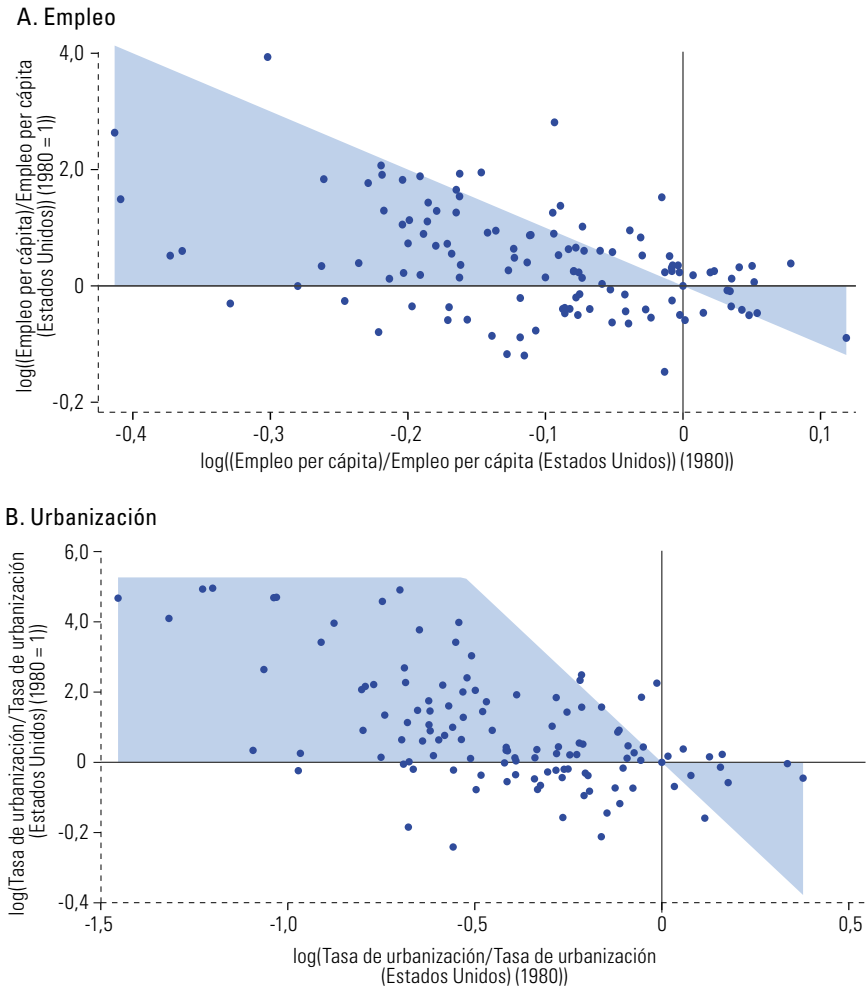


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial" y R. Barro y J. Lee, Barro-Lee Educational Attainment Dataset [en línea] <http://barrolee.com/>.

Nota: BL: Barro-Lee Educational Attainment Dataset.

La brecha de empleo también disminuyó en un 68% de los países, donde el índice de ciudadanos que trabajan como porcentaje del total de la población ha disminuido más rápidamente que en los Estados Unidos (véase el gráfico V.4). Esto refleja una reducción de las tasas de dependencia, fruto de la caída de la fecundidad y del aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Las brechas en lo referido a la urbanización también han disminuido en un 72% de los países, como muestra el gráfico.

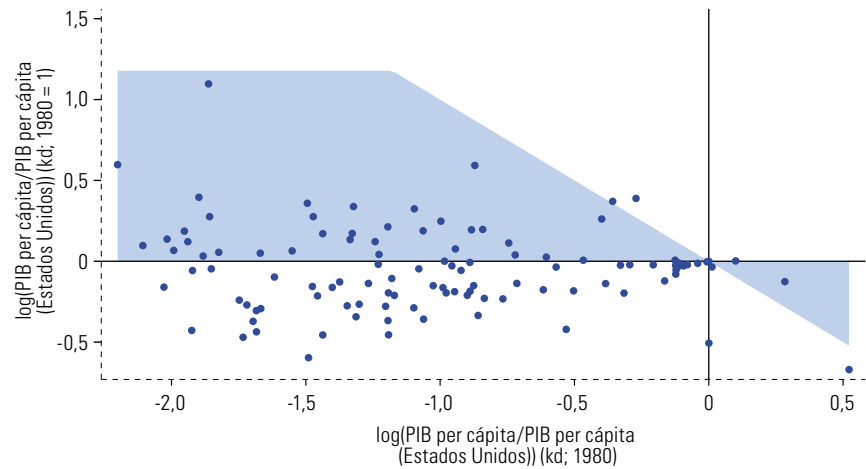
Gráfico V.4
Convergencia incondicional hacia el nivel de los Estados Unidos
en materia de empleo y urbanización, 1980-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial".

Con todo, y pese a estos logros, no se observa una convergencia generalizada cuando se examina el nivel de ingresos (véase el gráfico V.5). Apenas un 37% de los países del mundo lograron disminuir su brecha de ingresos. Esto significa que, en vez de converger, durante las pasadas cuatro décadas, la trayectoria de los países fue en general divergente. Esto es sorprendente, teniendo en cuenta la disminución de la brecha en otros indicadores y las teorías predominantes que plantean que lo esperable es que estos logros se reflejen en una reducción de las brechas de ingreso.

Gráfico V.5
Falta de convergencia incondicional hacia el nivel de los Estados Unidos
en términos de producto interno bruto (PIB) per cápita, 1980-2020



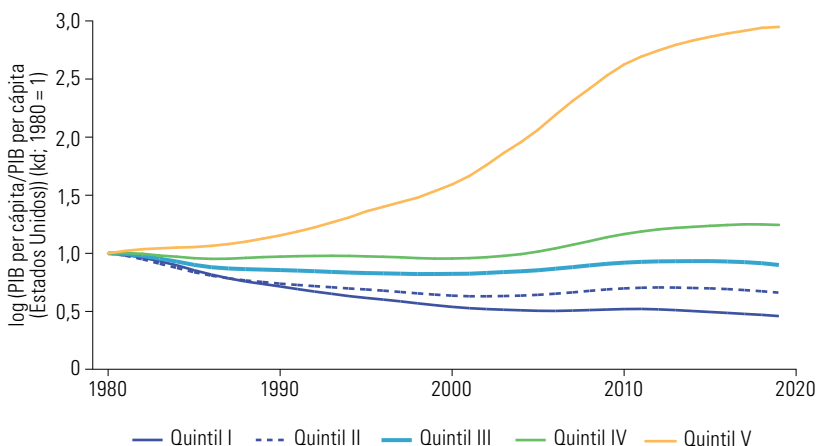
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial".
Nota: kd: en términos reales, ajustado por la inflación.

De hecho, al dividir la distribución de los países en quintiles según su crecimiento durante las pasadas cuatro décadas, podemos observar que solo en el quinto quintil se observa una convergencia significativa del ingreso per cápita (véase el gráfico V.6). La convergencia en el cuarto quintil fue muy poco significativa, en tanto que, en los tres quintiles inferiores, la brecha aumentó.

El hecho de que la divergencia de los ingresos coexista con la convergencia en ámbitos tales como los años de escolaridad, la participación en la educación universitaria, el empleo, la urbanización y la inversión plantea algunos interrogantes sobre los motivos que subyacen a la persistente disparidad en materia de ingresos.

Gráfico V.6

Convergencia hacia el nivel de los Estados Unidos en términos de producto interno bruto (PIB) per cápita, dividida en quintiles, 1980-2020



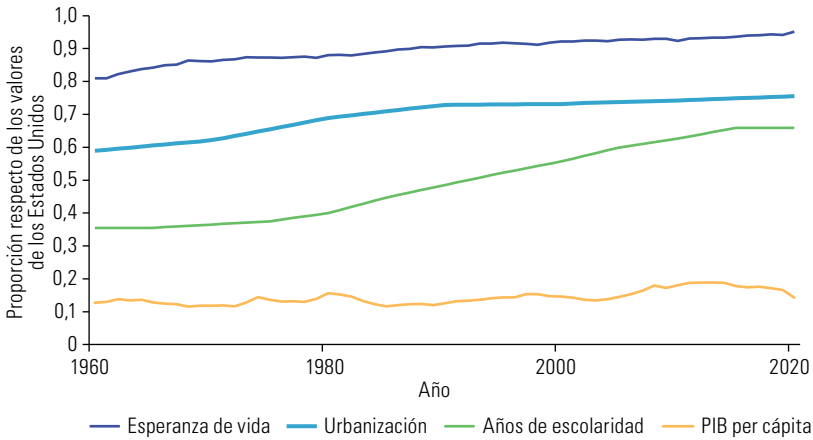
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial".

Nota: kd: en términos reales, ajustado por la inflación.

Centrando la atención en América Latina, en el gráfico V.7 se observa la evolución de las brechas entre la región y los Estados Unidos a lo largo del tiempo en indicadores clave tales como la esperanza de vida, la tasa de urbanización, los años de escolaridad, y el producto interno bruto (PIB) per cápita. Cabe destacar que, pese a los progresos alcanzados en la reducción de la mayoría de las brechas, la disparidad en el PIB per cápita persiste y viene aumentando desde 1980. De hecho, tras una breve convergencia en la década de 2000, durante la década siguiente la región retomó la senda de la divergencia.

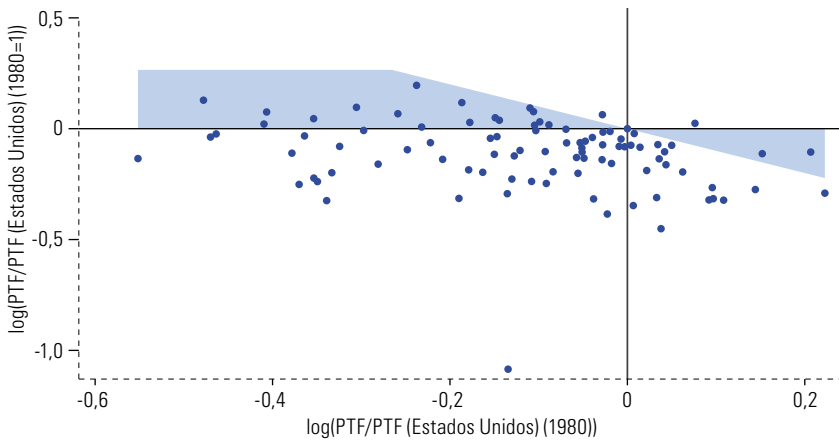
Indudablemente, esta situación plantea un enigma que los economistas han intentado resolver de manera simplista recurriendo a un término que refleja la magnitud de nuestra ignorancia. Este término no es más que el valor residual que cierra una identidad contable, pero ha recibido la altisonante denominación de "productividad total de los factores". En las pasadas cuatro décadas, durante las cuales apenas un 25% de los países convergieron hacia los niveles de productividad total de los factores de los Estados Unidos, la divergencia en este indicador fue colosal (véase el gráfico V.8). Esto no deja de ser sorprendente si se considera que las brechas educativas han disminuido, sobre todo en el ámbito de la educación universitaria.

Gráfico V.7
América Latina: convergencia hacia los niveles de los Estados Unidos
en varias dimensiones, 1960-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial".

Gráfico V.8
Falta de convergencia incondicional hacia el nivel de productividad total
de los factores (PTF) de los Estados Unidos, 1980-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Penn World Tables.

Este fenómeno lleva a preguntarse a qué obedece ese valor residual y qué factores podrían incidir en la evolución de la denominada productividad total de los factores. Una explicación es que este indicador refleja la tecnología que se utiliza para transformar los factores de producción en producto,

por lo que las diferencias en su valor solo representan variaciones de tipo tecnológico. Sin embargo, cabe suponer que inventar nuevas tecnologías es más difícil que imitarlas, por lo que los países en desarrollo deberían ser capaces de ponerse al día más rápidamente y avanzar hacia la convergencia, algo que no está ocurriendo. Por lo tanto, se necesita una nueva teoría sobre la naturaleza de la tecnología.

C. Complejidad económica

En esta sección se expone una nueva teoría sobre la tecnología y su interacción con la actividad económica. Esta teoría permite comprender por qué a las economías en desarrollo les ha resultado tan difícil beneficiarse de la difusión tecnológica. También explica a qué se debe la divergencia de los ingresos, sobre todo teniendo en cuenta que en otras dimensiones se ha logrado la convergencia. Además, permite elaborar una teoría de la desigualdad y explicar por qué la formulación de políticas es una actividad tan compleja.

La “tecnología” puede definirse como aquello de lo que nos valemos para llevar el mundo de su estado actual a una versión nueva que nos resulta más deseable. El mundo es como es. Reorganizarlo para transformarlo en algo mejor, como una arepa venezolana con queso de mano, es complicado. Como no existen árboles que produzcan directamente esa delicia gastronómica, es necesario emprender una serie de acciones diversas y complejas para que el mundo pueda disfrutar de una exquisita arepa.

Las tecnologías son conocimiento, y pueden clasificarse en tres categorías fundamentales: conocimiento incorporado, conocimiento codificado y conocimiento tácito. El conocimiento incorporado no tiene por qué residir en nuestra mente. Más bien, está incorporado en entidades físicas, como las herramientas y los objetos, y puede transportarse y distribuirse de manera eficiente. Si fuéramos capaces de dotar de realidad física a la totalidad del conocimiento, el mundo sería conceptualmente plano, ya que podríamos compartir ese conocimiento con otros fácilmente y sin complicaciones. Todo el conocimiento podría comprarse en el mercado mundial, y a largo plazo se observaría una convergencia de los ingresos.

El conocimiento codificado se transmite mediante símbolos y puede difundirse ampliamente, en particular en la era digital, caracterizada por el acceso mundial a Internet. Los proyectos, las recetas, las teorías, los modelos, los datos y cualquier cosa que pueda codificarse corresponden a esta categoría. Si todo el conocimiento estuviera codificado, entonces el mundo también sería figurativamente plano. Además, es menos costoso difundir códigos que conocimientos incorporados, ya que son bienes no rivales.

Por otro lado, el conocimiento tácito plantea un desafío fundamental. Este tipo de conocimiento reside en nuestras mentes en forma de destrezas, experiencias y maneras de hacer las cosas, y no se transfiere tan rápidamente de una persona a otra. La dificultad de transmitirlo queda clara cuando reflexionamos sobre el hecho de que mantener una conversación con un atleta de élite, como Rafael Nadal, no nos permitirá mejorar demasiado nuestras propias habilidades en el tenis. No es fácil transmitir de un cerebro a otro el conocimiento tácito, que tampoco puede compartirse o replicarse de la misma manera que los otros tipos de conocimiento.

La correcta puesta en marcha de una tecnología no depende de una única persona. Exige la colaboración de múltiples agentes con conocimientos tácitos especializados en diferentes esferas. Puede compararse con una orquesta sinfónica, en la que cada músico ejerce una destreza única y esencial. Aunque todos sean muy talentosos, su conocimiento se limita a su función específica, por lo que no pueden intercambiarse. Será solo mediante la correcta combinación de esas capacidades complementarias que la sinfonía podrá interpretarse con el nivel requerido.

¿Quién tiene más capacidades? ¿Un agricultor de subsistencia o uno moderno? Los agricultores de subsistencia saben cómo gestionar sus propias semillas, el agua y los fertilizantes naturales. Saben cómo fabricar y utilizar sus propias herramientas de madera. Saben cómo cosechar y almacenar su producción. Han integrado verticalmente la cadena de suministro y almacenan todo el conocimiento necesario en sus propios cerebros. Algunos economistas se refieren a los agricultores de subsistencia como “mano de obra escasamente calificada”, pero eso claramente no es cierto.

En contraste, los agricultores modernos utilizan semillas, pesticidas, fertilizantes y herramientas que han producido otras personas. Los trabajadores conducen máquinas sin saber cómo funcionan. ¿Podemos decir que su productividad es mayor porque tienen más conocimiento que los agricultores de subsistencia? No necesariamente. Supongamos que los seres humanos tuvieran la capacidad de almacenar como máximo una unidad de conocimiento, y llamemos a dicha unidad “personbyte”. El agricultor de subsistencia podría tener el mismo nivel de conocimientos especializados que el hombre moderno (o incluso más) y, aun así, lograr menores rendimientos, debido a que está usando apenas un personbyte.

En la agricultura moderna se moviliza un conjunto amplio y diverso de personbytes complementarios, que incluyen a distintos tipos de químicos, biólogos, ingenieros, agrónomos, mecánicos, contadores, abogados y otros profesionales. El personbyte del biólogo quizás sea del mismo tamaño y represente la misma cantidad de conocimientos especializados que los del químico, el contador o el agricultor de subsistencia. Sin embargo, quienes

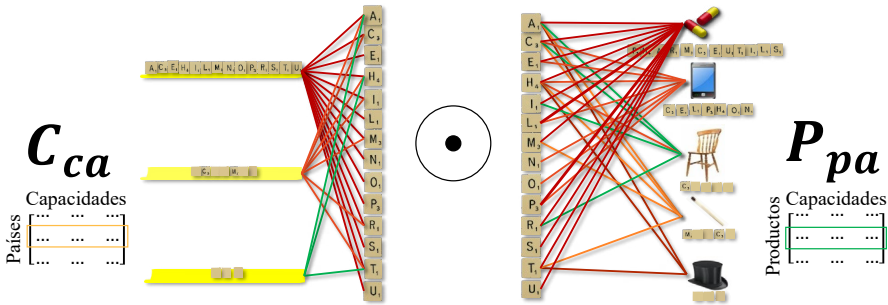


forman parte de una orquesta de mayor tamaño producirán productos más complejos y recibirán una mayor remuneración que un hombre orquesta que hace todo por sí mismo.

Puede expandirse este modelo y descomponerse el mundo en tres elementos: capacidades, lugares y productos. Para fabricar un producto se necesita un conjunto de capacidades o de tipos de conocimiento. En general, los productos complejos exigen la combinación de un conjunto de conocimientos especializados demasiado grande para un único personbyte. Cabe suponer que su fabricación exige una variedad de personbytes con capacidades cualitativamente diferentes. Sin embargo, las capacidades pertenecen a ámbitos geográficos concretos, debido a que el conocimiento tácito no puede despacharse en un contenedor o enviarse a través de Internet. Por lo tanto, las capacidades necesarias para fabricar un producto pueden estar presentes en un lugar, o no. En esencia, la economía puede entenderse como un juego de Scrabble en el que las letras (capacidades productivas) deben combinarse con otras letras para formar palabras (productos). Las letras representan los insumos no transables que se necesitan para la producción. En ese sentido, además del conocimiento tácito local, incluyen los bienes públicos y cualquier insumo no transable necesario. Continuando con la metáfora, el agricultor de subsistencia mencionado con anterioridad emplea la totalidad de sus conocimientos especializados para producir una palabra breve, en tanto que el trabajador agrícola moderno representa apenas una letra dentro de una palabra sumamente larga.

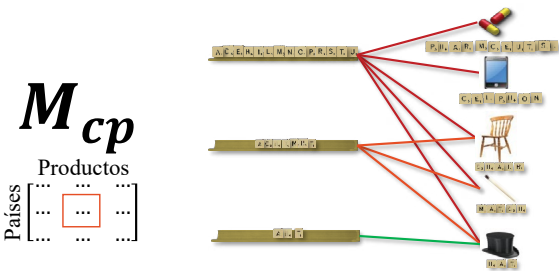
Idealmente, podría conocerse qué lugares cuentan con qué letras o capacidades productivas (matriz Cca) y qué letras se necesitan para fabricar cada producto (matriz Ppa) (véase el diagrama V.1). Sin embargo, como no es posible observar directamente las capacidades requeridas para hacer un producto o las capacidades que existen en un lugar determinado, las matrices Cca y Ppa no se pueden elaborar sobre la base de datos empíricos. Lo que sí puede observarse empíricamente es la matriz Mcp —es decir, qué lugares cuentan con las capacidades necesarias para fabricar un producto determinado (véase el diagrama V.2)— y, a través de ella, pueden inferirse las matrices Cca y Ppa. Si se cuenta con información sobre qué productos son exportados competitivamente por los diversos países, es posible calcular métricas de complejidad para cada país y cada producto. Estos indicadores se denominan en el presente trabajo índice de complejidad económica (ICE) e índice de complejidad de productos (ICP).

Diagrama V.1
Matriz de capacidades por país y de capacidades por producto



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama V.2
Matriz de productos por país



Fuente: Elaboración propia.

En el ejemplo del diagrama V.2, el país ubicado en el extremo inferior tiene menos letras y fabrica un único producto, mientras que el país en el extremo superior tiene una amplia variedad de letras y, por lo tanto, fabrica muchos productos. Esto ilustra el hecho de que, cuantas más letras tenga un país, mayor cantidad de productos podrá fabricar. Además, el producto ubicado en el extremo inferior derecho (el sombrero) es producido por todos los países. En vista de que la palabra inglesa *hat* (sombrero) es corta, de solo tres letras, todos los países son capaces de fabricar ese producto. Por otro lado, las palabras para los productos ubicados en el extremo superior son más largas, lo que significa que se necesitan más letras para fabricarlos. Los productos con las palabras más largas solo son fabricados por los pocos países que cuentan con todas las capacidades necesarias para hacerlo.

En general, los países con un mayor número de letras tienen capacidad para producir una mayor diversidad de productos, así como palabras más largas.

En este contexto, la longitud de las palabras representa la complejidad de la producción. Un número limitado de países fabrica productos más complejos, lo que indica que su producción exige capacidades más especializadas y específicas.

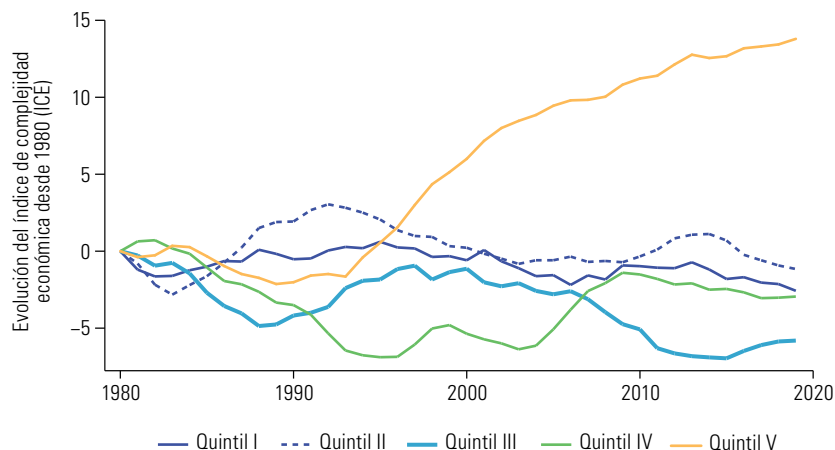
Los datos respaldan la hipótesis señalada. Los países ricos con un mayor número de “letras” —o capacidades productivas— no solo producen una mayor diversidad de productos, sino también productos más complejos o palabras de mayor “longitud”. En contraste, los países pobres producen una menor cantidad de productos, que, además, son producidos por muchos países, lo que indica que cuentan con pocas letras y forman palabras cortas.

Este patrón no se limita solo a los países. Se ha calculado y observado esta relación entre la diversidad y la ubicuidad media a escalas más reducidas. Por ejemplo, esta misma relación se observa entre los municipios de Chile, los estados de México o los departamentos de Colombia. El número de capacidades productivas disponibles en un lugar dado incide en las actividades económicas que se llevan a cabo y en la diversidad de productos que pueden fabricarse en esa región. Esto también implica que existen importantes diferencias entre las ciudades, los departamentos y los países en materia de capacidades disponibles, lo que repercute en la diversidad y la complejidad de los productos que cada lugar es capaz de fabricar.

Anteriormente, se dividió al mundo en cinco quintiles en función del índice de crecimiento de su PIB per cápita durante las pasadas cuatro décadas, y se observó una convergencia significativa hacia el nivel de los Estados Unidos solo en el quinto quintil. El crecimiento del cuarto quintil fue modesto, y se observó divergencia con respecto a los Estados Unidos en los tres quintiles inferiores. Entre esas cinco mismas categorías, el índice de complejidad económica exhibió avances apreciables solo en los países del quintil superior del crecimiento del PIB per cápita (véase el gráfico V.9). Por lo tanto, solo los países que acumularon “letras” —es decir, capacidades— lograron avanzar hacia la frontera tecnológica.

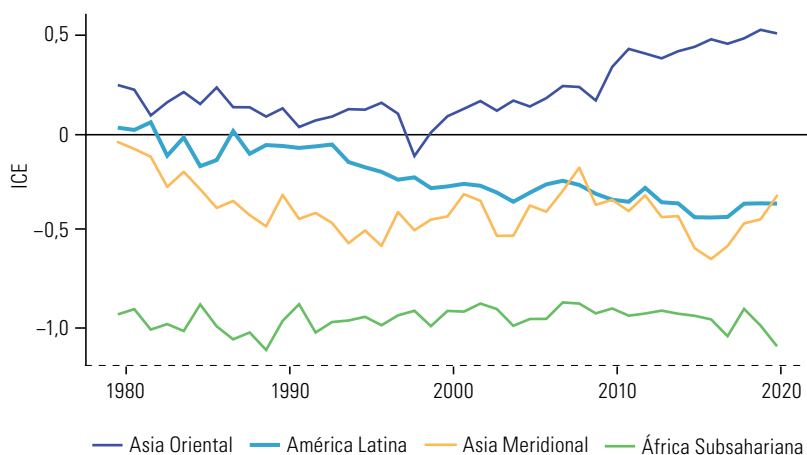
Si se analiza el índice de complejidad económica medio por región, América Latina tuvo un buen comienzo. Sin embargo, posteriormente se estancó y con el tiempo ha quedado rezagada (véase el gráfico V.10). En contraste, el crecimiento de este índice en Asia Oriental ha sido notable. En Asia Meridional también se han observado mejoras recientemente, que le han permitido superar a América Latina. África Subsahariana apenas ha logrado avanzar a partir del extremo inferior desde la década de 1980. De ello puede inferirse que la historia del estancamiento latinoamericano podría obedecer a la falta de acumulación de conocimientos especializados.

Gráfico V.9
Crecimiento relativo de la complejidad por quintil de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita, 1980-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Growth Lab, "Atlas of Economic Complexity" [en línea] <https://atlas.cid.harvard.edu/>.

Gráfico V.10
Evolución del índice de complejidad económica (ICE) medio por región, 1980-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Growth Lab, "Atlas of Economic Complexity" [en línea] <https://atlas.cid.harvard.edu/>.

América Latina es víctima de una creencia que entorpece su progreso: la de que debe añadir valor a sus materias primas. Todas las actividades de producción implican agregar valor a algunas materias primas, pero no hay obligación de hacerlo exclusivamente con las materias primas propias. Esta creencia solo limita el universo de posibilidades de la región. Cualquier insumo que no se encuentre naturalmente en el territorio no está más lejos que el puerto o aeropuerto más cercano, si existe la posibilidad de importarlo. Por el contrario, la región debería centrarse en añadir capacidades a sus capacidades. Puesto que ya sabe cómo escribir algunas palabras, debería intentar producir palabras nuevas que requieran letras o capacidades similares. También podría intentar adquirir nuevas capacidades y perseguir metas más ambiciosas. Si California se hubiera dedicado a producir usando solo las materias primas de las que disponía, nunca se habría especializado en la industria cinematográfica.

El universo de posibilidades se ha ampliado aún más tras la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). El auge del teletrabajo facilitará la terciarización y el comercio internacionales en el sector de los servicios. América Latina debería aprovechar el menor costo de su mano de obra para brindar servicios a nivel internacional. Estas alternativas son independientes de la disponibilidad local de cualquier recurso natural.

D. La función de las políticas públicas

Ha quedado claro que, en lo referido a los ingresos, lo fundamental no es cuánto sabe una persona, sino cuánto conocimiento existe dentro del sistema al cual pertenece el individuo. Se ha explicado que la coexistencia de una mayor diversidad de conocimientos facilita la producción de bienes más complejos, de la misma manera que varias letras distintas se complementan para formar palabras más largas. Ninguna palabra estará completa si le faltan letras, aunque sea una.

La fabricación de productos complejos es muy difícil, dado que no alcanza con reunir y combinar las diversas mentes en las que reside todo el conocimiento necesario. El proceso también exige contar con bienes públicos. Por ejemplo, se necesitan puertos, aeropuertos y un marco jurídico sólido para el comercio a fin de reunir los conocimientos incorporados o los insumos de producción necesarios.

Para que una empresa pueda vender vehículos, necesitará un alto grado de especialización y mano de obra experta. Pero, para que exista un mercado para esos vehículos, se necesitan calles, señales de tráfico, normas de tránsito y servicios de vigilancia policial. Si el mercado cuenta con los

conocimientos especializados y los insumos privados necesarios, la “mano invisible” permitirá que esos mercados se organicen de manera eficiente por sí mismos. Sin embargo, esa mano invisible no incide en los bienes públicos.

Para entender por qué, cabe desglosar la mano invisible en tres elementos. En primer lugar, cada producto tiene un precio, y los precios transmiten información tanto a los consumidores como a los productores. Las ganancias reflejan la diferencia entre el precio del producto final y el costo de los insumos necesarios para fabricarlo. Eso permite a los productores fijar los precios de una manera informada y basada en cálculos. En segundo lugar, cuando los márgenes de ganancia son más altos, surge un incentivo para producir más, lo que implica que las ganancias son un aliciente para reaccionar de manera adecuada a los datos sobre lo que el mercado exige que se encuentran incorporados en la estructura de los precios. Por último, los mercados de capital movilizan los recursos ociosos y los destinan a los emprendimientos más rentables que logran hallar. De esa manera, también recompensan a quienes reaccionan de manera adecuada a la información reflejada en los precios, ayudándolos a crecer.

Desafortunadamente, los bienes públicos funcionan de manera diferente. En primer lugar, no tienen un precio determinado por el mercado que refleje el valor que les atribuye la sociedad. En segundo lugar, no generan ganancias, por lo que, aun si pudiera saberse a cuánto asciende su valor, no existiría un incentivo para suministrarlos. La obligación de los funcionarios públicos es brindar lo que más convenga a la sociedad, no lo que les pida quien esté dispuesto a pagar más por sus servicios. Esto último se llama corrupción. Por último, no existe un sistema descentralizado para asignar recursos a los bienes públicos; más bien, lo que existe es un proceso centralizado de presupuestación.

La ausencia de precios de los cuales extraer información, de ganancias que sirvan como aliciente y de un sistema descentralizado para asignar los recursos tiende a interrumpir la provisión de bienes públicos, que se percibe como ineficiente en comparación con los mercados privados. Si faltan los bienes públicos que se necesitan como insumo complementario para producir un bien complejo, ese producto no se fabricará. En este sentido, los productos complejos pueden entenderse como palabras largas, y los bienes públicos como las vocales.

Por lo tanto, es fundamental estar alerta a la provisión de los bienes públicos que se necesitan para potenciar el desarrollo productivo. Estos bienes deben ser suministrados por organizaciones inteligentes que tengan un mandato claro. Estas organizaciones pueden acumular y aplicar conocimientos tácitos o especializados valiosos a medida que desarrollan sus actividades.



Cabe asimilar algunos bienes públicos, como el sistema judicial, a vocales que pueden suministrarse de manera transversal y beneficiar a todos los ciudadanos y empresas de la misma forma. Sin embargo, a veces es necesario destinar bienes públicos específicos a una determinada industria a fin de resolver determinadas fallas del mercado. Por ejemplo, la industria de los quesos no puede prosperar sin una correcta cadena de frío, controles sanitarios lácteos y certificaciones. Por este motivo, las políticas públicas deberían ser tan verticales como se necesite y tan horizontales como sea posible.

Las agrupaciones o clústeres son una manera de facilitar la coordinación específica por industria para suministrar bienes públicos y abordar las fallas de mercado. Para establecerlas, es necesario ordenar las vocales y otras letras para formar determinadas palabras. Además, permiten convocar a todas las partes interesadas a un mismo ámbito de debate, lo que ayuda a los responsables de la formulación de políticas a determinar qué limitaciones deberían eliminarse. El hecho de que los recursos son escasos y de que los bienes públicos no necesariamente son horizontales obliga a los gobiernos a establecer prioridades entre las diversas opciones. Un mecanismo heurístico recomendable es priorizar el suministro de los bienes públicos que mejor complementen las capacidades preexistentes de cada lugar. Sin embargo, en algunos contextos conviene considerar la posibilidad de aplicar mecanismos más estratégicos.

Un buen ejemplo de un clúster que ha tenido resultados positivos es Zonamérica, en el Uruguay, cuyo diseño original reprodujo el modelo aplicado en Manaus (Brasil). El plan era que los inversores privados realizaran importaciones sin pagar los aranceles aduaneros usuales y exportaran libremente a la región, por lo que se decidió instalar el clúster cerca de un puerto y un aeropuerto. El plan fue denegado, por lo que los inversores propietarios de Zonamérica debieron modificar su estrategia y diseñar un nuevo modelo de negocios. Su objetivo fueron las oficinas de apoyo administrativo de las empresas en el exterior y los trabajos con un uso intensivo de tecnologías informáticas que podían realizarse a distancia y a menor costo. Actualmente, Zonamérica representa alrededor de un 4% del PIB del Uruguay. Para desarrollar sus actividades, era necesario garantizar buenas telecomunicaciones satelitales. En el Uruguay existía un monopolio del Estado en el sector de las telecomunicaciones, que había sido ratificado mediante referéndum, y que no proporcionaba dicho servicio. Zonamérica tuvo que negociar una excepción para obtener esta letra que faltaba y traer las demás letras del exterior. Esta institución, que fue capaz de explorar el universo de posibilidades y de insumos faltantes, también tuvo la capacidad de coordinar y administrar la obtención y la combinación de las letras a fin de poder suministrar nuevas palabras.

La República Dominicana tiene más de 50 zonas industriales pertenecientes a entidades privadas, que se agrupan en la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA). Las zonas establecen contactos con inversores extranjeros y compiten para ofrecerles las condiciones más atractivas. En el proceso, descubren qué letras les faltan y averiguan cómo suministrarlas, lo que puede implicar negociaciones entre ADOZONA y el Gobierno.

Soluciones como esta parecen obvias cuando surgen, pero no es fácil diseñarlas o predecir de antemano cómo funcionarán. En vez de centrarse en suministrar un bien público específico, los gobiernos deben establecer organizaciones dedicadas a determinar qué limitaciones existen, qué insumos faltan y cuáles son las fallas del mercado. Es necesario incentivar a estas instituciones para que coordinen el surgimiento de soluciones en las que participe el sector privado, el gobierno y los inversores extranjeros.

Los bancos de desarrollo dirigidos a los pioneros de la industria son otro ejemplo. Los potenciales innovadores deben tener la certeza de que existe una organización capaz de financiarlos si sus ideas son lo suficientemente buenas. Esta institución reduciría los obstáculos que enfrentan los pioneros para acceder al crédito. Pero lo realmente importante es que, durante el proceso de análisis de los planes de negocios, la organización obtendría información valiosa sobre lo que las empresas desean lograr, sobre lo que parece ser viable —o inviable— y sobre los bienes públicos que podrían cambiarse o suministrarse.

Algunos países están en una mejor situación que otros para obtener nuevas letras debido a las que ya poseen. Quizás tengan un gran número de letras, o las que tengan puedan usarse para formar una amplia diversidad de palabras. Por ejemplo, Asia Sudoriental comenzó a explotar la industria textil hace unas décadas. Para fabricar productos textiles, aprendieron a establecer zonas industriales, a transportar a los trabajadores hacia y desde ellas, a suministrar electricidad, a velar por la seguridad y a establecer el contexto institucional idóneo. A su vez, esas letras les permitieron formar palabras relacionadas con los sectores de la maquinaria y la electrónica. En el otro lado del mundo, la República Bolivariana de Venezuela aprendió a perforar pozos en el suelo para extraer petróleo. Si alguien necesita perforar un pozo en el suelo puede llamar a este país, pero lo cierto es que son pocas las industrias que necesitan excavar pozos en el suelo usando el mismo método que se aplica para la extracción de petróleo. Por lo tanto, esa habilidad es como la letra X, que se usa en muy pocas palabras. Cuantas más letras le falten a un país para desarrollar una actividad, menores beneficios obtendrá si adquiere cualquier otra letra, y más lento será su ritmo de acumulación de capacidades.



E. Desigualdad y complejidad económica

Ha quedado demostrado que existe una importante falla de mercado que obstaculiza la difusión de la tecnología, debido a que el conocimiento tácito no es fácil de transmitir de una mente a otra, por lo que no es posible comercializar los conocimientos especializados, y los distintos lugares solo podrán producir con las letras que tengan a su disposición. Se ha señalado que los lugares que acumulan letras se enriquecen, ya que pueden aumentar la diversidad y la complejidad de los productos que fabrican.

Los responsables de la formulación de políticas deben tener esto en cuenta, ya que la diversificación implica resolver diversos problemas similares al dilema del huevo o la gallina. No podemos hacer lo que no sabemos, y no podemos aprender a hacer algo que no hacemos. Por ejemplo, es imposible fabricar relojes si no hay relojeros, pero tampoco es posible formar relojeros en un país donde no se producen relojes, y quienes estuvieran considerando la posibilidad de dedicarse al oficio tendrían pocos incentivos para aprender por sí mismos si no hay empleadores que puedan contratarlos más adelante.

De manera similar, pocas personas querrán comprar un automóvil eléctrico si no hay suficientes estaciones de carga, pero nadie estará dispuesto a invertir en estaciones de carga si no existe una demanda consolidada de automóviles eléctricos. Estos desafíos de coordinación se presentan todo el tiempo, y en particular con relación a los bienes públicos.

A menudo a los gobiernos les resulta difícil suministrar los bienes públicos necesarios hasta para actividades que ya existen. Sin embargo, la diversificación supone incursionar en actividades que aún no existen en la economía. En este sentido, además de mejorar el suministro de bienes públicos para las actividades que ya existen, los gobiernos deben mejorar su capacidad de suministrar los bienes públicos que se necesitan para actividades que todavía no existen (y que no existirán a menos que se suministren esos bienes). En retrospectiva, ese parece ser el motivo por el que, a pesar de los logros alcanzados en los indicadores de educación, empoderamiento de las mujeres, salud y urbanización, no se ha logrado convergencia en lo referido a los ingresos o la productividad.

En Hausmann e Hidalgo (2011), se analizó la relación entre el porcentaje de letras del alfabeto de que dispone un país y el porcentaje del diccionario que puede escribirse usando esas letras. Si un país tiene todas las letras del alfabeto, puede escribir la totalidad del diccionario. Si tiene la mitad, solo podrá escribir una fracción muy pequeña de las palabras. La relación entre las letras y las palabras no es lineal y depende de la estructura gramatical subyacente. Si todas las palabras constan de una letra, la relación es lineal: con 10 letras se pueden formar 10 palabras. Pero si todas las palabras son más largas, la relación se vuelve convexa. Por ejemplo, si todas las palabras

constan de 10 letras y tenemos solo 5, no podemos formar ninguna palabra. Si tenemos 10 letras, podemos formar una palabra. Pero si tenemos 11 letras, podemos formar 11 palabras. Con 12 letras podemos formar 66 palabras. De hecho, el número de palabras que pueden formarse con cada letra adicional aumenta de manera exponencial.

Se estudió esta relación en función de distintos tipos de gramáticas, que en este caso se referían a códigos de clasificación industriales, a saber, el Sistema Armonizado (SA), la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) y el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN). El análisis reveló que el mundo tiende a seguir una relación convexa, lo que significa que los países con pocas letras del alfabeto no solo forman menos palabras, sino que tienen una capacidad limitada de escribir nuevas palabras cuando añaden una nueva letra. Por otro lado, los países con un número mayor de letras obtienen mayores ganancias marginales cuando añaden una nueva letra para ampliar su vocabulario. Esta dinámica convexa es una máquina de producir desigualdad.

Estas fuerzas subyacentes impulsan la divergencia, ya que recompensan la aglomeración y castigan con severidad a los países con pocas letras. Este fenómeno también permite explicar las desigualdades geográficas dentro de los países. Si un país coloca en el mismo lugar todas sus letras, estas se complementarán para formar palabras largas. Si las mismas letras están diseminadas, será más difícil encontrar complementos, por lo que se formarán menos palabras y más cortas.

En Hausmann, Piorebelli y Santos (2018), se pone como ejemplo de esta situación el caso del estado de Chiapas, el más pobre de México. La brecha en el ingreso per cápita no derivado del petróleo entre Chiapas y el Distrito Federal de México era de un factor de 6,1 en 2013, cuando se llevó a cabo el estudio. Además de ser el estado más pobre, Chiapas también registró el menor índice de crecimiento de México durante la década de 2010 (tasa compuesta de crecimiento anual de un 0,2%), lo que profundizó las brechas con el resto del país. Además, la desigualdad no es solo un problema entre Chiapas y el resto de México. También es un problema dentro de las fronteras de Chiapas. Si se observa la brecha de ingreso entre los municipios de Chiapas, se constata una diferencia de un factor de 8 entre el municipio más rico (Tuxtla Gutiérrez) y los municipios más pobres.

Al analizar esta situación, podría argumentarse que el problema en Chiapas radica en la escasa educación de los chiapanecos. Los años de escolaridad de su fuerza laboral están por debajo del promedio de México, algo que quizás explica las diferencias en materia de ingresos. Sin embargo, la brecha educativa ha venido disminuyendo, por lo que no explica a qué obedece la divergencia de las trayectorias de crecimiento.



El problema son o los chiapanecos o Chiapas, y hay maneras de someter a prueba cada hipótesis. Una forma de abordar esta pregunta es determinar si los chiapanecos continúan siendo pobres cuando se mudan a otro estado mexicano. Si el problema es la baja productividad de los chiapanecos, cabría esperar una baja productividad incluso si migran a otros lugares. Por supuesto, en la subpoblación de migrantes de la muestra podría observarse un sesgo hacia una mayor productividad, por lo que la comparación debería hacerse con quienes migran desde otros estados de México.

En Hausmann y otros (2016), se compararon los ingresos de los chiapanecos y los no chiapanecos que residían en sus respectivos estados de origen y se observó una profunda disparidad, pues los chiapanecos ganaban un 40% menos. Sin embargo, cuando se compararon los ingresos de los chiapanecos que emigraron desde Chiapas con los de otros migrantes mexicanos, se observó que ganaban aproximadamente lo mismo. Por lo tanto, la prima migratoria de los chiapanecos era 3,7 veces más alta que para el resto de los mexicanos. Esto parece indicar que el problema no son los chiapanecos, sino Chiapas.

Se calcularon las métricas de complejidad para cada estado y cada municipio de México. A continuación, se incorporaron a un modelo para entender a qué obedecen las disparidades tan profundas en los ingresos. La educación explica alrededor de un 8,3% de las variaciones del modelo, pero la complejidad es, por un amplio margen, el factor más importante, ya que explica aproximadamente un 20,8% de dichas variaciones. Cuando los chiapanecos permanecen en Chiapas, lo único que pueden hacer con las pocas letras que tienen a su disposición es formar palabras cortas. Cuando migran a otros lugares en México, pueden participar en palabras más largas y aprovechar mejores oportunidades.

Estos factores también explican la concentración de oportunidades y la desigualdad espacial que se observa dentro de las ciudades. Las ciudades son los lugares donde se concentran las letras. Para hacerlo, las letras deben pagar costos de transporte, que —medidos en dinero o en tiempo de transporte— pueden ser elevados. Si los sistemas de transporte son ineficientes, las empresas deberán pagar salarios más altos para compensar a los trabajadores por tales costos. Si las empresas no lo hacen, los trabajadores empezarán a considerar otras alternativas para llegar a trabajar.

El trabajo formal tiende a concentrarse en el centro de la ciudad y los ciudadanos pobres en general viven en la periferia, como sucede, por ejemplo, en Bogotá. Si, al deducir los costos de transporte, el salario formal es muy bajo, algunos podrían considerar la posibilidad de abrir una empresa informal unipersonal (de un “personbyte”) cerca de donde viven, como el “kiosco” de la República Bolivariana de Venezuela o el “chiringuito” de España, para poder ofrecer productos o servicios a sus vecinos sin incurrir en costos de transporte prohibitivos. Esta es la historia de la informalidad.

La concentración espacial del sector informal tiende a ser menor que la del sector formal. En el caso de los trabajadores pobres, en el sector informal se hace un menor uso del transporte. Esto implica que las políticas de transporte pueden ayudar a reducir la informalidad si facilitan el acceso a los empleos formales. Lo mismo puede decirse sobre la política de vivienda. Los pobres pueden ganar espacio a los ricos en las zonas centrales de la ciudad si se autoriza la construcción de edificios más altos con unidades más pequeñas. Por lo tanto, disminuir la distancia a los empleos sería otra manera de reducir los costos de transporte y fomentar la inclusión en el mercado de trabajo.

Tradicionalmente, se considera que la desigualdad es la consecuencia de una mala distribución de la riqueza. Sin embargo, como se ha señalado, el volumen de riqueza que genera cada espacio depende de las letras de las que disponga cada uno, o de su capacidad de combinarlas si están a su alcance. No se trata solo de la distribución del ingreso, sino también de la generación de ese ingreso.

Esto suscita un espacio de tensión entre la redistribución y la inclusión. La inclusión se refiere a la realización de inversiones que permitan combinar las letras que están en la periferia con las demás. La redistribución supone utilizar transferencias económicas para compensar a quienes han quedado excluidos y que, por ende, son más pobres. Encontrar el equilibrio justo entre la inclusión y la redistribución es clave. La inclusión exige movilizar recursos, y no debemos dejarla de lado por centrarnos exclusivamente en la redistribución.

F. La migración y la difusión del conocimiento

Si quiere crecer, América Latina deberá agregar letras a su repertorio, pero ¿cómo se puede aprender a fabricar relojes si no se dispone de relojeros? El primer relojero podría venir del exterior. Al estudiar la difusión internacional de las letras, se observa que la migración desempeña un papel preponderante. Existen industrias que han sido fundadas por migrantes que vienen de un país donde esa industria ya existía. En otros casos, la difusión del conocimiento es el resultado de la migración de empresas mediante iniciativas de inversión extranjera directa (IED).

El mundo entero está compitiendo para atraer migrantes, pero América Latina se ha quedado en gran medida fuera de esa carrera. Además de las grandes barreras que ha erigido contra la migración, la región exhibe una tendencia a rechazar a los inmigrantes más calificados. El gran éxodo venezolano es un experimento natural interesante en este sentido. Muchos médicos venezolanos migraron a Chile, el único país donde el proceso para certificar su formación era razonable. Podrían haber elegido países más cercanos, pero las restricciones que se imponen en Colombia, el Ecuador, el Perú y otras naciones son más rigurosas.

La República Bolivariana de Venezuela invirtió millones de dólares para formar a profesores en los Estados Unidos, pero, dado que actualmente les paga solo 8 dólares mensuales, los docentes han decidido emigrar a otros países de la región. En los países receptores no han logrado conseguir empleos adecuados a su nivel de formación, por lo que ahora trabajan en el sector informal, desempeñando tareas para las que están sobrecalificados. América Latina ha sido incapaz de aprovechar este choque de oferta positivo en el ámbito de las capacidades.

A este respecto, Panamá constituye una excepción. Si bien, en general, cerró sus puertas a los migrantes, abrió ventanas de oportunidad para algunos de ellos. El país autoriza el ingreso solo a migrantes altamente calificados para que desarrollen tareas específicas. En Hausmann, Espinoza y Santos (2017), se muestra que Panamá está especializado en la prestación de servicios que hacen un uso intensivo del conocimiento, los cuales exigen una mayor cantidad de capital humano que la que el país puede suministrar a nivel local. Pese a ello, Panamá no autoriza a las empresas a que tengan más de un 10% de extranjeros en sus plantillas, y prohíbe emplear a extranjeros en 28 industrias. Una de las profesiones no autorizadas para extranjeros es la docencia universitaria. Si Panamá no tuviera relojeros, no podría contratar a uno que enseñara el oficio de la relojería en la universidad.

Las maneras en que la IED posibilita la difusión del conocimiento están claras, pero América Latina está rezagada en el uso de la IED inversa. Si Chile no sabe cómo extraer litio, puede atraer IED de una empresa con conocimientos más avanzados. Eso es lo que ha hecho, y por eso hay numerosas empresas australianas y sudafricanas de minería en Chile, pero no hay ninguna empresa chilena en Australia o Sudáfrica. En vez de atraer IED, los chilenos podrían adquirir una empresa extranjera que contara con el conocimiento necesario e incorporarla a sus operaciones.

G. Crecimiento verde

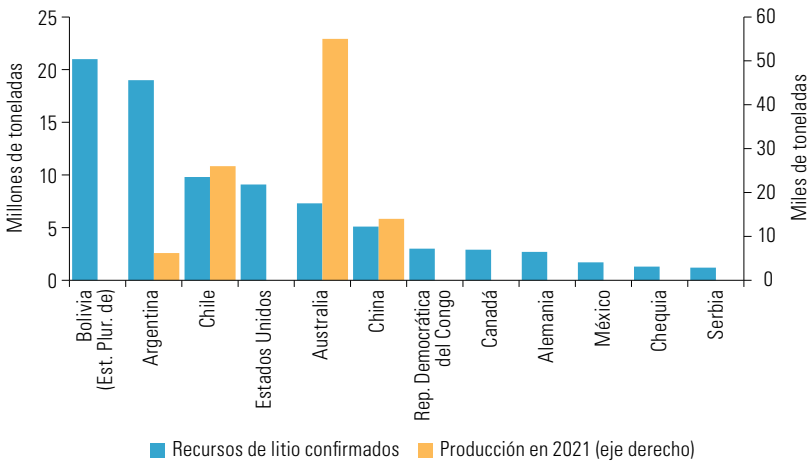
En general, la acción climática se divide en dos ámbitos: adaptación y mitigación. La justificación de la adaptación está muy clara: sabemos que la infraestructura debe adaptarse para reducir el impacto de los riesgos futuros, y no es mucho más lo que se puede decir sobre el tema en este contexto. Por otro lado, el discurso público sobre la mitigación constituye una clara falacia de composición.

A la atmósfera no le importa quién es el responsable de las emisiones de carbono, lo que genera externalidades negativas y un clásico problema de la tragedia de los bienes comunes. Para abordar esta situación, el mundo

ha asumido compromisos coordinados, como el Acuerdo de París, en virtud del cual cada país acordó reducir sus propias emisiones. Esto significa que países como el Estado Plurinacional de Bolivia deben asistir a la Conferencia de las Partes con un plan para reducir sus emisiones. En lugar de eso, el país podría centrarse en ayudar al mundo entero a lograr la descarbonización produciendo los factores necesarios para alcanzarla. Es preciso ampliar el objetivo de mitigación para que incluya todos los elementos necesarios para lograr la descarbonización mundial y ayudar a financiar la producción y la implementación de los factores que la hacen posible.

La descarbonización exige electrificar todo lo que pueda electrificarse y producir electricidad de manera limpia. Esta transición exigirá una gran expansión de la minería y la creación y ampliación de nuevas cadenas de valor. América Latina debería trazarse el objetivo de participar en el auge de la minería y en las nuevas cadenas de valor. Sin embargo, para producir minerales, un país necesita más que reservas subterráneas. Si bien el Estado Plurinacional de Bolivia alberga las mayores reservas mundiales de litio, no las explota en absoluto (véase el gráfico V.11). Para atraer inversores, es necesario armonizar las políticas de minería y de innovación.

Gráfico V.11
Países seleccionados: reservas y producción de litio por país, 2021
(En toneladas)



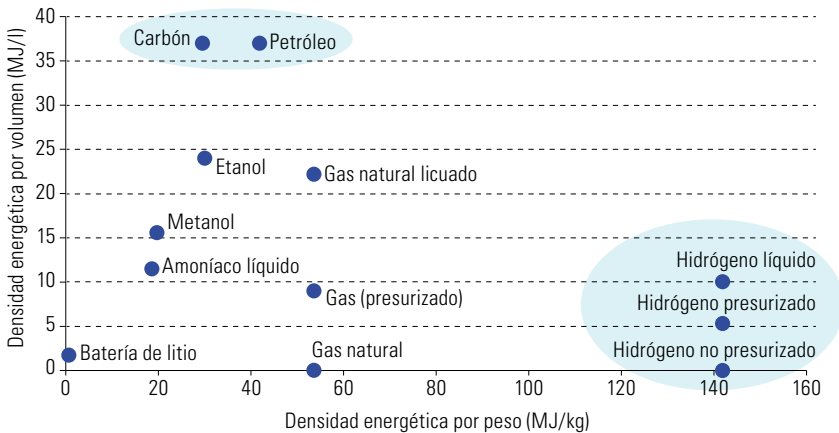
Fuente: Servicio Geológico de los Estados Unidos.

Las actividades de refinería de minerales actualmente se concentran en China, e incluyen el cobre y el litio chilenos. En el pasado, este arreglo tenía sentido para Chile, no porque Chile fuera incapaz de desarrollar

las capacidades de refinería necesarias, sino porque carecía de ventajas comparativas en la esfera de los procesos intensivos en el uso de energía. Sin embargo, si el mundo opta por avanzar hacia la descarbonización, la naturaleza de los mercados energéticos cambiará.

El petróleo es sumamente denso en lo referido a la energía que produce por unidad de volumen, por lo que el costo de transportarlo es relativamente bajo. Con la energía limpia ocurre lo contrario. Por ejemplo, el transporte de la energía solar es sumamente complejo. Transformarla en hidrógeno verde es costoso, y el transporte del hidrógeno sigue siendo difícil. Transformar el hidrógeno en amoníaco también es costoso (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.12
Densidad energética de diversas fuentes de energía
(En megajulios por litro y megajulios por kilogramo)



Fuente: College of the Desert, "Module 1: Hydrogen properties", *Hydrogen Fuel Cell Engines and Related Technologies*, December 2001; G. Elert (ed.), "Energy density of coal", *The Physics Factbook* [en línea] <https://hypertextbook.com/facts/2003/JuliyaFisher.shtml>; T. Brown, "Ammonia for power: a literature review", Ammonia Energy Association, 4 de octubre de 2018 [en línea] <https://ammoniaenergy.org/articles/ammonia-for-power-a-literature-review/>; Advanced Motor Fuels Technology Collaboration Programme (AMF TCP), *Fuels for Efficiency*, 2017 [en línea] https://www.iea-amf.org/content/projects/map_projects/52; y datos de Envestra Limited y Panasonic.

Una vez finalizado el proceso de transformar la energía solar en amoníaco verde y transportarlo hasta el usuario final, el costo equivale a un barril de petróleo, es decir, más de 400 dólares. Si la misma energía solar se consume en el desierto de Atacama, en Chile, el costo no llega a los 35 dólares expresados como el equivalente en barriles de petróleo. Esto significa que las industrias que hacen un uso intensivo de la energía tienen un incentivo para establecerse cerca de las fuentes de energía limpia.

El enorme déficit energético de Europa significa que tiene muchas industrias intensivas en energía que no serán competitivas en un mundo descarbonizado. El potencial de Europa en materia de energía limpia no es suficiente para satisfacer estas necesidades, e importarla en forma de amoníaco verde sería demasiado costoso. América Latina necesita una estrategia clara para aprovechar su potencial de generación de energía ecológica, a fin de atraer industrias de otros países. La relocalización de estas industrias en el contexto de la transición verde también pondría a disposición de la región nuevas letras que podrían combinarse para formar palabras nuevas que quizás no tendrían ninguna relación con dicha transición. Los parques industriales ecológicos podrían ofrecer una alternativa para atraer a estas empresas y resolver los problemas de coordinación, de manera que puedan suministrarse los bienes públicos necesarios.

G. Innovación

Además de facilitar el auge de la minería y atraer a industrias intensivas en el uso de energía, América Latina también debería buscar maneras de participar en la creación de nuevas palabras que desempeñen una función en la carrera hacia la descarbonización. Sin embargo, la región está rezagada en materia de innovación. Se han cerrado las brechas en los ámbitos de la educación primaria y secundaria, y se están cerrando en el de la educación terciaria, pero ha resultado mucho más difícil cerrar las brechas en la publicación de investigaciones académicas y patentes.

Eso se debe a que América Latina no está convencida de que las actividades de investigación y desarrollo (I+D) sean rentables. Los empresarios de la región no creen que estas inversiones sean rentables, algo que quizás obedezca a la gran distancia que separa a las universidades del sector privado. Los científicos deben intentar vender sus servicios al sector privado para darles un uso productivo y, a su vez, el sector privado debe determinar qué problemas exigen investigaciones científicas y encomendar ese trabajo a los científicos.

Es posible desarrollar esta cultura de innovación, a través, por ejemplo, del fomento de un diálogo significativo entre las universidades, los centros de investigación, las empresas y los responsables de la formulación de políticas. Puede imitarse a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en lo referido a las políticas de estímulo de la I+D. En esencia, un 150% de lo que se haya gastado en actividades de I+D encomendadas a investigadores puede deducirse de los impuestos como depreciación de capital en el año corriente. Esto realineará los incentivos de las universidades, que actualmente están enfocadas en ofrecer la versión más asequible posible de una educación de calidad, y ajustan sus



políticas de contratación de docentes en consecuencia. El cuerpo docente debe enfrentarse a la presión de enseñar tantas clases como sea posible, y dispone de poco tiempo para la investigación. Un nuevo marco podría incentivar a las universidades a modificar el perfil de los docentes que contratan y liberar más de su tiempo para que lleven a cabo investigaciones que generen ingresos.

Bibliografía

Banco Mundial, "World Development Indicators" [en línea] <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

Barro, R. y J.-W. Lee (2013), "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010", *Journal of Development Economics*, vol. 104.

Feenstra, R. C., R. Inklaar y M. P. Timmer (2015), "The next generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, vol. 105, N° 10.

Hausmann, R., C. Pietrobelli y M. A. Santos (2018), "Place-specific determinants of income gaps: sub-national evidence from Mexico", *CID Faculty Working Paper*, N° 343, Centro para el Desarrollo Internacional, julio.

Hausmann, R., L. Espinoza y M. A. Santos (2017), "Cambiano esclusas: un diagnóstico de crecimiento de Panamá", *CID Working Paper*, N° 325, Centro para el Desarrollo Internacional.

Hausmann, R. y C. A. Hidalgo (2011), "The network structure of economic output", *Journal of Economic Growth*, vol. 16.

Hausmann, R. y otros (2016), "Hacia un Chiapas próspero y productivo: instituciones, políticas y diálogo público-privado para promover el crecimiento inclusivo", *CID Working Paper*, Centro para el Desarrollo Internacional.

_____(2014), *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*, The MIT Press.

Levy, D. y otros (2016), "Por qué Chiapas es pobre", *CID Working Paper*, N° 300, Centro para el Desarrollo Internacional.

The Growth Lab at Harvard University (2019), "International Trade Data (SITC, Rev. 2). Version 7.0" [en línea] <https://doi.org/10.7910/DVN/H8SFD2>.

Estructura y sinergia en el desarrollo El escenario del Caribe y su futuro

Winston Dookeran¹

Introducción²

En este capítulo se examinan la estructura y las sinergias del desarrollo y la diplomacia en el contexto del Caribe. En él se ofrece un relato de las ideas del pasado y del futuro que inciden en la formulación de las políticas en el Caribe. Se argumenta que las nociones de la linealidad de los modelos de crecimiento deben ajustarse a fin de adecuarlas a las cambiantes demandas de los sistemas de adaptación referidos a las perspectivas en materia de políticas y su aplicación. Un marco analítico para encontrar un espacio de convergencia en materia de integración, la lógica de lograr un desarrollo eficaz y el fortalecimiento de la actuación diplomática en un mundo turbulento estructuran las prioridades de investigación y la orientación de las políticas. En el capítulo también se mencionan ideas para fomentar el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de las recientes iniciativas del Grupo de los Siete (G7) y el Grupo de los 20 (G20) en materia de resiliencia y competitividad. También ofrece sugerencias para lograr que el financiamiento promueva el desarrollo y para diseñar un nuevo pacto social para el Caribe. Muchas de las ideas tuvieron su origen en una publicación reciente, *Resetting Caribbean Policy Analysis in the Aftermath of the COVID-19 Pandemic* (Dookeran e Izarali, 2023).

¹ Winston Dookeran, Economista, ex Canciller de Trinidad y Tabago y Secretario General de la Universidad EUCLID. Este capítulo está basado en la presentación realizada por el autor con ocasión de las actividades conmemorativas del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 25 de octubre de 2023.

² El autor agradece a Daniel E. Perrotti, de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Washington, D.C., por su diligente apoyo para la obtención de la bibliografía y por sus valiosas observaciones en lo referido a los contenidos, así como a Sarah Hosein, del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales, Campus San Agustín, por su asistencia editorial y apoyo en la elaboración de este trabajo.



Winston Dookeran, Economista, ex Canciller de Trinidad y Tabago y Secretario General de la Universidad EUCLID, y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Winston Dookeran, Economista, ex Canciller de Trinidad y Tabago y Secretario General de la Universidad EUCLID. CEPAL, Santiago, 25 de octubre de 2023.



A. Estructuralismo: la influencia del pensamiento de la CEPAL

En el desarrollo del Caribe han incidido las ideas de la metrópolis de la región y las ideas de sus académicos, que tuvieron su origen en la escuela de pensamiento de la CEPAL. Repasaremos brevemente la influencia del pensamiento de la CEPAL que subyace al desarrollo en el Caribe.

Los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL, de Raúl Prebisch en adelante, han sido los principales promotores del desarrollo de una influyente escuela de pensamiento denominada estructuralismo, que se centra en la idea del intercambio desigual en el sistema económico mundial. Prebisch (1962) sostenía que los precios de los productos básicos primarios, que eran las principales exportaciones de las naciones en desarrollo, tendían a disminuir frente a los precios de los bienes manufacturados de las naciones industrializadas. De esta idea provino la tesis del centro-periferia, la crisis de la dependencia latinoamericana y el enfoque estructuralista para explicar los desafíos que obstaculizan el desarrollo en América Latina y el Caribe (CEPAL, 1984). Este fenómeno, al que se denomina “deterioro de los términos de intercambio” y llegó a conocerse como la “tesis Prebisch-Singer”, llevó a una profundización de la brecha entre el ingreso generado a partir de las exportaciones y el costo de las importaciones, una situación que también se recoge en la tesis del comercio triangular del Caribe propuesta por Lloyd Best y otros economistas caribeños del Grupo Nuevo Mundo en la región (Prebisch, 1962).

En apoyo de estas ideas, Enrique Iglesias enfatizó que la integración regional, la equidad social y el desarrollo sostenible son impulsores clave del progreso de la región. Iglesias destaca la importancia de la colaboración transfronteriza para superar desafíos como el tamaño reducido de los mercados, la insuficiencia de la infraestructura y las disparidades económicas (Iglesias, 2003). José Antonio Ocampo añadió al nuevo discurso los factores políticos, la gobernanza eficaz y el desarrollo inclusivo (véase Ocampo, 2005, y Ocampo y Vallejo, 2012), y José Antonio Mayobre (1961) advirtió sobre la inestabilidad del crecimiento regional, haciendo especial hincapié en los problemas del sector externo.

Alicia Bárcena situó al Caribe en el centro del debate al abordar los desafíos comunes referidos a la desigualdad, el cambio climático y las vulnerabilidades económicas, y atribuyó máxima prioridad a una agenda transformadora de desarrollo sostenible, protección ambiental y políticas que priorizara el bienestar de las personas (Bárcena y Prado, 2015; Bárcena, 2019). Durante este periodo, la CEPAL llegó a ser parte de un enfoque multidimensional basado en derechos, y las cuestiones relacionadas con las minorías, los

problemas ambientales y las asimetrías de la globalización adquirieron un nuevo protagonismo (Perrotti, 2022). José Manuel Salazar-Xirinachs, actual Secretario Ejecutivo, como señal de un regreso a los fundamentos del estructuralismo original, ha comenzado a definir los perímetros de los ámbitos de desarrollo en una era de políticas cambiantes y de surgimiento de nuevas fronteras en el cálculo del desarrollo.

B. El espacio caribeño y la estrategia para el cambio estructural

El espacio caribeño está conformado por muchos “Caribes”, cada uno con su singular historia, su peculiar contexto institucional y su trayectoria única de desarrollo. Con todo, existe un objetivo común de replantear sus estrategias de crecimiento macroeconómico y responder a los cambios geoestratégicos del orden mundial. El espacio caribeño es parte de lo que Manfred Jantzen denominó un “espacio de información de un mundo único” en un marco de desarrollo de vanguardia (Jantzen, 2012). En este contexto, la economía se considera como un sistema de adaptación complejo, y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) es un punto de inflexión para avanzar hacia una nueva frontera mundial. Ahora el desafío radica en superar las disrupciones en materia de producción, comercio y tecnología a fin de sostener el crecimiento y el desarrollo equitativo. Jantzen (2018) aboga por el liderazgo estratégico: en un espacio de información de un mundo único, donde las fronteras económicas están desapareciendo y se ejerce presión sobre los límites de la soberanía política, los líderes de pensamiento de vanguardia deben cultivar una mentalidad global capaz de aplicar un pensamiento complejo. En el Caribe, las megatendencias referidas a las cadenas mundiales de suministro y consumo, la desglobalización, la disociación, la deslocalización cercana y la deslocalización energética, sumadas a los flujos de información y la digitalización, están cada vez más cerca y pondrán a prueba el liderazgo estratégico en un contexto de tensión política.

El cambio estructural ha sido un aspecto central de los esfuerzos del Caribe de romper con el ciclo del subdesarrollo y superar las limitaciones que impone el tamaño. En la obra clásica de William Demas (1965) sobre el desarrollo económico de los países pequeños se examina la sinergia entre el desarrollo y la estructura y se establece el marco para una teoría del crecimiento de la economía del Caribe en la que los cambios en la estructura de la economía reflejan el estadio de desarrollo. Frank Rampersad (1963) concibió los indicadores de este mecanismo, y explicó los procesos de formación de capital y el contexto del crecimiento sectorial en la economía de Trinidad y Tabago. La idea central es que la clave para superar los desafíos



de desarrollo que enfrenta el Caribe radica en aplicar una estrategia de cambio estructural. La evolución de la tesis estructuralista de crecimiento de la CEPAL, desde Prebisch hasta el presente, suministra un marco analítico más amplio dentro del cual puede diseñarse una estrategia de cambio estructural para el Caribe.

El contexto de la economía del Caribe puede situarse en un marco analítico de vulnerabilidad, fragilidad y resiliencia. La vulnerabilidad, que se asocia con la geografía, la ecología y la ubicación, puede concebirse como un factor que define la estructura, una condición inicial que limita el proceso de desarrollo. Al hablar sobre las limitaciones que impone el tamaño reducido, William Demas (1965) examinó el grado de apertura de estas economías, sus posibilidades de diversificación y su capacidad de mitigar las perturbaciones externas. La fragilidad se relaciona principalmente con “una variable de proceso” en la que inciden las instituciones y los procesos de gobernanza y que a menudo implica una inercia institucional que aumenta la vulnerabilidad y la fragilidad del sistema. Frank Rampersad (1963), al examinar la estructura y el análisis de políticas de la economía de Trinidad y Tabago, aludió a la matriz de la resiliencia. En esta matriz, la resiliencia es una estrategia y una variable de políticas para blindar a la economía contra las perturbaciones externas, para crear espacios de expansión y para sostener las medidas dirigidas a promover la estabilidad y el crecimiento³.

Uno de los ejes de la estrategia de cambio estructural se relaciona con ampliar el espacio regional promoviendo la integración del Caribe y un regionalismo abierto. El otro eje busca definir criterios de crecimiento autónomo basados en estrategias económicas endógenas. Rampersad, al definir el vínculo entre crecimiento y empleo, hizo alusión a la teoría del crecimiento equilibrado (Nurkse, Hirschman y Nath)⁴, que podría resultar útil para economías pequeñas situadas en enclaves. Esto abre los espacios en blanco en el famoso cuadro insumo-producto de Leontief (1974), y la estrategia de crecimiento endógeno en un espacio económico de mayor extensión sustenta las ideas teóricas y de política para el desarrollo del Caribe.

William Arthur Lewis, Premio Nobel de Economía caribeño, en su revolucionaria tesis sobre la oferta ilimitada de mano de obra, examinó las fuerzas fundamentales que determinan la tasa de crecimiento económico en su obra clásica *Capital Theory and Growth in Economics*, de 1955. Allí, sostuvo que el crecimiento ocurre cuando existe una brecha entre la capacidad y la oportunidad (Lewis, 1984). Las nociones de Lewis sobre el dualismo y los recursos ilimitados de mano de obra sentaron las bases de su teoría de crecimiento basado en el cambio estructural. La trayectoria de desarrollo

³ Para un análisis exhaustivo, véase Dookeran e Izarali (2023, cap. 5).

⁴ Véase Nath (1962).

que surge de esta lógica se basa en un proceso lineal, que fue el fundamento de la estrategia de Lewis de “industrialización por invitación”, a saber, cerrar la brecha entre la capacidad y la oportunidad.

En la actualidad, salvar las brechas en los modelos de crecimiento plantea nuevos desafíos. En el nuevo modelo de crecimiento deben abordarse el alcance del espacio económico en la economía del mar Caribe, la infraestructura para la economía digital, el proceso de complejidad de la economía caribeña, los flujos financieros con la economía mundial, los desafíos referidos a la productividad y la competitividad y la perspectiva de establecer una economía circular. Estos factores incluyen elementos de variables de estructura, procesos y políticas que repercuten en la estructura cambiante de los modelos de crecimiento de la economía del Caribe.

Ante esta estructura en estado de cambio, surgen numerosas preguntas que reorientarán el enfoque del estudio.

- ¿Deberían los países del Caribe considerarse como una economía oceánica o economía del mar Caribe, o como economías insulares independientes, en particular desde la perspectiva de los recursos?
- ¿Qué requisitos debe cumplir el Caribe en materia institucional para ser capaz de integrarse a la economía digital mundial e incursionar en nuevas esferas, como la inteligencia artificial?
- ¿Permitirá un análisis de la complejidad definir estrategias para lograr un desarrollo económico sostenible?
- ¿De qué manera los flujos mundiales de fondos —tanto públicos como privados— podrían promover un crecimiento equitativo mediante la introducción de los cambios propuestos a las instituciones financieras internacionales y a las normas del mercado?
- ¿Deberían reexaminarse las políticas ortodoxas de productividad y competitividad de la economía del Caribe?
- ¿Surtirán efecto en el contexto caribeño las políticas para promover las estructuras de cambio necesarias para las iniciativas de la economía circular?

Un debate sobre estas preguntas permitirá replantear el contexto para un estudio renovado sobre la búsqueda de un cambio estructural en la economía del Caribe. Esta necesidad se ha vuelto aún más acuciante en el contexto de los cambios mundiales estratégicos que están incidiendo en el espacio caribeño.



C. Entender la estructura cambiante de la economía del Caribe

Una serie de cambios tectónicos recientes ha generado fuerzas que probablemente incidan en la estructura de la economía del Caribe durante varios años. Pasará mucho tiempo antes de que veamos los resultados de estos cambios, pero será conveniente que la región se prepare para algunos de los principales desafíos que tenemos por delante. En esta sección hablaremos sobre tres temas: la geometría de la crisis de la pandemia, las cuestiones relacionadas con la gestión macroeconómica y una visión de los futuros cambios en la estructura económica, que varios países ya están atravesando y que pronto podrían plantear un desafío para la sociedad del Caribe.

1. La geometría de la crisis desatada por la pandemia

La crisis desatada por el COVID-19 dio inicio un nuevo ciclo de choques de tipo recurrente en una economía que se ha caracterizado por su exposición a los choques externos. La pandemia produjo un choque de oferta que redujo los salarios y la producción y, a su vez, generó un choque de demanda y una caída del poder adquisitivo. Este es el aspecto fundamental del ciclo de choques de tipo recurrente que contrajo la base de la economía y puso de relieve la importancia de incorporar a la economía mecanismos para fortalecer la inmunidad y mitigar las choques⁵.

En el análisis de los choques se distinguen tres trayectorias de recuperación —en forma de V, de U y de L— que inciden en la estructura de la economía y, por ende, en la respuesta de política. Según Cavallo, la perturbación ocasionada por el COVID-19 ha generado una pausa repentina de los flujos de capital hacia los mercados emergentes y, sin embargo, la consiguiente devaluación del tipo de cambio no beneficiará a las exportaciones de la región (Cavallo, 2020). ¿Lograrán las economías del Caribe recuperarse del choque generado por la pandemia? ¿Se producirá un cambio estructural en la trayectoria de producción?

Estas preguntas, que abordo en mi trabajo conjunto con Campanella, llevaron a la conclusión de que en un escenario probable de recuperación con forma de L, las perturbaciones externas se amplifican a través de un choque endógeno que repercute en toda la economía. Se origina una crisis financiera debido a una caída sin precedentes de las ganancias empresariales y del ingreso de los hogares que los gobiernos no pueden mitigar sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda (Campanella y Dookeran, 2020, pág. 11). Este es el aspecto fundamental de la cuestión referida a la gestión

⁵ Véase Dookeran (2022, cap. 4).

macroeconómica, que exige una evaluación total de los datos sobre las posibilidades de movilizar recursos financieros internos y las perspectivas del ingreso de recursos externos de capital para destinarlos al empleo.

Los paquetes de estímulos fiscales se ubican en alrededor de un 10% del producto interno bruto (PIB) según el índice de estímulo económico COVID-19, y los de los países del Caribe se cuentan entre los más bajos (Alleyne y otros, 2021). Sostenemos que estas disparidades en las respuestas producen impactos económicos asimétricos en lo referido a las desigualdades en torno a la riqueza y las tensiones sociales y políticas, y coincidimos en que la ayuda financiera para enfrentar el COVID-19 debería provenir, al menos en parte, del exterior (Dabrowski y Domínguez-Jiménez, 2020).

2. Gestión macroeconómica y transformación estructural

Una cuestión clave en el estudio del desarrollo es si los análisis lineales pueden explicar correctamente los procesos no lineales, que son sintomáticos de la trayectoria del desarrollo. La literatura inicial sobre el crecimiento —Rostow, Smith y Ricardo—, así como los programas posteriores de ajustes estructurales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se basan en conceptos lineales. Rihani y Geyer (2001) argumentaron que la complejidad —es decir, los sistemas adaptativos complejos— son un marco más apropiado para el estudio del desarrollo. Afirmaron que los estudios sobre el desarrollo implican entender las interrelaciones del sistema de redes, y señalaron que un sistema complejo debe ser capaz de adaptarse a los cambios en las condiciones y de sobrevivir hasta que comience el siguiente ciclo de adaptación (Rihani y Geyer, 2001). Esta capacidad se cuantifica mediante un índice de complejidad —potencial productivo e intensidad de conocimiento de la economía— que Ricardo Hausmann y otros (2013) plasmaron mediante un atlas de la complejidad para los países de todo el mundo. Esta herramienta permite estudiar la estructura productiva y su potencial de cambio como un factor clave del desarrollo sostenible.

La articulación entre la gestión macroeconómica y la transformación estructural es fundamental para el potencial de crecimiento futuro, ya que como muestran Boughton y Mourmouras (2002) la inversión que se deriva de las fluctuaciones del tipo de cambio real varía en función de la estructura de producción de la economía. En los modelos de cálculo del crecimiento, señalo que cuando la economía presenta un grado elevado de complejidad estructural, se constata la lógica del modelo de Mundell-Fleming, a saber, que existe una relación positiva entre la inversión y la depreciación del tipo de cambio real. Sin embargo, cuando el grado de complejidad es bajo, el efecto positivo de una depreciación del tipo de cambio real en la competitividad de los precios tiende a contrarrestar el efecto negativo



derivado del aumento del costo de los bienes de capital importados (Dookeran e Izarali, 2023, cap.5).

En una esclarecedora conferencia magistral, José Antonio Ocampo (2011) señaló que “la clave de una acertada macroeconomía para el desarrollo es la combinación de buenas políticas anticíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva”. Según Ocampo, los vaivenes del financiamiento externo y las fluctuaciones de los precios de los productos básicos exigen políticas fiscales, monetarias y cambiarias anticíclicas. La relación entre el crecimiento económico y la diversificación de las estructuras de producción es un aspecto central de la dinámica de los desafíos económicos que enfrenta el Caribe. Ocampo aboga por las actividades de producción innovadoras “que generan fuertes encadenamientos productivos y, a través de ello, competitividad sistémica” (Ocampo, 2011, pág. 32). Esta observación también es válida para las economías del Caribe que buscan aumentar su espacio económico.

3. Una visión de futuro: la economía circular

En un modelo de economía circular, la industria crece y prospera sin perjudicar al medio ambiente o a la sociedad, garantizando el desarrollo de las generaciones actuales y futuras. La economía circular es una estrategia de desarrollo aplicada a sistemas operativos en diferentes sectores, y se reconoce como una esfera de vanguardia en el análisis económico de la que pueden extraerse recomendaciones. Su objetivo es desacoplar el crecimiento económico del consumo de materias primas finitas. Esto puede lograrse introduciendo gradualmente diseños que eliminen los desechos generados por la producción y otras actividades económicas, manteniendo los usos económicos de las materias primas y los productos y regenerando los sistemas naturales. En este modelo, el valor de las materias primas, los bienes y los servicios se mantiene y se reutiliza en la máxima medida posible. No debe confundirse con el reciclado, ya que en este modelo se minimizan los desechos y se maximiza el uso de los recursos, ya que las materias primas y los productos se utilizan una y otra vez para generar un mayor valor. Esto puede redundar en importantes beneficios económicos, sociales y ambientales.

A diferencia de los conceptos de desarrollo sostenible y de la economía verde y la economía azul, que exigen un uso eficaz de los recursos y el empleo de tecnologías inocuas para el medio ambiente en zonas alejadas del resto del complejo productivo, la economía circular propone un diseño de soluciones sostenibles e innovadoras más amplias e integrales durante la totalidad del ciclo de vida de los productos y en la adopción de patrones integrados de producción y consumo en la totalidad del sistema económico.

En la economía circular, el medio ambiente se transforma en un sistema a imitar a la hora de rediseñar los modelos de producción. El objetivo es crear valor mediante iniciativas de restauración, regeneración y reutilización de los recursos e insumos. Esto es posible gracias a la aplicación de nuevos modelos empresariales y de producción y consumo que dependen de usuarios activos, no de consumidores pasivos, y que se apartan de la noción de propiedad sobre los productos.

La Revolución Industrial propició avances tecnológicos compatibles con un modelo de producción lineal basado en “tomar, producir y desechar”, en el cual la mayor parte de las materias primas se desperdicia y se generan efectos colaterales insostenibles, como la pérdida de biodiversidad, la deforestación, la contaminación del aire y el agua y el agotamiento de los recursos naturales. Actualmente el planeta se enfrenta a los desafíos que suponen la creciente escasez de los recursos, la volatilidad de los precios de las materias primas y los mercados cada vez más exigentes. Esto exige pasar de un modelo de supervivencia a uno de sostenibilidad y promover un nuevo paradigma económico basado en la reducción del uso de recursos, la reutilización y el reciclado, tal como se propone en el modelo de producción de la economía circular. El concepto de la economía circular refleja un nuevo enfoque en lo referido a las estrategias de desarrollo, y busca ofrecer soluciones que propicien el crecimiento económico y a la vez minimicen los efectos sociales y ambientales.

La Fundación Ellen MacArthur (2013) introduce la dimensión referida a los desechos estructurales, un concepto importante en la economía circular. En la economía lineal, los sistemas de gestión de desechos generan enormes pérdidas de recursos valiosos y profundos perjuicios medioambientales. En la economía circular, la gestión de los desechos se considera un proceso de recuperación de los recursos que simultáneamente minimiza los efectos sobre el medio ambiente. En ese sentido, la gestión de desechos es un aspecto esencial de la economía circular que ha llevado al surgimiento de nuevos modelos empresariales y tipos de operadores, denominados “recolectores” y “descomponedores”, que son capaces de extraer recursos de los desechos aplicando tecnologías innovadoras de recuperación, lo que permite generar valor para crear nuevos insumos de producción (Ghisellini, Cialani y Ulgiati, 2016).

D. Las sinergias de las políticas del Caribe

La búsqueda de nuevos espacios para el desarrollo del Caribe podría hacerse estableciendo sinergias a través de las cuales el conjunto sea más que la suma de sus partes. A ese respecto, hemos definido como ámbitos



la búsqueda de espacios para el Caribe en los modelos de integración, los fundamentos económicos y políticos necesarios para lograr el desarrollo y las sinergias en materia de política exterior basadas en la confianza en el Caribe como actor diplomático.

1. Espacio de convergencia en los modelos de integración del Caribe

La región del Caribe se ha enfrentado por mucho tiempo a los desafíos que supone el avance hacia el desarrollo sostenible. La integración ha sido uno de los aspectos centrales de este reto. Tradicionalmente, las iniciativas de integración se han centrado más que nada en los acuerdos comerciales y las alianzas económicas. Si bien estas iniciativas han redundado en algunos beneficios, a menudo no logran abordar los problemas estructurales subyacentes que obstaculizan el desarrollo integral. Para aumentar el espacio de convergencia, es necesario profundizar el alcance de la integración para incluir a varios sectores, entre ellos el desarrollo social, la educación, la atención de salud, la sostenibilidad ambiental y la innovación.

Los modelos tradicionales de integración del Caribe quizás hayan alcanzado su límite debido a aspectos referidos al tamaño, el diseño de la arquitectura y la inercia de la ejecución. Un enfoque que ofrece buenas perspectivas para abordar estas complejas cuestiones es aumentar el espacio de convergencia del modelo de integración. Este concepto implica la instauración de un marco holístico e inclusivo que trascienda la integración económica tradicional y se base en un enfoque dirigido a explorar nuevas fronteras. Algunas de las metas estratégicas para hallar espacios de convergencia se centran en facilitar el flujo de fondos, establecer marcos fluidos de políticas transfronterizas, mejorar la conectividad y crear sinergias mediante clústeres de recursos. En todos los casos, los factores que impulsan el desarrollo buscan promover la participación del sector privado y su asociación con el sector público.

La Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO) es un ejemplo de un marco fluido de políticas transfronterizas referido a la gestión monetaria integrado por varios Estados del Caribe Oriental. Bajo la supervisión del Banco Central del Caribe Oriental, los países miembros utilizan una moneda común vinculada al dólar de los Estados Unidos. Este mecanismo monetario transfronterizo brinda protección contra los riesgos de origen internacional y mitiga los desafíos que enfrentan los países miembros en lo referido al espacio fiscal. También fortalece la confianza del público en el sistema bancario y brinda un régimen monetario estable para estos Estados, que se caracterizan por la fragilidad fiscal. Constituye un ejemplo de un espacio de convergencia referido a la gestión monetaria.

Otro ejemplo de un espacio de convergencia es la Alianza del Pacífico, que busca aumentar la competitividad promoviendo la integración de las economías y el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas. Los países miembros fundadores son Chile, Colombia, México y el Perú, con Trinidad y Tabago como país observador. La Alianza, que se ha transformado en pionera en el ámbito de la integración de los mercados, ha logrado importantes progresos en la integración de los mercados bursátiles de los países miembros y facilita el comercio transfronterizo entre empresas. Ha promovido misiones diplomáticas conjuntas para avanzar hacia la consecución de sus metas diplomáticas. Al incluir el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental, la educación y la innovación en el marco de integración, la Alianza del Pacífico promueve una perspectiva de mayor convergencia para aumentar la resiliencia y la igualdad de la región.

La sostenibilidad ambiental es otro aspecto vital para ampliar el espacio de convergencia. La región de América Latina y el Caribe, rica en biodiversidad y recursos naturales, enfrenta amenazas ambientales referidas a la deforestación, la contaminación y el cambio climático. Incluir aspectos ambientales en el marco de convergencia puede facilitar la coordinación de los esfuerzos para abordar estos desafíos, además de promover una gestión sostenible de los recursos y mitigar las repercusiones negativas del desarrollo en los ecosistemas.

Un instrumento clave para ampliar el espacio de convergencia en el Caribe tuvo su origen en la integración productiva promovida por los economistas caribeños del Nuevo Mundo en la década de 1960. En mi trabajo "A new frontier for Caribbean convergence: integration without borders" (Dookeran, 2014) profundizo en esta idea. Poner al alcance del Caribe oportunidades de adquisiciones a nivel internacional abre un espacio de convergencia con el mundo exterior, y ofrece un campo fértil para la investigación en materia de políticas y el diálogo diplomático, ámbitos referidos a la interconectividad y la innovación.

Al fomentar el diálogo, el intercambio de conocimientos y la coordinación de políticas mediante un proceso sistemático de cooperación en esa esfera, la CEPAL y otras organizaciones regionales pueden servir como plataforma para facilitar esta transición hacia un espacio de convergencia más amplio.

2. Avanzar hacia un correcto desarrollo: sinergia entre los fundamentos económicos y políticos

Lograr un correcto desarrollo es en esencia una cuestión de gobernanza, pero también implica cerrar la brecha entre la teoría y la práctica. Se trata de encontrar un espacio para el desarrollo en los modelos de crecimiento, de eliminar la inercia institucional y de cambiar el papel del Estado. Los



primeros en escribir sobre la economía del Caribe aludieron a la dicotomía entre el crecimiento y el desarrollo, ya que las tasas elevadas de crecimiento no se traducían en un mayor desarrollo.

Al establecer vínculos entre la teoría y la práctica, la dicotomía entre la lógica de la economía y la lógica de la política exige sincronizarlas a ambas y entender cómo cerrar la brecha entre ellas.

He abordado esta materia en mi publicación anterior, titulada *Power, Politics and Performance: A Partnership Approach to Development* (Dookeran, 2012), que P. J. Patterson, ex Primer Ministro de Jamaica, describió como una fascinante colección de ensayos sobre ideas que van desde Thomas Hobbes hasta Mahatma Gandhi y abarca escritos desde Maquiavelo hasta Marx.

En un resumen sucinto de estas ideas, P. J. Patterson (2012) señala que en todo lugar se acepta cada vez más la noción de que el estilo antiguo y tradicional de gobernanza ha quedado obsoleto. Sostiene que aún no hemos podido establecer el nuevo orden que anhelamos debido a los constantes cambios cataclísmicos que ocurren casi todos los días y que, por eso, seguimos en la búsqueda de un paradigma nuevo que nos permita ejercer facultades políticas y gestionar las economías nacionales.

Tras más de 50 años desde su establecimiento, en el período posterior a la independencia, las instituciones que promueven el desarrollo en el Caribe se encuentran actualmente en un estado de inercia en los planos nacional y regional. Lejos de haberlas reformado para adaptarlas a las necesidades que han ido surgiendo con el paso del tiempo, la estructura de poder estas instituciones sigue siendo la misma, y ahora es un obstáculo a la creación de un paradigma nuevo para la gestión de la economía nacional. En el trabajo *The Caribbean on Edge* cité a varios académicos, entre ellos Merilee Grindle (2007) y Vaughn Lewis (2001), que mencionan el modelo de gobernanza y el aspecto político de las reformas entre los principales factores que impiden el éxito, y que señalan que en ciertas ocasiones la estructura elitista y la distribución del poder en las sociedades del Caribe han obstaculizado la reforma y reforzado el *statu quo*. La buena gobernanza no es suficiente, como señala Tobias Franz (2019) en su artículo "Why good governance fails: Lessons from regional economic development in Colombia", donde sostiene que la incapacidad institucional de lograr una buena gobernanza es lo que impide lograr el crecimiento económico (Franz, 2019).

El papel del Estado en el desarrollo ha variado en mayor o menor grado entre enfoques basados en la intervención estatal y otros centrados en el mercado. Sin lugar a dudas, el Estado ha desempeñado un papel central en orientar el avance del desarrollo hacia el logro de la equidad y de valores públicos igualitarios. Con todo, la dependencia indebida del Estado y la aplicación de controles y sistemas obsoletos constituyen obstáculos al

proceso de crecimiento. Ha llegado el momento de replantear las funciones del Estado y del mercado en lo referido al proceso de desarrollo. Por sí solas, las fuerzas del mercado no serán suficientes para velar por el bien público. En ese sentido, para lograr cambios el Estado debe asumir una nueva función, que no debe ser ni de control ni de facilitación. Para propiciar el cambio, es necesario explorar una nueva sinergia entre el Estado y el mercado, en la cual el Estado desempeñe la función de catalizador. Las estrategias de crecimiento deben dejar de lado los modelos lineales y aceptar que el proceso de crecimiento no es lineal. En algunos estudios ha cobrado fuerza el enfoque “todo gobierno”, en el cual se aprovechan las múltiples sinergias del Estado y la sociedad a fin de aumentar el espacio para el desarrollo a partir de los resultados positivos de crecimiento. En el Caribe, la trayectoria más resiliente hacia el desarrollo sostenible supone establecer una economía inmune, capaz de absorber los choques externos y catalizar el crecimiento.

3. Sinergias para políticas exteriores en el contexto mundial

La lógica de la política está íntimamente ligada a la lógica de la economía. A menudo esta distinción no se explicita, pero como señala brevemente P. J. Patterson (2012) en el prólogo de *Power, Politics, and Performance: A Partnership Approach for the Development*, ha llegado el momento de eliminar la percepción de que la política es un obstáculo al desarrollo del Caribe. Para transformarse en un catalizador de cambios significativos, la política debe ser visionaria y, a la vez, ejercerse mediante un activismo positivo y con un fin basado en principios (Dookeran, 2012).

No obstante, los aspectos internacionales de la política, que son igualmente importantes para avanzar en las iniciativas de desarrollo de la región del Caribe, han dado lugar a la denominada “diplomacia de los pequeños Estados”. Henriksen (2008) define seis tipos de diplomacia apropiadas para el Caribe:

- Diplomacia discreta: el enfoque tradicional de los diplomáticos profesionales;
- Diplomacia de protesta: un estilo confrontativo que busca obtener reparaciones o lograr acuerdos más beneficiosos;
- Diplomacia grupal: se centra en ámbitos políticos concretos que favorecen los intereses de los países;
- Diplomacia empresarial: implica asumir riesgos y demostrar (en oposición a negociar) un espíritu emprendedor a fin de aprovechar los aspectos comunes;
- Diplomacia reglamentaria: supone cumplir las normas internacionales para satisfacer las necesidades nacionales.



Estos estilos de diplomacia deberán enfrentar el desafío que supone el cambio para pasar del multilateralismo al multipolarismo. El multilateralismo, que se caracteriza por la cooperación entre múltiples Estados para atender diversas cuestiones de alcance mundial, ha sido por mucho tiempo la piedra angular de las iniciativas diplomáticas dirigidas a preservar la paz y la estabilidad tras la Segunda Guerra Mundial (Mearsheimer, 2019). Sin embargo, el auge del multipolarismo, que supone una distribución del poder entre varias potencias, ha cambiado la dinámica de la diplomacia para llevarla hacia interacciones más complejas y competitivas (Ikenberry, 2019).

Este cambio exige replantear las estrategias diplomáticas, en particular para los Estados pequeños, que ahora deben encontrar su lugar en una red de alianzas, rivalidades e intereses en pugna en un mundo multipolar. La diplomacia debe adaptarse a la influencia de las potencias emergentes, como China, que ahora convive con la de las potencias tradicionales, como los Estados Unidos (Khanna, 2019). Esta transformación supone un desafío para los diplomáticos, que deben diseñar políticas que tengan en cuenta una diversidad de intereses en conflicto, fomentar la cooperación donde sea posible y gestionar los conflictos de manera eficaz en un contexto multipolar.

Más recientemente, Baldacchino y Wivel (2020) diseñaron un marco analítico para examinar el estilo y la práctica de la diplomacia de los pequeños Estados en el contexto internacional contemporáneo. Se examinaron cuestiones relacionadas con las políticas económicas, entre ellas las ventajas que ofrece el tamaño reducido, las opciones generales en materia de formulación de políticas y gestión pública y los desafíos y estrategias de respuesta en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dookeran (2022) ha ampliado estos marcos y ha formulado las siguientes clasificaciones generales:

- El Estado neutral o neutral “tapón” y la estrategia de una alianza de protección;
- El Estado mediador y las soluciones para la gestión de conflictos;
- El Estado con menor y mayor potencia política o agencia y el modelo de conducta hegemónica;
- El Estado de realismo abreviado y la estrategia de expansión;
- La diplomacia de la controversia y la cautela, y amenazas en la región;
- El Estado de modernización y las paradojas del desarrollo y la diplomacia;
- La situación ideal del Estado soberano y el espejismo de la presencia internacional.

Pese a lo señalado por Robert Jervis (1978) hace más de 40 años, a saber, que los Estados pequeños tienen una menor influencia sobre los

sucesos internacionales y un menor margen de tiempo y de error que las grandes potencias, el marco de Baldacchino y Wivel (2020) sugiere que su mayor flexibilidad económica, administrativa y en materia de políticas les ha permitido responder a este desafío. Heng (2020) añade que las investigaciones en torno a estos Estados han incursionado en ámbitos novedosos referidos a las diversas estrategias, posturas, políticas y facultades de las que deben valerse para gestionar sus relaciones con las grandes potencias e insertarse con éxito en el nuevo orden mundial.

Sobre el papel notable de los pequeños Estados en la diplomacia mundial, el microlateralismo es un concepto que ha cobrado trascendencia. En referencia a esta noción, en Dookeran (2022) señalo que se trata de determinar cómo los pequeños Estados pueden liderar las iniciativas mundiales, en tanto que Cohen y Fontaine (2021) agregan que la combinación entre el liderazgo de los pequeños países y la participación de los grandes Estados ofrece a los pequeños Estados la posibilidad de llevar la delantera en las iniciativas mundiales multilaterales. Los pequeños Estados están mejor equipados para poner a prueba nuevos programas y en una mejor situación para facilitar acuerdos en torno a cuestiones complejas y liderar las iniciativas multilaterales junto a naciones más poderosas (Cohen y Fontaine, 2021). Por lo tanto, valerse de las fortalezas de los Estados pequeños —por ejemplo, en los ámbitos de la diplomacia de nicho o las iniciativas para cambiar las normas sociales— en combinación con los recursos que brindan los Estados de mayor tamaño puede llevar a resultados rápidos y productivos.

La fortaleza que el microlateralismo aporta a los Estados pequeños constituye un motivo de peso para tener en cuenta sus facultades en la agenda actual de relaciones internacionales. Como señala Heng (2020), la conducta de los Estados pequeños puede de hecho sacar a la luz cambios estructurales arraigados en el sistema internacional y brindar información valiosa sobre el manejo de las asimetrías de poder.

El COVID-19 ha planteado un desafío diplomático a los Estados pequeños, lo que ha incidido en su competitividad a nivel mundial. Pedi y Wivel (2020) examinaron las consecuencias del COVID-19 en la diplomacia de estos Estados. Según estos autores, la pandemia ha tenido consecuencias de corto, mediano y largo plazo para la diplomacia de estos países. En el corto plazo, desde el inicio de la pandemia los Estados pequeños debieron enfrentarse al desafío que plantearon la escasez de equipos de protección personal y su elevado costo, algo que afectó en menor medida a los países más grandes, que lograron un mejor acceso a estos insumos. Los Estados pequeños optaron por aceptar donaciones y celebrar acuerdos de compra con países como China y la India. Los Estados pequeños también se vieron perjudicados por la caída de las remesas y de los ingresos del turismo

—de los que muchos dependen en gran medida—, lo que fue en detrimento de su capacidad de afrontar los desafíos inmediatos planteados por la crisis sanitaria y la crisis económica subsiguiente (Pedi y Wivel, 2020; Sindico y otros, 2020). A mediano y largo plazo, Padi y Wivel (2020, pág. 613) señalaron que el COVID-19 probablemente haya agravado y profundizado la crisis en el orden internacional liberal a medida que los países cerraron sus fronteras para centrarse en el manejo de sus crisis internas y comenzaron a competir en las esferas de la producción y la adquisición de equipos de protección personal, tratamientos y vacunas (Nye, 2020).

Pedi y Wivel (2020) también señalaron que, al menos temporalmente, la pandemia ha reducido las diferencias entre los Estados pequeños y las potencias de tamaño mediano. Ambos se han beneficiado del amparo político, económico, militar y social brindado por las grandes potencias y las organizaciones internacionales —un amparo que durante el COVID-19 fue en gran medida ineficaz o estuvo ausente—, lo que los ha ayudado a mitigar los riesgos, a moderar los impactos y a acelerar la recuperación (Pedi y Wivel, 2020, pág. 614). Pedi y Wivel (2020) también señalaron que esto creó incentivos y oportunidades para que los Estados pequeños pasaran a la acción y buscaran maneras de aumentar su influencia y consolidar su posición durante la pandemia mediante estrategias que demostraron inteligencia y un espíritu emprendedor. Los Estados pequeños son ágiles y pueden promover el establecimiento de redes informales sin dar la impresión de que buscan ocupar una posición dominante. Pedi y Wivel (2020) definieron tres modelos de diplomacia de los Estados pequeños durante la pandemia: clústeres regionales y redes de cooperación, activismo de Estados con ideas similares y búsqueda de una mejora del estatus durante la crisis. Esto permitió a los Estados pequeños aprovechar nuevas oportunidades de proponer ideas y políticas novedosas y apropiadas para el contexto planteado por el COVID-19 y, de esa forma, consolidar su prestigio e influencia en la esfera internacional. Estas iniciativas diplomáticas innovadoras permiten mitigar el deterioro de la economía y de la seguridad sanitaria, y representan un primer paso hacia el establecimiento de un programa que refuerce la competitividad en lo referido al financiamiento para el desarrollo, la adopción de medidas que mejoren la competitividad, la integridad, los desafíos en materia de globalización y la formación de alianzas y redes.

E. El contexto caribeño y su futuro

Cuando miramos hacia el futuro, la complejidad de los desafíos es cada vez mayor y se manifiesta en diversos ámbitos. En lo concerniente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se ha comenzado a trabajar en la búsqueda de una teoría del cambio que facilite el avance hacia la consecución de las

metas. La resiliencia ha sido una búsqueda constante, no solo en el Caribe sino en el mundo entero, como ha quedado claro en las recientes declaraciones del Grupo de los Siete (G7), que también son pertinentes para la región. Otras cuestiones esenciales, como la tecnología y los futuros avances en la esfera de la inteligencia artificial, son la llave para el desarrollo del Caribe, lo que exige reexaminar la cuestión del financiamiento público para el desarrollo, sobre todo frente a las voces de alerta que han surgido en algunos frentes en cuanto a que se han perdido de vista las metas de desarrollo. A ese respecto, se está buscando un paradigma completamente nuevo para la cuestión de la igualdad en materia de desarrollo, los fundamentos del cual se han ido estableciendo en la literatura en torno al tema. Por lo tanto, en esta sección se examina al Caribe desde la perspectiva de los cambios que vendrán y la manera en que la región enfrentará los antiguos y nuevos desafíos en el futuro.

1. Objetivos de Desarrollo Sostenible: la teoría del cambio

El eje fundamental del Congreso Mundial de Desarrollo Sostenible, celebrado en la Arabia Saudita del 29 de mayo al 1 de junio de 2003, fue la consecución de los 17 ODS. Durante el Congreso se brindó más información sobre la teoría del cambio que permitiría pasar a la acción, al decir que abarcaba las esferas de la investigación, la gestión, la difusión y la enseñanza. La investigación se vincula directamente con las investigaciones que llevan a cabo las universidades sobre cada ODS. La gestión se relaciona con la manera en que las universidades promueven el logro de los ODS mediante sus políticas y prácticas. La difusión se centra en la labor que las universidades llevan a cabo a nivel local, regional, nacional e internacional para promover la sostenibilidad. La enseñanza refleja el nivel de eficacia de las universidades al formar a profesionales capacitados para avanzar hacia la consecución de los Objetivos (Sowula y Cader, 2023, pág. 4).

El siguiente plan de acción fue elaborado en el Congreso, y en él se exhorta a los presidentes de las instituciones de educación terciaria a comprometerse a implementar de manera inmediata:

- Investigación e innovación: Priorizar el escalamiento de las tecnologías sostenibles, fomentar el establecimiento de laboratorios de investigación financiados por la industria en las universidades, desarrollar infraestructura para propiciar la colaboración entre partes interesadas y promover la participación de las comunidades, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Gobierno, la industria y el sector académico.
- Desarrollo de talento: Establecer programas interdisciplinarios sobre los ODS dirigidos a estudiantes, brindar cursos en línea en varios idiomas para lograr un alcance mundial, establecer asociaciones con diversas partes interesadas, incluidos bancos y ONG, y preparar a futuros líderes mediante iniciativas de educación y colaboración.



- Gobernanza y reglamentos: Establecer iniciativas dirigidas a lograr la reducción a cero de las emisiones netas de carbono, colaborar con los Gobiernos para lograr resultados positivos, establecer plataformas digitales de información científica, y mejorar los recursos de asesoramiento para ponerlos a disposición del público y utilizarlos en la formulación de políticas.
- Acciones a gran escala: Ampliar los servicios de sostenibilidad para que lleguen a las comunidades, adaptar las iniciativas eficaces de extensión agrícola, brindar a los trabajadores de la salud capacitación en la esfera digital y priorizar las iniciativas integrales de difusión para generar impactos.

En el contexto de América Latina y el Caribe, durante el reciente Congreso sobre los ODS celebrado en Santiago se realizó una evaluación sobre el grado de cumplimiento de los Objetivos. En la mayor parte de la región, las proyecciones para un conjunto de indicadores y metas correspondientes a 2030 muestran que se sigue avanzando en la dirección correcta, pero el progreso no es suficiente para alcanzar los umbrales mínimos fijados para ese año (CEPAL, 2023a). El Congreso destacó la necesidad de intensificar los esfuerzos para alcanzar las metas establecidas. Estos representantes reconocieron la existencia de numerosas deficiencias y desafíos sociales y territoriales en lo referido a las instituciones, el financiamiento, la coordinación entre los sectores público y privado, la participación social, la transversalización del género, la interseccionalidad y las perspectivas de derechos humanos, así como en materia de producción estadística y cooperación regional. La sucesión de crisis —la pandemia, los conflictos mundiales, la inflación, el aumento de la pobreza, el débil crecimiento económico y las limitaciones fiscales— han afectado de forma negativa las previsiones y perjudicado el avance hacia el logro de algunas de las metas, lo que aumenta la incertidumbre en torno a la perspectiva de cumplir la Agenda 2030 y los ODS.

Una sucesión de perturbaciones de origen internacional, incluidas la pandemia, la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania y las tensiones por la hegemonía en el nuevo orden mundial, están sometiendo a presión la resiliencia del Caribe en particular. En el informe de la CEPAL sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible publicado este año por el Secretario Ejecutivo, José Manuel Salazar-Xirinachs, se señala que la región de América Latina y el Caribe está atravesando una crisis del desarrollo, no solo debido a las deficiencias en materia de comercio e inversión, sino también al fracaso del paradigma de desarrollo. En mi libro *The Caribbean on the Edge* (2022) abordé esta cuestión desde tres perspectivas: el financiamiento, la arquitectura económica y la convergencia dentro de la

región y el mundo. Se necesitan mecanismos de financiamiento sostenible para garantizar la llegada de un nuevo flujo de fondos a la región mediante la reforma de los derechos especiales de giro del FMI y la aplicación de la Iniciativa de Bridgetown para la Reforma de la Arquitectura Financiera Mundial en el Banco Mundial. En lo referido a la integración, es necesario ampliar el espacio económico de la región fomentando la convergencia de la economía productiva, más posible ahora gracias al potencial de la economía de Guyana. También es necesario adoptar una nueva modalidad de regionalismo estratégico en lo referido a la producción de alimentos y la resiliencia energética. Es preciso prevenir los efectos de las disrupciones en las cadenas de suministro mundiales fomentando la convergencia regional. En lo referido a las instituciones, es fundamental impulsar una reestructura profunda promoviendo iniciativas de cooperación público-privadas y mecanismos autónomos para ampliar el alcance del apoyo en materia de ingresos destinado a los pobres y a los grupos de ingreso bajo en la sociedad. El agravamiento de la crisis del desarrollo al que se alude en el informe de la CEPAL exige profundos cambios en la arquitectura institucional para fomentar la resiliencia económica. Los aspectos políticos del desarrollo serán el principal obstáculo para lograr mayores avances hacia la consecución de los ODS, una cuestión que constantemente se deja de lado en el análisis y que implica que el discurso se sigue basando en los modelos tradicionales, no en una reformulación analítica que permita alterar el paradigma a fin de avanzar hacia el desarrollo sostenible.

2. La búsqueda de la resiliencia económica y la competitividad: la diplomacia del G7 y el G20

La nueva definición del concepto de resiliencia económica y seguridad que figura en la Declaración de los Líderes del G7, formulada en su reunión en Hiroshima en 2023, es particularmente pertinente para la región del Caribe. La Cumbre del G7 de este año coincide con una nueva época en la que el orden mundial multilateral basado en normas está siendo objeto de cuestionamientos y las relaciones estratégicas alrededor del mundo se están redefiniendo, a la vez que el Sur Global está cobrando una importancia cada vez mayor para el Occidente en su respuesta a los desafíos mundiales (Marc y Peijnenburg, 2023). Por este motivo, en sus declaraciones los líderes del G7 asumieron importantes compromisos frente a sus asociados mundiales, en particular los que pertenecen al Sur Global. Esto incluye su comunicación sobre la resiliencia económica y la seguridad económica, que denota una profunda transformación para el Caribe. Los países de esta región son particularmente vulnerables a una amplia gama de amenazas, entre ellas los desastres naturales, las pandemias y la coerción económica. Los sucesos recientes han puesto de relieve la importancia de establecer economías



resilientes capaces de hacer frente a las perturbaciones y las conmociones. Las naciones del Caribe, que dependen en sumo grado del turismo, la agricultura y otros sectores sensibles, están expuestas a vulnerabilidades económicas que pueden tener efectos de largo alcance en su desarrollo.

La región del Caribe ha experimentado de primera mano las devastadoras consecuencias de las perturbaciones a las cadenas de suministro, como las provocadas por la pandemia de COVID-19. El énfasis del G7 en la transparencia, la diversificación, la seguridad y la confiabilidad de las cadenas de suministro es congruente con las necesidades acuciantes de las economías del Caribe. Al promover redes y asociaciones resilientes en torno a las cadenas de suministro, el Caribe puede reducir su dependencia de un número limitado de mercados y sentar las bases de una economía más estable. Además, el compromiso del G7 de mejorar la infraestructura crítica, en particular en la esfera digital, es compatible con las aspiraciones del Caribe de promover el avance tecnológico. Establecer infraestructura digital segura y resiliente es un aspecto crucial para garantizar un crecimiento sostenible a medida que estas naciones se esfuerzan por modernizar sus economías.

Asimismo, la postura del G7 contra la coerción económica y las prácticas perjudiciales incide directamente en la región del Caribe. Las economías pequeñas en el Caribe a menudo son vulnerables a presiones externas que pueden ir en detrimento de su soberanía y de la consecución de sus metas de desarrollo. Al colaborar con el G7 en torno a la seguridad económica, las naciones del Caribe pueden aumentar su capacidad de oponerse a las medidas coercitivas y velar por sus intereses.

Por lo tanto, los principios de resiliencia económica y seguridad a los que se alude en la Declaración de los Líderes del G7 ofrecen una valiosa orientación a la región del Caribe. Al aplicar estrategias que mejoran la resiliencia de las cadenas de suministro, mejorar la infraestructura crítica y oponerse a las prácticas nocivas, las naciones del Caribe pueden fortalecer sus economías para enfrentar diversos desafíos. Colaborar con el G7 y con otros asociados para promover la resiliencia económica mundial es congruente con las aspiraciones del Caribe de lograr un desarrollo sostenible y una mayor estabilidad económica.

Además de la declaración del G7, en 2015 se puso en marcha otra iniciativa diplomática para forjar asociaciones a nivel mundial con el establecimiento del Diálogo de la región del Caribe con el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G20 celebrado en Washington, D.C. para trabajar en favor de la competitividad del Caribe (G20, 2015). La declaración final de esta reunión puso de relieve que los debates se centraron en la manera en que los países del Caribe podían beneficiarse de forma más directa de las prioridades de política del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G20 de 2015, en particular

en lo referido a las oportunidades y los desafíos que plantea el desarrollo de la economía azul del Caribe y al fortalecimiento de la movilización interna de recursos en los países del Caribe.

En el debate entre el Diálogo de la región del Caribe y el Grupo de Trabajo del G20 también se reconoció que como Estados de tamaño reducido y principalmente pequeños Estados insulares en desarrollo, los países del Caribe enfrentan una amplia gama de desafíos para lograr el desarrollo sostenible, mitigar sus vulnerabilidades y fortalecer su resiliencia. Quiero agradecer a Andrés Valenciano, de la oficina de la CEPAL en Washington, D.C., por traer a mi atención cuáles serían las consecuencias para el Caribe de establecer un impuesto mínimo global. Esta propuesta incidirá en el balance general de los países caribeños, en particular a medida que se adaptan a los cambios normativos para dotar de sostenibilidad a sus servicios financieros. En general, las naciones pequeñas son más sensibles a los sucesos internacionales, que las impactan en mayor medida; a la vez, se benefician de la integración económica mundial y se ven desproporcionadamente afectadas por las barreras internacionales.

No basta con un diálogo técnico para encontrar soluciones a estos desafíos; también se necesita un diálogo diplomático dentro de las instituciones mundiales y los marcos mundiales de políticas que se están desarrollando. Se está instaurando un nuevo diálogo mundial, y los Estados pequeños no deberían quedar excluidos de él. La intervención diplomática es una herramienta importante para los pequeños Estados, y puede mejorar su competitividad a nivel mundial. La competitividad determina la influencia de un país en el mundo y su capacidad de estructurar el diálogo internacional. Exige la acción coordinada del Estado, la comunidad empresarial y la sociedad civil. Tres cuestiones mundiales que inciden en la competitividad y en las cuales los pequeños Estados deben participar son: el acceso a financiamiento para el desarrollo, la medición de la competitividad y el cambio del entorno político y económico internacional, que ya no es tan favorable a la globalización como en el pasado.

Si bien los Estados pequeños disponen de menos recursos para dedicar a la diplomacia y a las interacciones eficaces con otro Estado, el hecho de que hay varios de ellos les permite compensar esta carencia y forjar alianzas y redes para compartir sus intereses comunes. Aunque podría parecer que los Estados pequeños no han logrado establecer alianzas y redes, la realidad es que se han logrado progresos. Un ejemplo es el Foro de Pequeños Estados, que ha mejorado el acceso al financiamiento para el desarrollo y la política de reducción de riesgos para los pequeños Estados, y la Secretaría del Commonwealth, que ha aumentado el comercio internacional y desarrollado un nuevo indicador de la competitividad dirigido a Estados pequeños. No se ha alcanzado el mismo grado de éxito en todas las iniciativas, o en algunos casos el éxito no ha sido el esperado, lo que deja claro que queda trabajo por hacer.

El hecho es que en la agenda mundial de negociación no queda demasiado margen para tratar las cuestiones que representan los pequeños Estados. La ubicación estratégica de los pequeños Estados de Europa les permite plantear estas cuestiones a nivel regional en la Unión Europea, y a través de ella llevarlas al plano internacional a fin de recalibrar su enfoque en materia de diplomacia regional e internacional a medida que buscan promover la competitividad y sostener el crecimiento y la equidad en sus metas de desarrollo. En ese sentido, pueden ofrecer importantes lecciones a las naciones pequeñas de otras partes del mundo y contribuir considerablemente a las expectativas de este ejercicio de liderazgo mundial analítico.

3. Las fronteras por delante: más allá de la disrupción

En la literatura sobre el desarrollo, el acceso a la información se considera un factor determinante de la pobreza o de la prosperidad. Mohammad Yunus, un economista de Bangladesh, estableció un nuevo mercado de microfinanciamiento a través de su proyecto Banco Grameen, en la misma línea que Hernando de Soto, economista del Perú, en su innovador trabajo sobre la economía informal; en sus trabajos, ambos destacaron la importancia del acceso a la información para crear oportunidades de desarrollo real. Actualmente, el poder que brinda la información que circula a través de los medios digitales es fundamental para las economías innovadoras y la creación de mercados. Esto ha cobrado una importancia aún mayor en esta época de disrupciones, tras la pandemia y el surgimiento de nuevos conflictos mundiales. El desafío actual en materia de desarrollo radica en innovar y alcanzar el crecimiento más allá de la disrupción (Kim y Mauborgne, 2023, cap. 1). A este respecto, un desafío inminente para el Caribe es proteger su infraestructura crítica de los riesgos de ciberseguridad adoptando decisiones adecuadas en las esferas de la inversión y la reglamentación.

El poder de la información, el crecimiento del sector informal y la innovación en el ámbito del microfinanciamiento se interrelacionan en una sólida sinergia para fomentar el desarrollo más allá de la disrupción. ¿De qué manera podría la innovación crear un nuevo mercado sin destruir o distorsionar el que ya existe? Los autores de *Beyond Disruption* abogan por la adopción de soluciones innovadoras de creación de mercados de naturaleza no disruptiva, que en su opinión ofrecen mejores oportunidades de cerrar la brecha entre las empresas y la sociedad y de unir a las personas en vez de separarlas (Kim y Mauborgne, 2023).

El poder de la información no tiene límites, como lo refleja el auge de la tecnología futurista de la inteligencia artificial. Varios expertos coinciden en que la inteligencia artificial tiene un enorme potencial de transformar las empresas, los Gobiernos y la sociedad. Determinar la capacidad de los

países en materia de inteligencia artificial implica entender en qué medida están preparados para aprovechar ese potencial. Las recientes iniciativas para elaborar un índice mundial de inteligencia artificial constituyen un primer paso para determinar la etapa de desarrollo de esta tecnología revolucionaria. El informe metodológico sobre el Índice Mundial de Inteligencia Artificial señala que a nivel nacional, una mayor adopción de la inteligencia artificial implica que un mayor número de sistemas, iniciativas y trabajadores están comenzando a incursionar en el ámbito, y que la calidad de estos factores también está mejorando. En este sentido, la capacidad en materia de inteligencia artificial expresa tanto el alcance como la profundidad de la adopción de la tecnología, así como la medida en que el país en cuestión mejora su capacidad de gestionar y preservar los sistemas de inteligencia artificial de manera productiva, segura y justa (*Tortoise Media*, 2023).

Se prevé que las aplicaciones de la tecnología de inteligencia artificial tendrán profundas consecuencias en la estructura de las economías en cuatro esferas fundamentales, a saber, los datos, las capacidades de cálculo, el talento y las instituciones (Scharre, 2023). Scharre sostiene que el ámbito más importante de estos cuatro será el referido a las instituciones y su capacidad de incorporar con eficacia la inteligencia artificial a las economías y sociedades. El Índice Global de Inteligencia Artificial ofrece un indicador para determinar el nivel de preparación para lograrlo. Estamos a punto de dar inicio a una nueva revolución industrial que podría incidir en la distribución del poder mundial y en las perspectivas de seguir participando en el ciclo de desarrollo.

4. Lograr que el financiamiento para el desarrollo promueva el desarrollo

Las instituciones financieras internacionales —el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y el Banco de Desarrollo del Caribe— han destinado importantes sumas a los países del Caribe a lo largo de los años. No obstante, ¿estos fondos promueven el desarrollo? La noción de que las instituciones de financiamiento del desarrollo promuevan el desarrollo implica optimizar sus operaciones, mejorar su eficacia y armonizar sus metas con los objetivos de desarrollo más amplios de la región. En muchos casos, se producen demoras en los desembolsos; el dividendo de desarrollo no se cuantifica, ni tampoco se armoniza el flujo de fondos con los objetivos concretos de reducir la pobreza y la desigualdad en los ingresos y fortalecer las capacidades de crecimiento endógeno. Algunos han planteado que el principal interés de las instituciones de financiamiento del desarrollo es su propio balance general, no los balances de las naciones a las que sirven.

En épocas recientes, diversas iniciativas dirigidas a reformar los bancos multilaterales de desarrollo —el informe de suficiencia de capital encargado por el G20, la Cumbre para un Nuevo Pacto Financiero Mundial de junio de 2023 y el Grupo de Expertos del G20 sobre el fortalecimiento de los bancos multilaterales de desarrollo— han formulado una serie de recomendaciones para fortalecer los balances de estas instituciones y la arquitectura de la gestión mundial de la deuda y para abrir una nueva ventanilla de financiamiento de bienes públicos mundiales. Los principales accionistas y países prestatarios han impulsado el programa de reformas de los bancos multilaterales de desarrollo. Sin lugar a dudas, las iniciativas para aumentar los volúmenes de capital y la movilización de fondos privados para el desarrollo se han transformado en uno de los aspectos centrales del programa de reformas. Un aspecto que llama la atención por su ausencia son los impactos que estas reformas tendrán sobre los balances generales de los países prestatarios, en particular de los más pequeños, como los del Caribe. ¿Qué balances generales —los de los bancos multilaterales de desarrollo o los de los países prestatarios— tienen más probabilidades de verse afectados? Esto exige realizar un análisis de los flujos de fondos entre estas instituciones y las economías nacionales, ya que se ha señalado que en algunos casos las normas en torno a los desembolsos terminan produciendo una salida neta de fondos. Un programa de reforma debe ser abarcador e incluir no solo las estructuras de capital de los países, sino su capacidad de absorción.

Lograr que las instituciones de financiamiento del desarrollo promuevan el desarrollo en América Latina y el Caribe exige adoptar un enfoque multidimensional. Si se centran en el financiamiento de sectores estratégicos, en la mejora de la gobernanza y la transparencia, en la promoción de la colaboración y en la adopción de las innovaciones tecnológicas, estas instituciones pueden contribuir en gran medida al logro de los objetivos de desarrollo sostenible de la región. Estas instituciones poseen la flexibilidad y las facultades para impulsar cambios profundos, en particular en los ámbitos donde los inversores privados podrían mostrarse renuentes a invertir debido a los riesgos percibidos. En última instancia, el éxito de este enfoque se basa en el compromiso de los Gobiernos, del sector privado y de la comunidad internacional de apoyar a las instituciones financieras de financiamiento del desarrollo y dotarlas de las facultades necesarias para que trabajen en favor del bienestar socioeconómico de la región del Caribe.

Una meta fundamental de desarrollo es fortalecer la inmunidad de la economía regional adoptando políticas “a prueba de perturbaciones” que permitan suavizar y absorber las perturbaciones en un sector financiero resiliente. Si bien el acceso al financiamiento externo es importante, la movilización de recursos financieros internos también lo es. A menudo no

existe un vínculo catalítico entre ambos, lo que da lugar al surgimiento de enclaves financieros en vez de una dinámica económica interna. Los avances transformadores que ha logrado el Caribe podrían perderse debido a su vulnerabilidad —en oposición a inmunidad— a perturbaciones en las esferas del cambio climático y los problemas ecológicos, a la desglobalización y los cambios en las cadenas de suministro y a las perturbaciones en los flujos mundiales de materias primas. Establecer protecciones financieras puede atenuar estos riesgos y ayudar a instaurar políticas de protección ante las crisis. El financiamiento para el desarrollo debe iniciar un nuevo capítulo en el que se salvaguarden los avances en materia de desarrollo.

5. Establecer un nuevo pacto social en el Caribe

En su libro *What We Owe Each Other: A New Social Contract for a Better Society*, publicado en 2021, Minouche Shafik plantea dos preguntas: ¿qué nos debe la sociedad a cada uno de nosotros? y ¿qué le debemos nosotros a la sociedad a cambio? En su libro se muestra el camino hacia un nuevo pacto social que se ajuste a las realidades del siglo XXI. La autora señala que se necesita un nuevo paradigma si queremos adaptarnos al mundo que nos espera y reconstruir la confianza y el apoyo mutuos que constituyen la base de la ciudadanía y la sociedad. Cita el poema de William Butler Yeats “La segunda venida”: “Todo se desploma; el centro no resiste ... Sin duda una revelación está cerca”, y escribe que el poema refleja un sentido de presagio, cuando el cambio parece inevitable (Shafik, 2021).

Las expresiones anteriores —“todo se desploma; el centro no resiste” muestra el camino hacia un nuevo pacto social y reflejan a la perfección el momento que estamos viviendo hoy. Las instituciones que velan por la seguridad social, cuyo diseño corresponde a otra época, han dejado de ser útiles. La igualdad es el factor que mantiene unidas a las sociedades, y la confianza mutua sienta las bases del progreso; cuando se desmoronan, el centro no resiste.

Todo indica que el descontento social está aumentando y que los sistemas de seguridad social están sometidos a una enorme presión. En medio de esta crisis, ha surgido una oportunidad de establecer un nuevo pacto social. Es una iniciativa multidimensional, pero en esencia se basa en contar con instituciones idóneas, en su alcance, sus modalidades y su eficacia. Pero también se basa en la gobernanza y en la aplicación de políticas públicas. En el Caribe, la prioridad inicial del pacto social se centraba en las políticas de ingresos y en los fundamentos macroeconómicos. A ese respecto, este enfoque macroeconómico se centraba en promover a la estabilidad fiscal, en establecer un marco salarial equitativo y en impulsar políticas sostenibles en materia de crecimiento, inflación y empleo.



¿Cuáles han sido los resultados de los acuerdos entre las partes interesadas para los trabajadores, los consumidores y los ahorristas? Para los trabajadores, las metas fundamentales de la evolución del pacto social se refieren al acceso al empleo, las prestaciones, la estabilidad laboral y el aumento salarial. Para los consumidores, las principales consideraciones se centran en la asequibilidad de los precios y el acceso a bienes y servicios básicos. Para los ahorristas, los mecanismos para garantizar la seguridad económica, como la jubilación, y la obtención de rendimientos justos en un mercado de capital estable son fundamentales en los nuevos enfoques de los pactos sociales (Manyika, 2020). En este sentido, el papel de las instituciones es fundamental, y la aplicación de un enfoque orientado por el mercado en lo referido al suministro de nuevos productos para la seguridad social y económica de la población es la principal preocupación a la hora de diseñar pactos sociales en el contexto del Caribe.

A ese respecto, los sectores de los seguros públicos y privados deberán responder a nuevas exigencias para brindar productos que permitan poner al alcance de todos —incluidas las personas desempleadas y los grupos vulnerables— un ingreso universal básico. Esto pondrá a prueba la capacidad de nuestros profesionales de estructurar productos financieros, y nuestros políticos deberán explorar nuevas asociaciones para compartir los riesgos y los beneficios de la cooperación entre los sectores público y privado. En el Caribe, el alcance de este tipo de intervenciones es amplio, y exigirá la reestructuración institucional de las empresas del sector. El nuevo enfoque en lo referido a los pactos sociales exigirá un nuevo diseño que preserve la estabilidad, a medida que nos enfrentamos a los desafíos que se plantean en las preguntas anteriores.

F. Conclusión

Tras haber repasado estas ideas, pasamos a definir la trayectoria hacia el futuro. Lo haremos extrayendo conclusiones de este trabajo, que aportarán ideas para futuras investigaciones y perspectivas de políticas. A modo de conclusión, a continuación destacamos los siguientes extractos como síntesis de estas ideas y prioridades de política:

Recuadro VI.1

Veinte ideas para investigaciones y diálogos en materia de políticas

- José Manuel Salazar Xirinachs, el actual Secretario Ejecutivo, como señal de un regreso a los fundamentos del estructuralismo, ha comenzado a definir los perímetros de los círculos de desarrollo en una era de políticas cambiantes y de surgimiento de nuevas fronteras en el cálculo del desarrollo.
- Ahora el desafío radica en superar las disrupciones en materia de producción, comercio y tecnología a fin de sostener el crecimiento y el desarrollo equitativo.
- En este contexto, las propuestas de políticas para el desarrollo del Caribe incluyen herramientas como el cuadro insumo-producto y la estrategia de crecimiento endógeno en un espacio económico de mayor extensión.
- Salvar las brechas en los modelos de crecimiento ahora enfrenta nuevos desafíos. En el nuevo modelo de crecimiento deben abordarse el alcance del espacio económico en la economía del mar Caribe, la infraestructura para la economía digital, el proceso de complejidad de la economía caribeña, los flujos financieros con la economía mundial, los desafíos referidos a la productividad y la competitividad y la perspectiva de una economía circular.
- Esto es fundamental en el ciclo de perturbaciones de tipo recurrente que contrajo la base de la economía y puso de relieve la importancia de incorporar a la economía mecanismos para fortalecer la inmunidad y mitigar las perturbaciones.
- José Antonio Ocampo, en una esclarecedora conferencia magistral, señaló que la clave de una acertada macroeconomía para el desarrollo es la combinación de buenas políticas anticíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva.
- Además, y haciendo especial hincapié en las economías del Caribe, Ocampo señaló que los vaivenes en los flujos de financiamiento externo y las fluctuaciones de los precios de los productos básicos exigen políticas fiscales, monetarias y cambiarias anticíclicas.
- En la economía circular, el medio ambiente se transforma en un sistema a imitar a la hora de replantear los modelos de producción. El objetivo es crear valor mediante iniciativas de restauración, regeneración y reutilización de los recursos e insumos. Esto es posible gracias a la aplicación de nuevos modelos empresariales y de producción y consumo que se apartan de la noción de propiedad sobre los productos y que dependen de usuarios activos, no de consumidores pasivos.



- Tres cuestiones globales que inciden en la competitividad y en las que los pequeños Estados deben interesarse son: el acceso a financiamiento para el desarrollo, la medición de la competitividad y el cambio del entorno político y económico internacional, que ya no es tan favorable a la globalización como en el pasado.
- Debido a aspectos referidos al tamaño, el diseño de la estructura y la inercia de la ejecución, es posible que la integración del Caribe haya alcanzado su límite. Un enfoque que ofrece buenas perspectivas para abordar estas complejas cuestiones es aumentar el espacio de convergencia del modelo de integración.
- La gestión monetaria conjunta entre varios países del Caribe mediante la aplicación de acuerdos transfronterizos de acumulación es positiva para las economías de la región, ya que brinda protección contra las perturbaciones de origen internacional y mitiga los desafíos que enfrentan los países miembros en el plano fiscal. La Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO) es un ejemplo en este sentido.
- Lograr un correcto desarrollo es en esencia una cuestión de gobernanza, pero también implica cerrar la brecha entre la teoría y la práctica. Se trata de encontrar un espacio para el desarrollo en los modelos de crecimiento, de eliminar la inercia institucional y de cambiar el papel del Estado.
- Ha llegado el momento de replantear las funciones del Estado y del mercado en lo referido al proceso de desarrollo. Por sí solas, las fuerzas del mercado no serán suficientes para salvaguardar el bien público. En ese sentido, el Estado debe asumir una nueva función, que no debe ser ni de control ni de facilitación, para dar lugar al cambio. Para lograr el cambio, es necesario explorar una nueva sinergia entre el Estado y el mercado, en la cual el Estado desempeñe una función catalizadora.
- La fortaleza inherente de los Estados pequeños, expresada a través del microlateralismo, constituye un motivo de peso para tener en cuenta sus facultades en la agenda actual de las relaciones internacionales.
- Al promover redes y asociaciones resilientes en torno a las cadenas de suministro, el Caribe puede reducir su dependencia de un número limitado de mercados y sentar las bases de una economía más estable.
- El poder de la información no tiene límites, como lo refleja el auge de la tecnología futurista de la inteligencia artificial. Varios expertos coinciden en que la inteligencia artificial tiene un enorme potencial de transformar las empresas, los Gobiernos y la sociedad.
- La idea de lograr que las instituciones financieras de desarrollo efectivamente promuevan el desarrollo implica optimizar sus operaciones, mejorar su eficacia y armonizar sus metas con los objetivos de desarrollo más amplios de la región.

- Una meta de desarrollo fundamental es fortalecer la inmunidad de la economía regional adoptando políticas “a prueba de perturbaciones” que permitan mitigar y absorber las perturbaciones en un sector financiero resiliente.
- A ese respecto, los sectores de los seguros públicos y privados deberán responder a nuevas exigencias para brindar productos que permitan poner al alcance de todos —incluidas las personas desempleadas y los grupos vulnerables— un ingreso universal básico. Esto pondrá a prueba la capacidad de nuestros profesionales de estructurar productos financieros, y nuestros políticos deberán explorar nuevas asociaciones para compartir los riesgos y los beneficios de la cooperación entre los sectores público y privado.
- Finalmente, y lo que es más importante, la trayectoria más resiliente hacia el desarrollo sostenible en el Caribe implica establecer una economía inmune, capaz de absorber las perturbaciones externas y catalizar el crecimiento.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Alleyne, D. y otros (2021), “Economic Survey of the Caribbean 2020: facing the challenge of COVID-19”, *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 99 (LC/TS.2021/1- LC/CAR/TS.2021/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Baldacchino, G. y A. Wivel (eds.) (2020), *Handbook on the Politics of Small States*, Edward Elgar Publishing.

Bárcena, A. (2019), “Drivers of development and transformation: a Latin American and Caribbean perspective”, *International Journal of Labour Research*, vol. 9, N° 1-2.

Bárcena, A. y A. Prado (2015), “Introducción”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Boughton, J. y A. Mourmouras (2002), “Is policy ownership an operational concept?”, *IMF Working Paper*, N° 02/72, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Campanella, M. L. y W. Dookeran (2020), “The COVID-19 symmetric shock, and its asymmetric consequences” [en línea] <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3616834>.

Cavallo, E. (2020), “Latin America has experienced sudden stops in the past: the coronavirus takes the challenge to a new level”, Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/latin-america-has-experienced-sudden-stops-in-capital-flows-in-the-past-the-coronavirus-takes-the-challenge-to-a-new-level/>.



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.

____(2023b), "Países de la región evaluaron la implementación de cuatro ODS durante la segunda jornada del Foro sobre Desarrollo Sostenible" [en línea] <https://www.cepal.org/es/noticias/paises-la-region-evaluaron-la-implementacion-cuatro-ods-durante-la-segunda-jornada-foro>.

____(1984), "La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta", *Revista de la CEPAL*, N° 24 (LC/G.1324), Santiago.

Cohen, J. y R. Fontaine (2021), "The case for microlateralism: with U.S. support, small States can ably lead global efforts", *Foreign Affairs*, abril [en línea] <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-04-29/case-microlateralism>.

Dabrowski, M. y M. Domínguez-Jiménez (2020), "Emerging market central banks and quantitative easing: high-risk advice", Bruegel-Blogs [en línea] <https://www.bruegel.org/blog-post/emerging-market-central-banks-and-quantitative-easing-high-risk-advice>.

Demas, W. G. (1965), *The Economics of Development in Small Countries: With Special Reference to the Caribbean*, McGill-Queen's Press.

Dookeran, W. (2022), *The Caribbean on the Edge*, Toronto, The University of Toronto Press.

____(2014), "A new frontier for Caribbean convergence: integration without borders", *Documentos de Proyectos* (LC/CAR/W.6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(2012), *Power, Politics and Performance: A Partnership Approach for the Development*, Ian Randle Publishers.

Dookeran, W. y M. R. Izarali (eds.) (2023), *Development and Diplomacy: Resetting Caribbean Policy Analysis in the Aftermath of the COVID-19 Pandemic*, University of the West Indies Press.

Dookeran, W. y A. Rugeles (2023), "Caribbean development and strategic global shifts", *Horizons*, N° 24.

Franz, T. (2019), "Why 'good governance' fails: Lessons from regional economic development in Colombia", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 43, N° 4.

Fundación Ellen MacArthur (2013), *Towards the Circular Economy: An Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition* [en línea] <https://emf.thirdlight.com/file/24/xTyQj3oxiYNMO1xTFs9xT5LF3C/Towards%20the%20circular%20economy%20Vol%201%3A%20an%20economic%20and%20business%20rationale%20for%20an%20accelerated%20transition.pdf>.

Ghisellini, P., C. Cialani y S. Ulgiati (2016), "A review on circular economy: The expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems", *Journal of Cleaner Production*, vol. 114.

Goodman, M. (2023), *G7 Gives First Definition to 'Economic Security'*, Center for Strategic and International Studies (CSIS) [en línea] <https://www.csis.org/analysis/g7-gives-first-definition-economic-security>.

Grindle, M. S. (2007), "Good enough governance revisited", *Development Policy Review*, vol. 25, N° 5.

GSDC (Congreso Mundial de Desarrollo Sostenible) (2023), *The 2023 Congress Communique: Uniting Higher Education, Governments, Industry and Society for a Sustainable Future*, Times Higher Education.

G20 (Grupo de los 20) (2015), *Outcome Statement: Caribbean Region Dialogue with the G20 Development Working Group*, Washington, D.C., 13 de abril [en línea] <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/04/Outcome-Statement-CRD-DWG-Meeting-13-April-2015-Final.pdf>.

Hausmann, R. y otros (2013), *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Heng, Y. K. (2020), "Small states", *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press.

Henriksen, D. (2008), "Inflexible response: diplomacy, airpower and the Kosovo crisis, 1998–1999", *Journal of Strategic Studies*, vol. 31, N° 6.

Iglesias, E. V. (2003), "Exposiciones", *Financiamiento para el desarrollo sostenible: visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe* (LC/L.1875), A. Bárcena y C. de Miguel (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ikenberry, J. G. (2019), "The end of liberal international order?", *International Affairs*, vol. 95, N° 1.

Jantzen, M. (2018), *Distorted Development in a One-World Information Space*, vol. IV, Foundation for Politics and Leadership.

_____(2012), *One World Informational Age*, Arthur Lok Jack Global School of Business, Universidad de las Indias Occidentales.

Jervis, R. (1978), "Cooperation under the security dilemma", *World Politics*, vol. 30, N° 2.

Khanna, P. (2019), *The Future is Asian: Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century*, Simon & Schuster.

Kim, W. C. y R. A. Mauborgne (2023), *Beyond Disruption: Innovate and Achieve Growth without Displacing Industries, Companies, or Jobs*, Harvard Business Review Press.

Leontief, W. (1974), "Structure of the world economy: Outline of a simple input-output formulation", *American Economic Review*, vol. 64, N° 6, American Economic Association.



Lewis, W. A. (1984), "The state of development theory", *The American Economic Review*, vol. 74, N° 1, marzo.

_____(1955), *The Theory of Economic Growth*, Allen & Unwin.

Lewis, V. (2001), "Regional and international integration and modes of governance: the Caribbean case", *Caribbean Dialogue*, vol. 7, N° 1/2.

Madgavkar, A. y otros (2020), "COVID-19 has revived the social contract in advanced economies—for now. What will stick once the crisis abates?", McKinsey Global Institute [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/covid-19-has-revived-the-social-contract-in-advanced-economies-for-now-what-will-stick-once-the-crisis-abates>.

Manyika, J. y otros (2020), *The Social Contract in the 21st Century*, The McKinsey Global Institute [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/the-social-contract-in-the-21st-century>.

Marc, J. y L. Peijnenburg (2023), *2023 G7 Summit: Preparing for a New Global Order?*, European Parliamentary Research Service [en línea] <https://policycommons.net/artifacts/4110631/2023-g7-summit/4918020/>.

Mayobre, J. A. (1961), "Global programming as an instrument of economic development policy", *Economic Development for Latin America*, H. S. Ellis (ed.), Londres, Palgrave Macmillan.

Mearsheimer, J. J. (2019), *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, Yale University Press.

Nath, S. K. (1962), "The theory of balanced growth", *Oxford Economic Papers*, vol. 14, N° 2.

Nye, J. S. (2020), "No, the coronavirus will not change the global order", *Foreign Policy*, abril.

Ocampo, J. A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(ed.) (2005), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Washington, D.C., Stanford Economics and Finance/Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ocampo, J. A. y J. Vallejo (2012), "Economic growth, equity and human development in Latin America", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 13, N° 1.

Patterson, P. J. (2012), "Prelude", *Power, Politics and Performance: A Partnership Approach for the Development*, W. Dookeran, Ian Randle Publishers.

Pedi, R. y A. Wivel (2020), "Small State diplomacy after the corona crisis", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 15, N° 4.

Perrotti, D. (2022), "The evolution of ECLAC's school of thought and its influence on the Caribbean", *The Caribbean on the Edge: The Political Stress of Stability, Equality and Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press.

Prebisch, R. (1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rampersad, F. (1963), *Growth and structural change in the economy of Trinidad and Tobago, 1951-1961*, Universidad de las Indias Occidentales.

Rihani, S. y R. Geyer (2001), "Complexity: an appropriate framework for development?", *Progress in Development Studies*, vol. 1, N° 3.

Scharre, P. (2023), *Four Battlegrounds: Power in the Age of Artificial Intelligence*, WW Norton & Company.

Shafik, M. (2021), *What We Owe Each Other: A New Social Contract for a Better Society*, Princeton University Press.

Sindico, F. y otros (2020), *Islands and COVID-19: A Global Survey*, University of Strathclyde Publishing.

Sowula, T. e I. Cader (2023), *The 2023 Congress Communique: Uniting Higher Education, Governments, Industry and Society for a Better Future*, Congreso Mundial de Desarrollo Sostenible [en línea] https://www.timeshighereducation.com/sites/default/files/gsdsc_2023_communique.pdf.

Tortoise Media (2023), *The Global Artificial Intelligence Index [en línea]* <https://www.tortoisemedia.com/2023/06/28/the-global-artificial-intelligence-index/>.

Wivel, A. y G. Baldacchino (2022), "Studying the politics of small states: a response to Baker, Dookeran and Jugl", *Small States & Territories*, vol. 5, N° 1.

Migraciones, aporofobia y los retos éticos para la humanidad: reacciones ante la migración en América Latina y el Caribe

Adela Cortina¹

A. El marco epistemológico de una ética del desarrollo

Se celebra en este año 2023 el 75º aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y es un honor tener la oportunidad de felicitarle sinceramente por la excelente tarea que ha llevado a cabo durante todo este tiempo. Cuantos amamos entrañablemente a América Latina y el Caribe lo sabemos bien. Por eso deseamos que siga llevando adelante su labor por incontables años.

Esta contribución se propone abordar desde una perspectiva ética algunos aspectos cruciales de uno de los mayores retos a los que se ve enfrentada la región de América Latina y el Caribe, pero no solo ella, sino también la humanidad en su conjunto: el reto de las migraciones forzadas que se producen en el nivel local y mundial. Es verdad que la migración es un fenómeno permanente en la historia de la humanidad, que no necesariamente representa un problema moral, pero sí en el caso al que aquí nos referiremos: el de la migración forzada que se sigue produciendo 75 años después de la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, en la que se reconoce que todos los seres humanos tienen dignidad y son miembros de la familia humana. Esta forma de migración representa un desafío ético, político y jurídico de envergadura, para el que es preciso encontrar respuestas, situadas a la altura de lo que merece la dignidad de las personas que pueden verse obligadas a emigrar para llevar adelante una vida aceptable.

¹ Adela Cortina, Catedrática Emérita de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia (España). Este capítulo está basado en la presentación realizada por la autora con ocasión de las actividades conmemorativas del 75º aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 14 de noviembre de 2023.



Adela Cortina, Catedrática Emérita de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia, y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Adela Cortina, Catedrática Emérita de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia. CEPAL, Santiago, 14 de noviembre de 2023.



El marco en el que se inscribe esta reflexión es el de una ética del desarrollo humano, que es una ética aplicada interdisciplinar, y justamente una de las pioneras, junto con la ética económica y empresarial y la bioética. Con antecedentes como Gandhi, el economista francés Louis Joseph Lebreton y científicos sociales como Gunnar Myrdal, a comienzos de los años sesenta del siglo XX, el economista Denis Goulet asegura que el desarrollo ha de ser redefinido, aclarado y lanzado a la arena del debate moral (Goulet, 1965 y 1999; Cortina, 2006). En los orígenes de esta ética pueden rastrearse, según David Crocker y Des Gasper, al menos cinco fuentes: activistas y críticos sociales, como Gandhi, Raúl Prebisch, desde las décadas de 1940 y 1950, Frantz Fanon en los años sesenta, o Denis Goulet; gentes que trabajan activamente en el desarrollo; activistas de derechos humanos; comunidades religiosas influidas por la teología de la liberación, y economistas como Paul Streeten o Amartya Sen, que abordan los problemas globales de desigualdad, hambre y subdesarrollo. Desde esas distintas perspectivas se afirma que es necesario adoptar también una perspectiva ética (Crocker, 1991; Crocker y Schwenke, 2005; Martínez, 2000; Gasper, 2004).

Por mi parte, propuse en otro lugar un modelo de ética del desarrollo con dos raíces (Cortina, 2006): por una parte, la ética del desarrollo del economista Denis Goulet y el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y, por otra parte, mi propia concepción de ética aplicada, deudora de una tradición kantiana, la de la ética del discurso de Karl-Otto Apel y Jürgen Habermas, y la del concepto de “práctica” que expone Alasdair MacIntyre en *Tras la virtud* (MacIntyre, 1987). Como es sabido, la ética aplicada trata de aplicar los valores de una ética cívica, propia de sociedades moralmente pluralistas, a los distintos ámbitos de la vida social, porque esos valores se modulan de forma diferente en cada uno de ellos (Cortina y García-Marzá, 2003; Cortina y Correa, 2020).

Con el tiempo el tema del desarrollo humano ha cristalizado en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y este es el contexto en el que debe inscribirse la reflexión sobre los retos éticos que plantea la migración. Evidentemente, el problema se desglosa en una gran cantidad de aspectos y existen sobre él un gran número de documentos, en forma de pactos regionales, nacionales e internacionales, así como libros y artículos especializados. Por eso en estas páginas seleccionaremos algunos aspectos cruciales, cinco concretamente, intentando ofrecer en cada caso algunas propuestas, y nos ceñiremos sobre todo a la región de América Latina y el Caribe. En este caso, los cinco aspectos que consideraremos son los siguientes:

- i) Poner fin a la migración forzosa en todas sus formas y en todas partes es una exigencia de justicia y, por tanto, la meta a conseguir es “migración forzosa cero”.
- ii) Ente las causas del temor que provoca la entrada de migrantes está la aporofobia, más que la xenofobia.
- iii) Una mirada ética debe contemplar todas las etapas del proceso migratorio en su integridad, empezando por la primera de ellas.
- iv) Cuando la migración forzosa es inevitable, es preciso convertir los retos que plantea en oportunidades de desarrollo para las personas, los pueblos y las regiones, pero considerando con responsabilidad los riesgos que dichas oportunidades comportan.
- v) La cooperación local y mundial es indispensable, dada la interdependencia entre todos los países de la Tierra: la construcción de una sociedad cosmopolita es una idea regulativa, no una utopía.

B. Poner fin a la migración forzosa en todas sus formas y en todas partes es una exigencia de justicia y, por tanto, la meta a conseguir es “migración forzosa cero”

Es ya usual en el terreno de la ética, entendida en el sentido de la palabra “eticidad”, que acuñó Hegel, e incluye la moral, pero también el derecho y la política, introducir una fecunda distinción en ese ámbito entre lo justo y lo bueno o, por decirlo más claro, entre lo justo y las opciones de felicidad de las personas concretas. Lo justo es aquello que la conciencia social exige al conjunto de la sociedad, mientras que los proyectos de felicidad son personales, se refieren a los planes de vida que las personas tienen razones para valorar. Por eso puede decirse que la justicia se exige, mientras que a los modelos de felicidad se invita y es cada persona quien tiene que decidir por qué modelo o por qué modelos de vida buena apuesta. En las sociedades moralmente pluralistas, como es el caso de las de América Latina y el Caribe, es necesario averiguar cuáles son las exigencias de justicia que los distintos grupos sociales pueden compartir, porque sin un proyecto de justicia compartido, los miembros de esa sociedad no pueden construir su vida juntos (Cortina, 2000). Pueden intentar convivir aceptando un *modus vivendi*, pero no sentirse parte de una misma comunidad política. Esos mínimos constituyen las exigencias de justicia propias de una ética cívica.



Como bien dice John Rawls al comienzo de *Teoría de la justicia*:

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva y esclarecedora que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas, han de ser reformadas o abolidas [...] Siendo las primeras virtudes de la actividad humana, la verdad y la justicia no pueden estar sujetas a transacciones (Rawls, 1979, págs. 19 y 20).

Este es el carácter exigente de la justicia, que señala el quicio moral del derecho y la política, y el mínimo ético por debajo del cual no se puede descender sin caer en inhumanidad.

Celebramos en 2023 el 75º aniversario de la CEPAL, como es bien sabido, un organismo de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. También el 10 de diciembre de 2023 la Declaración Universal de Derechos Humanos tendrá en su haber 75 años. Es —a mi juicio— el acontecimiento ético, jurídico y político más relevante en la historia de la humanidad, porque en él se expresa abiertamente a nivel mundial el valor de dignidad de todas las personas y el compromiso de proteger, desde las Naciones Unidas, desde los Estados nacionales y desde la educación, unos derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, que serán reconocidos como derechos “de primera y segunda generación” y ampliados a una tercera y una cuarta más tarde. No se trata de una utopía, de un sueño inalcanzable que no puede tener lugar, porque entonces intentar alcanzarlo sería frustrante. Se trata del “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”. Es un proyecto común de toda la humanidad.

Recordemos cómo el comienzo de la Declaración dice expresamente:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana [...] La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse [...] (Naciones Unidas, 1948).

Ciertamente, han surgido diferentes tipos de declaraciones de derechos de distintas culturas, pero todos los países de América Latina y el Caribe reconocen la Declaración Universal de Derechos Humanos y han firmado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en 1966. Y llegados a este punto conviene recordar que declarar es comprometerse y, en este caso,

no solo comprometerse a cumplir lo pactado, sino también a cooperar con otros países para intentar llegar a la meta. Porque es evidente que sin la cooperación de los distintos países será imposible proteger los derechos humanos y ese es un punto central en el tema que aquí nos ocupa: sin la cooperación local, regional y mundial será imposible abordar con altura humana un desafío que alcanza el nivel global. Justamente conseguir esa cooperación mundial es uno de los mayores retos éticos que plantea la realidad cotidiana de la migración forzada en un escenario geopolítico como el actual.

Por desgracia, a 75 años de la creación de la CEPAL y de la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el incumplimiento del pacto por el que los países se comprometen a proteger los derechos humanos es palmario. Y en lo que respecta a la tragedia de la migración forzada, continúa habiendo millones de personas en el mundo que emigran a su pesar. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) el 3,6% de la población mundial es migrante, es decir, unos 281 millones de personas (2020). Cuando esa migración se produce a pesar de quienes se ven obligados a dejar su país de origen, nos encontramos con la realidad injusta de las personas emigrantes forzadas, que han de cargar con el peso angustioso de tener que decidir si abandonan sus hogares, entrar en contacto con redes de relaciones o con mafias, exponer sus vidas y las de sus familias por salir de situaciones desesperadas, con la aspiración de hallar un lugar donde vivir mejor, en el que en realidad pueden encontrarse con la acogida o con el rechazo.

Es verdad que migraciones forzadas ha habido siempre en la historia y que hicieron posible a menudo que los seres humanos se extendieran por toda la superficie de la Tierra, llevados por lo que Kant llamaba una "insociable sociabilidad", que les llevó a dispersarse por los lugares más recónditos, de modo que se pudieron aprovechar más recursos de la Tierra, lo cual fue evidentemente beneficioso. Pero hoy en día esos cálculos de coste-beneficio han de hacerse con mucho cuidado, sobre todo porque desde 1948 se proclama el reconocimiento universal de que todas las personas tienen un conjunto de derechos de primera y segunda generación que los Estados y las demás personas tienen el deber de proteger, porque esas personas tienen dignidad, y no precio, y porque son miembros de la familia humana. En consecuencia, ese desplazamiento forzoso es entonces explícitamente injusto: lo que les corresponde en justicia son los derechos allí proclamados y los que han ido reconociéndose en la misma línea hasta el momento actual. Son unos mínimos de justicia, por debajo de los cuales las sociedades no pueden retroceder sin caer en inhumanidad.

La migración forzada por la necesidad para sobrevivir humanamente es uno de los mayores desafíos que se plantean a la humanidad en el siglo XXI, si



no el mayor desafío. Es un quinto jinete del Apocalipsis, que se ha sumado al hambre, la peste, la guerra y la muerte. El cambio climático es sin duda uno de los mayores retos, entre otras razones, porque obliga a emigrar a una gran cantidad de personas, pero las causas que obligan a emigrar son muchas y por eso nos encontramos ante un desafío crucial, al que los Estados y los pueblos no están dedicando el esfuerzo conjunto que se merece, sino que es más bien una piedra de disensión entre los países y, en cada uno de ellos, entre diferentes fuerzas políticas, algunas de las cuales recogen en sus programas electorales el propósito de bloquear la entrada de migrantes. Y lo más negativo es que ese rechazo genera en ocasiones una gran adhesión entre la ciudadanía.

Por nuestra parte, entendemos que intentar acabar con la migración forzosa es una exigencia de justicia, no simplemente de beneficencia. De la misma forma que el primero de los ODS propone para 2030 “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, es decir, conseguir la “no pobreza”, uno de los objetivos de la humanidad debería ser acabar con la migración forzosa en todas sus formas y en todas partes en el espacio de este siglo al menos. La pregunta es entonces: ¿esta formulación podría convertirse en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se añadiría a los 17 ya existentes? Actuar así daría mayor visibilidad al hecho de que es una exigencia necesaria y, además, dada su complejidad, permitiría desglosarla en distintos objetivos, compromisos y aplicaciones concretas.

En realidad, se trataría de desarrollar las referencias concretas a exigencias de justicia referidas a las personas migrantes que están ya presentes en algunos de los ODS. En concreto: i) dentro del Objetivo 8, sobre trabajo decente y crecimiento económico, la meta 8.8, “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”; ii) dentro del Objetivo 10, sobre reducción de las desigualdades, la meta 10.7, “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”, y la meta 10.c, “de aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%”, y iii) dentro del Objetivo 17, sobre alianzas para lograr los Objetivos, la meta 17.18, “de aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

Por otra parte, dentro del documento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tres apartados se refieren también a la migración:

23. Es necesario empoderar a las personas vulnerables. Por ello, esta Agenda refleja las necesidades de todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad (más del 80% de las cuales viven en la pobreza), las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas de edad, los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados internos y los migrantes, entre otros [...].

25. Nos comprometemos a proporcionar una educación de calidad, inclusiva e igualitaria a todos los niveles: enseñanza preescolar, primaria, secundaria y terciaria y formación técnica y profesional. Todas las personas, sea cual sea su sexo, raza u origen étnico, incluidas las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas, los niños y los jóvenes, especialmente si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, deben tener acceso a posibilidades de aprendizaje permanente que las ayuden a adquirir los conocimientos y aptitudes necesarios para aprovechar las oportunidades que se les presenten y participar plenamente en la sociedad [...].

29. Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país (Naciones Unidas, 2015).

Como es evidente, proponer un nuevo ODS específico para la migración, que desarrollara estos puntos, podría ser un instrumento valioso para subrayar la gran urgencia de abordar el problema, porque en ellos se reconocen los derechos de los migrantes en las distintas fases del proceso migratorio. Y sobre todo los contenidos de ese nuevo objetivo podrían contar con los del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, de 2018, y con los del Pacto Mundial sobre los Refugiados, también de 2018, que, además de contemplar todo el proceso migratorio, llevan aparejadas una gran cantidad de acciones concretas para cumplir los compromisos.



Convendría pensar en esa posibilidad, porque poner nombres mundialmente relevantes, como los que se contemplan en los ODS, subraya la imperiosa necesidad de abordar el problema en su especificidad. Aunque, en cualquier caso, lo más importante es que los pactos se cumplan en la vida cotidiana, que las declaraciones se conviertan en realizaciones. *Pacta sunt servanda*² es una clave ética de la vida social y política, nacional, internacional y mundial.

C. Entre las causas del temor que provoca la entrada de migrantes está la aporofobia, más que la xenofobia

En la región de América Latina y el Caribe se ha producido una situación nueva en los últimos tiempos. Tradicionalmente era receptora de migrantes, pero la dirección de la migración ha cambiado: en 1990 hospedaba a 7 millones de migrantes y ha pasado a tener una población inmigrante de casi 15 millones de personas en 2020. La crisis migratoria en la República Bolivariana de Venezuela es el más significativo éxodo masivo en los últimos 50 años en el hemisferio occidental: 7,7 millones de migrantes en 2023. Han emigrado a distintos países, pero en concreto los países de América Latina y el Caribe han acogido a más del 80% de la población migrante venezolana (Colombia, el Perú, Chile y el Brasil acogen al 76%, en comparación con el 56% en 1990). Son movimientos intrarregionales, que plantean problemas en los países de acogida, cuando el número de inmigrantes aumenta, porque en principio se les acoge con hospitalidad, pero después empiezan los celos en unos países receptores que tampoco cuentan con muchos recursos. Aunque, obviamente, sigue habiendo una gran cantidad de personas de la región que tratan de llegar a otros países (Cruces y otros, 2023).

Según datos del Banco Mundial de 2023, más de 41 millones de personas originarias de América Latina y el Caribe viven fuera de sus países de origen. Según datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de 2012, los destinos preferidos de los migrantes son los Estados Unidos (70%), intrarregional (15%), España (8%) o el Canadá (2%). En efecto, el mayor número de migrantes internacionales de todo el mundo reside en los Estados Unidos, a pesar de lo conflictivo que resulta el ingreso.

Evidentemente, en los desplazamientos corren riesgos inhumanos y una de las exigencias éticas es la de propiciar tránsitos seguros, de modo que se respeten la vida y los derechos de las personas migrantes. De hecho, la frontera entre los Estados Unidos y México es la frontera terrestre más

² Los pactos deben ser cumplidos.

letal del mundo (OIM, 2022). Los cruces a través del Tapón del Darién, entre Colombia y Panamá se dispararon en 2021 hasta casi 134.000, procedentes de Cuba y Haití. El tránsito continuó en 2022, pero procediendo sobre todo de la República Bolivariana de Venezuela. Los principales países con población migrante en 2020 en las Américas eran los Estados Unidos (50,6 millones), el Canadá (8,0 millones), la Argentina (2,3 millones), Colombia (1,9 millones) y Chile (1,6 millones).

¿Son acogidos con recelo en los países de destino o con hospitalidad, incluso con agradecimiento? ¿Qué obstáculos deben superar?

El recelo que la población migrante despierta en los autóctonos de un país procede fundamentalmente de la preocupación por los posibles impactos en la economía, la cultura y la seguridad del país receptor, pero también por los posibles cambios de las preferencias y los valores de la comunidad local. Por una parte, la población local puede temer un deterioro de su situación económica por perder posibilidades laborales o por el incremento de la carga fiscal al tener que atender a nuevas necesidades sociales. La competencia por los puestos de trabajo y por los recursos económicos siempre provoca incertidumbres, sobre todo en los sectores más humildes, porque lo cierto es que los migrantes suelen asumir los trabajos más onerosos y peor retribuidos, que los autóctonos rechazan. En realidad, la entrada de migrantes debería ser vista con agradecimiento, como diremos más adelante, porque vienen a ejercer trabajos indispensables que los autóctonos desprecian. En segundo lugar, el temor a un aumento de la delincuencia es una de las narrativas habituales en cualquier país receptor, reforzado por las noticias de la prensa, que ligan a menudo acciones delictivas con el nombre de inmigrantes, con lo cual se crea un clima de inseguridad generalizada, que ha llegado a influir en las decisiones de los partidos políticos y de la ciudadanía de forma palmaria. En un tiempo en que la seguridad es tan codiciada la imagen que se presenta del inmigrante es disuasoria. Pero también, en tercer lugar, provoca rechazo hacia la migración el hecho de percibirla como una amenaza para la identidad cultural del país de destino, un posible quiebre de la homogeneidad de la población en torno a unos valores ya tradicionales (Cruces y otros, 2023). Son estos unos temores comunes a los países de América Latina y el Caribe, pero también a los países de la Unión Europea, donde autores habitualmente liberales previenen frente a un multiculturalismo que consideran indeseable (Sartori, 2001).

Estos temores pueden desactivarse cuando la ciudadanía recibe una información objetiva y cuando tiene la oportunidad de convivir con la población migrante, y entonces se convierten en muy buena medida en factores positivos para el país receptor. Pero hay también un temor muy



común a nivel mundial que es preciso analizar con mayor detención. Se dice habitualmente que una de las causas del rechazo que los migrantes sufren a menudo por parte de la población autóctona es la xenofobia, el odio al extranjero, o al menos el recelo o el temor frente a él. Sin embargo, es preciso preguntar si el temor procede de la xenofobia o de otro tipo de fobia, la aporofobia, que es de algún modo un rechazo transversal a todos los demás. La aporofobia es el rechazo al pobre, sea o no extranjero, incluso al de la propia casa, que se ha producido y se produce universalmente por razones tanto biológicas como culturales. Desactivar ese mecanismo de rechazo exige mucho más que información objetiva: exige un cambio profundo en el modo de comprender las relaciones humanas (Cortina, 2017).

Realmente, en ningún país despiertan recelo los turistas internacionales, a los que acogemos con entusiasmo, porque permiten incrementar el producto interno bruto (PIB) y la prosperidad, ni tampoco nos ponemos en guardia frente a los profesores extranjeros, los empresarios poderosos de otros lugares, los cantantes de éxito o los deportistas de calidad importados. Los que provocan rechazo son los extranjeros pobres, en este caso, los inmigrantes y los refugiados.

Es verdad que no es fácil medir la pobreza, aunque abundan los índices cuantitativos y cualitativos. Pero una caracterización para entender el rechazo del que son objeto es que pobres son aquellos que no parecen tener nada interesante que ofrecer a cambio de nuestra atención, sino que solo vienen a plantear problemas como los que acabamos de mencionar, problemas que, como es obvio, no se plantean por la diferencia de raza, sino de estatus. Como he desarrollado ampliamente en otro lugar (Cortina, 2017), desde los orígenes de la humanidad gobierna las acciones sociales lo que he llamado el principio del intercambio infinito, que consiste en la disposición a dar con tal de recibir algo a cambio, procedente de aquel al que se dio o de un tercero. Es lo que se llama en antropología y matemática evolutiva la "reciprocidad indirecta", en virtud de la cual el ser humano no es simplemente un maximizador del beneficio en cada una de sus decisiones, sino que es un *Homo reciprocans*: está dispuesto a dar con tal de recibir un retorno de alguna manera (Trivers, 1971; Hamilton, 1984; Hauser, 2008). A ello se suma el principio Mateo, según el cual al que más tiene, más se le dará y al que tiene poco, hasta lo poco que tiene se le quitará. Y sucede que, al comprobar que el juego de dar y recibir resulta beneficioso, este juego ha ido cristalizando en normas de reciprocidad indirecta que forman el esqueleto sobre el que se sustenta la encarnadura de las sociedades contractualistas en las que vivimos. Dado que los migrantes pobres parece que no tienen nada interesante que ofrecer, sino solo plantear problemas de

inseguridad, delincuencia, competencia por los puestos de trabajo y por los recursos, su imagen viene diseñada con un perfil que los hace indeseables y que a menudo refuerzan los medios de comunicación y las redes sociales.

En el “juego de toma y daca” hay límites que dejan fuera a los que parecen no tener nada que ofrecer a cambio. El principio del intercambio infinito siempre deja fuera a los que no parecen tener fichas con las que jugar, ni dados, ni cubilete. Por eso en este mecanismo contractual se encuentran también las raíces de la aporofobia, porque en cada situación social hay personas que parece que no tienen nada interesante que dar a cambio, que no pueden entra en el juego “hoy por ti, mañana por mí”, que no interesan como amigos y a los que conviene alejar. Son los pobres, los excluidos de la sociedad basada en el contrato, aquellos que carecen de poder social y, en cada esfera social, los que no pueden devolver los bienes que se intercambian en ella, que pueden ser favores, puestos de trabajo, plazas, dinero, votos, apoyo para ganar una elecciones, honores y prebendas que satisfacen la vanidad.

Este es el caldo de cultivo, biológico y social, de la aporofobia, de la aversión hacia los *áporoi*, hacia los que parece que no tienen nada bueno que ofrecer a cambio. Y no solo si están lejos, sino todavía más si están cerca y pueden causar problemas, si pertenecen a la propia familia y se les trata como a una vergüenza que hay que ocultar.

Sin embargo, esta visión es inmoral, al menos por dos razones: porque es falsa, y las visiones falsas no hacen más que distorsionar la realidad, y porque es miope, corta de vista. En primer lugar, las personas migrantes aportan una buena cantidad de beneficios a los países de destino, que deben ser abiertamente reconocidos, agradecidos y aprovechados para prosperar. Una sociedad justa es agradecida con las personas migrantes. Por poner un ejemplo, según noticias de la prensa, los Estados Unidos necesita desesperadamente más trabajadores, porque en noviembre de 2023 tenía unos 9,6 millones de puestos vacantes, pero los inmigrantes necesitan los papeles indispensables para ser contratados. De ahí que se alcen voces que reclaman que se expanda el número de visas H-2B, que permiten a empleados no agrícolas trabajar durante nueve meses. Esta es una constante en los distintos países: empleadores que desean contratar y emigrantes deseosos de ser contratados. La mediación de los intereses de los partidos políticos es decisiva (Fundación Carolina, 2021). En el próximo apartado comentaremos los beneficios esperables de la migración, que dan lugar a juegos de suma positiva. Pero, en segundo lugar, en cuanto a la miopía, porque cada persona vale por sí misma, tiene dignidad y no un simple precio; es a la vez fin limitativo y fin positivo de la vida común. Es fin limitativo en la medida en que el gran principio ético de la vida moderna



puede expresarse en el imperativo kantiano del fin en sí mismo: “Obra de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin y nunca solamente como un medio” (Kant, 1992, págs. 64 y 65). Por lo tanto, no se le debe dañar ni manipular. Pero también es fin positivo de esa vida compartida y, en consecuencia, se le debe empoderar. Quien no sabe verlo y apreciarlo es corto de vista y además es incapaz de ejercer un uso de esa razón profundamente humana, que es la razón cordial, capaz de respetar y apreciar el valor de cada persona (Cortina, 2017).

D. Una mirada ética debe contemplar todas las etapas del proceso migratorio en su integridad, empezando por la primera de ellas

La segunda parte del título de esta contribución se refiere a las reacciones ante la migración, y hemos comentado cuáles están siendo las más habituales, pero la ética trata muy especialmente de lo que debe ser en el contexto con el que contamos. ¿Cuál debería ser la reacción ante la migración forzosa?

En principio cabe pensar que debería ser la hospitalidad, pero esa virtud tan necesaria para la vida común, en la dimensión personal y en la social, es la adecuada cuando el proceso migratorio llega a la fase de acceder al país de destino. Sin embargo, como bien dice José Manuel Salazar-Xirinachs, es preciso dar una respuesta cumplida, atendiendo a todas las fases del proceso, al ciclo migratorio completo. Y el punto central es que ninguna persona se vea obligada a emigrar porque no hay condiciones en su país para llevar una vida digna. Esto exige crear riqueza en los países de origen, para fomentar el desarrollo productivo, inclusivo, con más y mejores empleos (Salazar-Xirinachs, 2023). La incorporación de una ética del desarrollo humano se hace entonces necesaria.

En un sentido similar parece pronunciarse el objetivo 2 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, “minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen”, y se atreve a asumir un compromiso muy exigente para los firmantes del pacto. Dice expresamente:

Nos comprometemos a crear condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales adecuadas para que las personas puedan vivir de manera pacífica, productiva y sostenible en su propio país y cumplir sus aspiraciones personales, evitando así que la desesperación y el deterioro del entorno las obliguen a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar (Naciones Unidas, 2018b).

¿A la migración irregular o también a la migración forzosa en general? ¿La meta no consiste en que nadie se vea forzado a dejar su país de origen a su pesar?

Si eso es así, entonces la tarea es inmensa, porque es preciso contrarrestar los factores de expulsión, las causas por las que los migrantes se ven obligados a dejar sus tierras, que serían fundamentalmente la falta estructural de oportunidades de trabajo en el propio país, las crisis económicas, los desastres ambientales, las crisis humanitarias, el aumento de la inseguridad y la violencia por la actuación de mafias y maras, por robos y secuestros, la falta de atención sanitaria, la falta de una educación de calidad.

Para hacer frente a estas situaciones es indispensable crear sinergias entre el poder político, que en todos los países tiene la obligación de ocuparse de poner las bases de justicia, el poder económico, de modo que las empresas asuman la responsabilidad social que les corresponde, y el poder ciudadano, el propio de una ciudadanía madura, que se sepa corresponsable del bienestar de su país. Pero, siendo titánica esta tarea, también hay causas específicamente políticas de expulsión, que no se pueden obviar en este punto, como es el caso del gobierno de los autócratas y los tiranos, que tiene una presencia inusitada en el nivel mundial y, en concreto, en América Latina y el Caribe. Situaciones como las de la República Bolivariana de Venezuela, Nicaragua o Cuba exigen un trabajo intenso de la diplomacia, una intensificación de las relaciones internacionales justas y una contribución de las Naciones Unidas para impulsar también soluciones justas. En el nivel mundial es indispensable un trabajo diplomático, que mire por el bien de los más vulnerables, no halague a los autócratas y tiranos, y mucho menos entre en tratos con ellos para obtener beneficios. Pero si la salida del propio país se hace inevitable, lo que cabe hacer es cuidar cada una de las fases, poniendo por obra los contenidos de los pactos ya mencionados, que, en efecto, se ocupan de cada una de ellas. Ante todo, salvando vidas y no poniendo obstáculos a las organizaciones que intentan salvarlas, sino ayudándolas, desactivando a las mafias que actúan desde el país de origen, promoviendo la vigilancia en los viajes para evitar robos, secuestros, extorsiones, trata de personas, asesinatos; cuidando el ingreso de las personas en los países de destino y, una vez en ellos, facilitando documentos, visados y permisos de trabajo, y ofreciendo toda la información posible para que puedan integrarse en el nuevo país con distintas formas de pertenencia. Integración no significa asimilación, sino entrar a formar parte de una comunidad política aportando el propio bagaje cultural.



E. Cuando la migración forzosa es inevitable, es preciso convertir los retos que plantea en oportunidades de desarrollo para las personas, los pueblos y las regiones, pero considerando con responsabilidad los riesgos que comportan

En cuanto a las reacciones que vienen produciéndose ante la migración en América Latina y el Caribe, los trabajos y documentos sobre el tema insisten a menudo en destacar que la migración es sumamente beneficiosa para los países de origen y para los de destino por razones que comentaremos, con lo cual se unirían dos tipos de razón práctica: la instrumental, porque los migrantes producen beneficio a la sociedad con sus aportaciones, y la razón moral, porque al integrarlos se les trata como lo que son, como personas que son fines en sí mismas y no medio para otras cosas, que tienen dignidad y no un simple precio. Sería, pues, este un juego de suma positiva, no un juego de suma cero, que, sin embargo, a mi juicio, hay que analizar con detenimiento.

La migración aporta a los países receptores una gran cantidad de beneficios que es necesario reseñar porque, aunque es un deber intentar que las personas no se vean obligadas a emigrar, mientras se hace posible que no haya más migración que la voluntaria, que por desgracia será un largo período, es necesario convertir el problema en oportunidad de crecimiento tanto para las personas migrantes como para los países de destino.

En principio, los beneficios para la sociedad receptora son fundamentalmente de orden demográfico y laboral. Los migrantes aportan el aumento de la población joven e infantil, el incremento de la demografía, lo cual repercute en el rejuvenecimiento de la población y en el crecimiento demográfico. Desde el punto de vista laboral, asumen trabajos que habitualmente rehúsan los autóctonos por ser onerosos y retribuidos de forma precaria, fundamentalmente el cuidado de ancianos, enfermos y personas con discapacidad, trabajos domésticos y también trabajos en la agricultura y la construcción. De hecho, sin población migrante gran parte de esas tareas dejaría de ser atendida, lo cual debería ser una llamada al agradecimiento, pero también a la agilización de los trámites indispensables para su regularización. Y, dando un paso más, habría que posibilitar que no queden estancados en esos empleos precarios, sino que ese comienzo sea un paso para acceder a otros mejor retribuidos y más gratificantes, de modo que se integren en la vida normal del país, como el resto de la ciudadanía. También es cierto que la incorporación al mercado laboral permitirá la contribución al pago de las pensiones.

Por otra parte, el país de origen se ve beneficiado porque incrementa su PIB con la llegada de las remesas, que constituyen un capítulo esencial para la

prosperidad, no solo del país, sino también del conjunto de la región. Muchos países han podido subsistir y prosperar gracias a los envíos de los emigrantes y es muy justo que se den toda suerte de facilidades para la gestión de las remesas, incluidos descuentos significativos.

Pero, a mi juicio, esta es un arma de dos filos, porque el país de origen aumenta su PIB, pero también se descapitaliza humanamente, porque la población que emigra es la más joven y la que podría crear un mejor futuro en su país. La trampa de la pobreza se hace entonces inevitable. Y, por otra parte, la región en conjunto aumenta sus ingresos, pero los gobernantes inmorales favorecen que un buen número de sus ciudadanos se vean obligados a emigrar, aunque sea corriendo enormes riesgos, para desembarazarse de una población que les molesta y para elevar el PIB de su país sin ningún esfuerzo por su parte. Esta forma de actuar es tan habitual que causa repugnancia.

Por último, suele mencionarse también como un beneficio de la migración el fomento de la interculturalidad, lo cual es habitualmente cierto, pero en el caso de América Latina y el Caribe la multiculturalidad o la interculturalidad ya están incorporadas en cada uno de los países. En cualquier caso, siempre la llegada de emigrantes de otros países alimenta el *ethos* cosmopolita, lo cual es un progreso frente a los nacionalismos cerrados.

F. La cooperación local y mundial es indispensable, dada la interdependencia entre todos los países de la Tierra: la construcción de una sociedad cosmopolita es una idea regulativa, no una utopía

Ciertamente, la emigración forzosa es uno de los desafíos más acuciantes de este siglo XXI, y es especialmente difícil de abordar con altura ética porque requiere, entre otras cosas, la cooperación de todos los países de la Tierra para descubrir y poner por obra respuestas justas con lo que exige la dignidad de cada una de las personas. Ningún país en solitario puede hacerlo, todos son interdependientes. Precisamente lo han mostrado problemas como la pandemia de COVID-19, las nuevas guerras mundiales, la crisis climática y ahora muy especialmente el gran número de personas que se ven obligadas a dejar sus países de origen con la esperanza de poder sobrevivir en otros lugares de la Tierra. El problema es global y necesita respuestas mundiales, pero justamente uno de los primeros desafíos éticos que se plantea es el de fomentar esa cooperación, que hoy por hoy es muy endeble y cambiante. El anhelado multilateralismo no se ha alcanzado, y tanto en el nivel nacional como en el internacional las polarizaciones interesadas ponen



trabas al trabajo conjunto. De hecho, la migración se ha mostrado como uno de los asuntos más divisivos en el ámbito político en distintos países y entre los países (De Haas, 2023). Pero, lo que es más grave, como se ha dicho reiteradamente, una justicia global es necesaria, pero imposible. Las Naciones Unidas deben liderar la cooperación internacional, pero carecen de capacidad coactiva y vinculante y deben tratar con exquisito respeto la soberanía nacional.

De hecho, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que señala en su propio texto el propósito de empoderar a los migrantes, y aportar a los Estados, las comunidades y los migrantes una mayor previsibilidad y certidumbre, propone unos principios rectores, entre los cuales se muestra esa situación de conflicto, al menos entre los tres primeros. El primer principio, “centrarse en las personas”, declara que el Pacto “promueve el bienestar de los migrantes y los miembros de las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Así pues, el Pacto Mundial se centra en las personas”. El segundo principio se refiere a la necesaria cooperación internacional, y reconoce que la fuerza del Pacto no es jurídicamente vinculante, sino que su autoridad procede de su carácter consensuado y cooperativo. El tercer principio subraya la soberanía nacional, con las siguientes palabras:

El Pacto Mundial reafirma que los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional. Dentro de su jurisdicción soberana los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, de conformidad con el derecho internacional (Naciones Unidas, 2018b).

Con ello se muestra una vez más que es imposible ir más allá de la soberanía de los Estados nacionales pretendiendo fuerza normativa que no sea solo moral, como ya señaló Thomas Nagel en 2005 en su artículo seminal “The problem of global justice” (Nagel, 2005). Nagel recordó que no hay justicia fuera del Estado y que, siendo que no existe un Estado global, tampoco puede haber justicia global. A su juicio, en tiempos de globalización una moral humanitaria inspira obligaciones que van más allá de los límites de los Estados, incluida la protección de derechos humanos universales, pero esas obligaciones no pueden convertirse en exigencias legales de justicia, porque falta el monopolio de la fuerza que solo se encuentra en manos del Estado. Si Hobbes estaba en lo cierto —llega a decir Nagel—, la idea de una justicia global sin un gobierno mundial es una quimera.

Un orden normativo más allá de un mínimo humanitarismo moral surge solo cuando el Estado fortalece reglas en nombre de los que están sometidos a ellas, cuando una autoridad central da fuerza al cumplimiento mediante la coacción en nombre de los que están sujetos a esas reglas; es decir, cuando los individuos están sujetos al imperio de la ley y son ciudadanos en la república. Nagel liga la moralidad política de la justicia igualitaria a esta coautoría de la ley coactiva y, por tanto, confina las exigencias a los coautores. Las exigencias normativas, más allá de ese humanitarismo, solo emergen con el Estado: “Extra Rempublicam nulla Justitia”³ (Nagel, 2005).

Sin embargo, y siendo esto verdad, cuando Kant planteaba en sus escritos la necesidad de crear una sociedad cosmopolita dudaba entre dos caminos para alcanzarla: la creación de un Estado mundial, con fuerza coactiva, o bien una progresiva democratización de todos los Estados y el establecimiento de tratados entre ellos, que fueran configurando una sociedad cosmopolita. La primera opción resulta imposible sin correr el riesgo de acabar en un Estado mundial totalitario. La segunda es la que podemos ir perfilando, y ampliando esa sociedad cosmopolita, que ya se está creando. En la tercera década del siglo XXI el proyecto cosmopolita cuenta con nuevos mimbres que lo apoyan desde distintas instancias (Cortina, 2021a).

El núcleo del cosmopolitismo consiste en afirmar que todos los seres humanos pertenecen por nacimiento a una comunidad de origen contingentemente, pero también a una comunidad universal, en la medida en que todos ellos comparten una misma esencia humana. De ello se sigue que el proyecto cosmopolita: i) se focaliza en las personas, en la línea del Pacto Mundial, y no en las naciones, tribus o pueblos; ii) es global, no internacional, y supera los nacionalismos; iii) incluye elementos de un universalismo normativo, porque todos los seres humanos tienen igual estatus moral y comparten características esenciales, y iv) entiende que la comunidad global ha de cultivarse intentando comprender las culturas diferentes de la propia y convivir con ellas, acogiendo un cosmopolitismo cultural (Cavallar, 2015).

Es verdad que el cosmopolitismo ha recibido una gran cantidad de críticas: es una utopía, no es patriota, es desarraigado y etnocéntrico, está basado en los valores de Occidente y carece de capacidad motivadora. Sin embargo, un cosmopolitismo del siglo XXI, que ha aprendido de la historia, debe incorporar cuatro características, que lo convierten en el mejor camino para construir una sociedad inclusiva, en la que no haya migración forzosa y en la que realmente “nadie se quede atrás”. Tendría que ser democrático, arraigado, intercultural y dialógico (Cortina, 2021a).

³ Ninguna justicia existe fuera de la República.



A todo ello quiero añadir dos argumentos más a favor del cosmopolitismo, a mi juicio, contundentes, como he hecho en algún otro lugar (Cortina, 2021b).

El primero de ellos consiste en reforzar la siguiente afirmación de Ulrich Beck (2005, pág. 11, citado en Cortina, 2021b): “Lo que hace tan interesante el cosmopolitismo es que es una tradición antiquísima, pero también que fue demonizada por el Holocausto y el gulag estalinista”. Apoyando este texto, me gustaría añadir por mi cuenta que algo bueno tendrá el agua cuando algunos la maldicen.

El segundo argumento procede de una de las reflexiones kantianas, contenidas en el volumen XIX de la Academia de Berlín: “Pensarse en derecho a la vez como ciudadano de una nación y como miembro de la sociedad de ciudadanos del mundo es la idea más sublime que el hombre pueda concebir de su destino y que no puede pensarse sin entusiasmo” (Kant, citado en Cortina, 2021b). El entusiasmo ante una idea sublime, que ya se va encarnando en la realidad, es una motivación ética realmente intensa, que importa cultivar porque une razón y corazón.

Bibliografía

Beck, U. (2005), *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós.

Betts, A. (2009), *Forced Migration and Global Politics*, Wiley.

Cavallar, G. (2015), *Kant's Embedded Cosmopolitanism: History, Philosophy and Education for World Citizens*, Berlín, Walter de Gruyter.

Cortina, A. (2021a), *Ética cosmopolita: una apuesta por la cordura en tiempos de pandemia*, Barcelona, Paidós.

_____(2021b), “Cosmopolitismo: un proyecto irrenunciable”, *El País*, 16 de septiembre.

_____(2017), *Aporofobia, el rechazo al pobre*, Barcelona, Paidós.

_____(2006), “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, *Sistema*, N° 192.

_____(2000), *Ética mínima: introducción a la filosofía práctica*, Madrid, Editorial Tecnos.

Cortina, A. y D. García-Marzá (2003), *Razón pública y éticas aplicadas*, Madrid, Tecnos.

Cortina, A. y M. Correa (2020), *Éticas aplicadas*, Santiago, Ediciones UC.

Crocker, D. A. (1991), “Toward development ethics”, *World Development*, vol. 19, N° 5.

Crocker, D. A. y S. Schwenke (2005), *The Relevance of Development Ethics for USAID*, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Cruces, G. y otros (2023), *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De Haas, H. (2023), *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics*, Penguin Books.

Fundación Carolina (2021), *Diálogos con América Latina (2018-2021)*, Madrid.

Gaspar, D. (2004), *The Ethics of Development*, Edimburgo, Edinburgh University Press.

Goulet, D. (1999), *Ética del desarrollo: guía teórica y práctica*, Madrid, IEPALA Editorial.

_____(1965), *Ética del desarrollo*, Barcelona, Editorial Estela.

Hamilton, W. D. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.

Hauser, M. D. (2008), *La mente moral*, Barcelona, Paidós.

Kant, I. (1992), *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País.

_____(s.f.), "Reflexión N° 8077", vol. XIX, Academia de Berlín.

MacIntyre, A. (1987), *Tras la virtud*, Barcelona, Crítica.

Martínez, E. (2000), *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta.

Nagel, T. (2005), "The problem of global justice", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 33, N° 2.

Naciones Unidas (2018a), *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, 17 de diciembre.

_____(2018b), *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, 19 de diciembre.

_____(2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1).

_____(1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos* [en línea] https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

Ocampo, J. A. (ed.) (2015), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2022), *Tendencias recientes de la migración en las Américas*, Buenos Aires.

Rawls, J. (1979), *Teoría de la justicia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Salazar-Xirinachs (2023), "Migración en América Latina y el Caribe: el imperativo de los derechos y el desarrollo sostenible", *El País*, 13 de junio.

Sartori, G. (2001), *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.

Trivers, R. (1971), "The evolution of reciprocal altruism", *Quarterly Review of Biology*, vol. 46, N° 1.

Protección social y productividad en América Latina

Santiago Levy¹²

Introducción

Entre 1990 y 2019, el gasto público en protección social en América Latina aumentó del 7% al 14% del PIB (CAF, 2023). Sin embargo, la región continúa siendo una de las más desiguales del mundo y sus índices de pobreza son altos en relación con su ingreso per cápita (Levy y Cruces, 2021). En paralelo, entre 1990 y 2017 la tasa de crecimiento anual promedio de la productividad total de los factores (en adelante, productividad) fue del -0,08% (Fernández-Arias y Fernández-Arias, 2021). La combinación de alta desigualdad y pobreza con nulo crecimiento de la productividad presenta grandes retos para el diseño de políticas públicas. Aquí argumentamos que, para abordarlos, se requiere entender los vínculos entre protección social y productividad. En ocasiones se diseñan políticas de protección social que, a pesar de las buenas intenciones, solo cumplen con sus objetivos de manera muy imperfecta, al mismo tiempo que afectan negativamente la productividad. Existen espacios importantes para aumentar la efectividad de la protección social y reducir sus impactos negativos en la eficiencia. En particular, un rediseño de la protección social hacia la universalidad puede simultáneamente aumentar la inclusión social y acelerar el crecimiento.

¹ Santiago Levy, Investigador Superior no Residente en la Brookings Institution. Este capítulo está basado en la presentación realizada por el autor con ocasión de las actividades conmemorativas del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 24 de noviembre de 2023.

² El autor agradece la invitación de José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, para participar en el ciclo de conferencias realizado en conmemoración del 75° aniversario de esa institución.



Santiago Levy, Investigador Superior no Residente en la Brookings Institution, y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Santiago Levy, Investigador Superior no Residente en la Brookings Institution. CEPAL, Santiago, 24 de noviembre de 2023.



En la sección A se desarrolla un marco analítico sencillo que resalta la forma en que diversas políticas públicas interactúan entre sí y juntas determinan los resultados económicos y sociales. En la sección B se listan algunos hechos estilizados de la estructura productiva de la región. En la sección C se exploran los mecanismos principales mediante los cuales las políticas de protección social afectan la productividad. En la sección D se comenta someramente sobre la causalidad e identificación de los mecanismos descritos. En la sección E se relaciona la discusión anterior con las contribuciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en este ámbito y, por último, en la sección F se presentan las conclusiones.

Una salvedad antes de continuar. Los temas que aquí se discuten son amplios y complejos, y es imposible en un ensayo breve hacer justicia a la inmensa literatura sobre ellos. La discusión se lleva a cabo a un alto nivel de generalidad. Los países de la región comparten varios rasgos, pero también existe mucha heterogeneidad entre ellos y no todos los argumentos expresados en este ensayo son igualmente relevantes en cada caso.

A. Un marco analítico

Es útil empezar con una representación simbólica de tres ámbitos de la política pública. El primero se refiere a las instituciones que regulan las relaciones entre empresas y trabajadores y se puede representar por $L(.) = L(L_{SSC}, L_{EE}, L_{SM}, L_{SSNC})$, donde L_{SSC} se refiere a las políticas de seguridad social contributiva, L_{EE} a las de estabilidad en el empleo, L_{SM} a las de salarios mínimos y L_{SSNC} a las de programas de seguridad social no contributivos (esto es, financiados mediante la tributación general y no mediante aportaciones de empresas y trabajadores proporcionales al salario, como en el caso de los programas contributivos).

De forma importante, en casi todos los países de la región los tres primeros componentes de $L(.)$ están legalmente vinculados, en particular en el caso de los trabajadores asalariados. De hecho, podemos llamar a la combinación de esas tres regulaciones “régimen bismarckiano”, en referencia a su origen: un paquete de seguros contra los riesgos de enfermedad, longevidad, invalidez y muerte, disposiciones para procurar la estabilidad en el empleo y la garantía de un ingreso mínimo en caso de estar empleado. En paralelo, también existen en casi todos los países programas no contributivos de salud, de pensiones y otros para la población que, por cualquier motivo, queda excluida del régimen bismarckiano (en la región en su conjunto, poco más del 50% de la población económicamente activa).

El segundo ámbito de la política pública se refiere a los impuestos y las transferencias y se puede representar por $T(.) = T(T_{IRP}, T_{IRE}, T_{IVA}, T_{RE}, T_{TRN})$, donde T_{IRP} se refiere a las políticas referentes al impuesto sobre la renta personal, T_{IRE} a las del impuesto sobre la renta empresarial, T_{IVA} a las del impuesto al valor agregado y T_{RE} a los regímenes especiales para empresas pequeñas. Por su parte, T_{TRN} se refiere a las transferencias a los hogares distintas de aquellas que se realizan a través de programas de seguridad social contributivos y no contributivos (L_{SSC} y L_{SSNC}), esto es, aquellas que no dependen del estatus laboral de los trabajadores, como, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas (aunque en algunos países, como el Ecuador y el Perú, esas transferencias se condicionan al estatus informal).

El tercer ámbito, por último, se refiere a las regulaciones de los mercados de bienes y servicios, representadas por $M(.) = M(M_{CIE}, M_{COM}, M_{PDP}, M_{ICC})$, donde M_{CIE} se refiere a las políticas de comercio internacional e inversión extranjera, M_{COM} a las de competencia interna, M_{PDP} a las industriales o de desarrollo productivo (créditos de los bancos públicos de desarrollo, subsidios a la innovación, políticas de investigación y desarrollo (I+D) y otras similares que promueven la transformación productiva) y, finalmente, M_{ICC} a las instituciones jurídicas que regulan el cumplimiento de los contratos comerciales y de crédito.

Por supuesto, los resultados económicos y sociales de los países también son afectados por las condiciones imperantes en la economía internacional y por sus políticas macroeconómicas. Sin embargo, conviene aquí hacer abstracción de esas dimensiones para concentrarse en las políticas que determinan la protección social y la productividad con independencia del ciclo económico.

La combinación de los tres ámbitos de la política pública descritos conforma el entorno económico de un país, representado aquí como $E\{L(.), T(.), M(.)\}$. Este entorno recoge las reglas del juego que, *de facto*, enfrentan todos los participantes en la actividad económica, dado el diseño y funcionamiento de las instituciones que regulan las actividades económicas, proveen servicios de seguridad social o transferencias de ingreso, regulan la competencia o promueven ciertos sectores o actividades y fiscalizan las leyes. Por supuesto, el entorno $E\{.}$ es muy complejo y varía de un país a otro en la medida en que sus instituciones y leyes son diferentes o, aun si son parecidas, en caso de que en la práctica el funcionamiento de las instituciones o la fiscalización de las leyes difiera.

Generalmente se considera que $L(.) + T(.)$ incluye las políticas de protección social, mientras que $M(.)$ incluye las políticas para impulsar la productividad o, si se quiere, la transformación productiva. En el primer caso están las políticas de seguridad social, estabilidad en el empleo y salarios mínimos, así como



los programas de transferencias y los impuestos directos e indirectos. En el segundo están las políticas de promoción industrial, fomento a la inversión extranjera y otras que impactan directamente en el desarrollo de las empresas.

Supongamos ahora que en un país determinado hay n individuos, I_1, I_2, \dots, I_n , que conforman la población económicamente activa, cada uno con capital humano H_1, H_2, \dots, H_n , de forma tal que $I.H$ es la fuerza de trabajo. Si K representa los bienes de capital, tendremos que $(I.H, K)$ son los factores de producción de ese país. Finalmente, T representa el conjunto de tecnologías disponibles, del cual las empresas escogen tecnologías específicas con productividades individuales P_i .

En ese país, la productividad está medida por:

$$PTF = \sum a_i P_i \quad (1)$$

Donde a_i es la proporción de los recursos productivos $(I.H, K)$ en la empresa i , con $\sum a_i = 1$. Subrayamos que (1) es solo una identidad contable, sin implicaciones de conducta. Sin embargo, (1) resalta que la productividad del país depende del número (n), tamaño (a_i) y productividad específica (P_i) de las empresas participantes en el mercado.

Finalmente, $Y = Y_1, Y_2, \dots, Y_n$ representa el ingreso de mercado de los individuos, y $PS = PS_1, PS_2, \dots, PS_n$ la protección social que reciben (esto es, quién está cubierto por qué programa de seguridad social contributivo o no contributivo, o de transferencias de ingreso), dados su ingreso de mercado y su estatus laboral y las reglas de operación de los programas en $L(.)$ y $T(.)$.

Podemos escribir ahora la relación que nos interesa como:

$$[(I.H, K); T; E\{L(.), T(.), M(.)\}] \rightarrow [PTF(n, a_i P_i); PS, Y] \quad (2)$$

Expresado en palabras, dado el capital humano y físico del país, así como las tecnologías disponibles, el entorno económico $E\{.\}$ determina los resultados económicos y sociales de interés: cuántas empresas hay, qué proporción de los recursos totales absorbe cada una y qué tecnologías utilizan (y por tanto la productividad total); y qué ingreso y acceso a programas de protección social tiene cada individuo, lo que a su vez determina el bienestar social, la desigualdad del ingreso y la pobreza.

Por supuesto, la relación (2) es muy compleja y se ha entendido de manera insuficiente. Sin embargo, tiene la virtud de recalcar dos puntos de gran valor: primero, que más allá de las dotaciones de factores de producción y de la tecnología, los resultados económicos y sociales de un país dependen de sus políticas públicas y, segundo, que esos resultados se determinan simultáneamente y dependen de todas las políticas al mismo tiempo, y no solo de algunas de ellas.

B. Algunos hechos estilizados sobre la estructura productiva de la región

Dados sus entornos económicos $E\{. \}$, ¿qué sabemos de los resultados económicos (esto es, de productividad total de los factores (PTF) (n, a, P_i)) de los países de la región? Múltiples investigaciones de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la CEPAL, así como de investigadores académicos, resaltan cinco aspectos³.

Primero, la actividad económica está muy dispersa. En casi todos los países, al menos el 50% de la fuerza de trabajo se ocupa por cuenta propia o en empresas de menos de 5 trabajadores, pero en algunos esa cifra es mayor (por ejemplo, del 60% en Colombia o el 70% en el Ecuador). Existen muchas empresas muy pequeñas, la gran mayoría informales. Segundo, la distribución por tamaño de las empresas está sesgada hacia la pequeñez. Esto es, la distribución de ai tiene una cola izquierda muy grande. Típicamente, entre el 90% y el 95% de las empresas tienen menos de 5 personas. En el otro extremo, menos del 5% de las empresas tienen más de 50 trabajadores y en algunos casos, como el de México, menos del 1%.

Tercero, las diferencias de productividad de empresas que producen bienes similares son muy grandes. Es decir, dentro de sectores estrechamente definidos (cuatro o seis dígitos de la clasificación industrial), la varianza de la distribución de P_i es mucho mayor que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Cuarto, controlando por sector y tamaño, las empresas informales son en promedio menos productivas que las formales (si bien las distribuciones de productividad se traslapan). Quinto, los patrones de entrada, sobrevivencia y salida de empresas son disfuncionales, lo que significa que la dinámica empresarial está lejos de ser schumpeteriana: las empresas improductivas no salen del mercado, las empresas sobrevivientes no aumentan su productividad y las empresas entrantes no tienen mayor productividad que las que ya están en el mercado.

Estos hechos estilizados no son el reflejo de una falta de capital humano ($I.H$) o de capital físico (K). En las últimas décadas la región ha invertido de forma importante en la educación y sus tasas de inversión son parecidas a las de otras regiones del mundo. De hecho, en el período 1990-2017, América Latina acumuló más factores de producción que otras regiones del mundo, con excepción de Asia Oriental (Fernández-Arias y Fernández-Arias, 2021). A pesar de ello, los hechos estilizados descritos han persistido. El punto aquí es que,

³ Levy y Cruces (2021) reseñan los estudios disponibles, que se omiten aquí por razones de espacio.



considerando la relación (2), el entorno $E\{\cdot\}$ ha desempeñado un papel clave en la conformación de la estructura productiva de la región y su productividad.

¿Qué elementos de $E\{\cdot\}$ explican estos hechos estilizados? A nivel general, la respuesta en función de la relación (2) es que todos. Dicho eso, generalmente se hace referencia a las políticas de mercado en $M(\cdot)$ para explicarlos (o a la interacción entre esas políticas y la acumulación de factores). Dependiendo del punto de vista, en algunos casos se enfatiza que los hechos estilizados son resultado de la falta de políticas de desarrollo productivo; en otros, se resalta la falta de competencia y una inserción ineficiente en la economía mundial.

Estos puntos de vista son relevantes, sin duda. Sin embargo, como se analiza extensamente en la siguiente sección, en el caso de América Latina es indispensable considerar el impacto de las políticas de protección social en los ámbitos $L(\cdot)$ y $T(\cdot)$, ya que estas afectan directamente la distribución de los individuos en diversas ocupaciones (quién es empresario, quién trabaja por cuenta propia y quién trabaja para una empresa), el tamaño de las empresas y el comportamiento de todos en dimensiones que afectan la productividad.

C. Protección social y productividad

Es ampliamente reconocido que la conducta de las empresas es fundamental para la protección social: ¿cuántas empresas existen con trabajadores asalariados? y, de esas, ¿cuántas cumplen con el régimen bismarckiano?, ¿cuántas son microempresas o pequeñas empresas sin relaciones de dependencia y subordinación y trabajo asalariado y, por tanto, sin obligación de aplicar ese régimen?, ¿qué efectos tienen la entrada, la salida y la creación de empresas en la productividad y, por tanto, en los salarios? Sin duda, los ingresos y la protección social en un país, Y y PS en la terminología anterior, dependen de lo que hacen las empresas.

Es menos reconocido, pero igualmente importante, que la conducta de las empresas depende a su vez de las políticas de protección social: ¿qué tan costosas son las contribuciones a L_{SSC} y cuáles son los costos contingentes de las regulaciones sobre estabilidad en el empleo (L_{EE}) en relación con la calidad de los beneficios?; las regulaciones sobre estabilidad en el empleo ¿permiten a las empresas ajustarse ante choques negativos?; los salarios mínimos ¿son altos o bajos?; la fiscalización del régimen bismarckiano ¿depende del tamaño de las empresas?; ¿existen regímenes especiales para empresas pequeñas que contribuyen a que sobrevivan en el mercado por su baja carga tributaria o que afectan sus decisiones de crecimiento?; ¿evaden más las empresas cuando existen programas de L_{SSNC} ?; ¿existen más empresas

unipersonales (esto es, más trabajo por cuenta propia) cuando estas no están obligadas a participar en los programas de L_{SSC} ?

Para estudiar algunos de los mecanismos mediante los cuales las políticas de protección social afectan la conducta de las empresas, se presenta en el cuadro VIII.1 una versión simplificada de los costos y beneficios de tres formas de relacionamiento entre empresas y trabajadores. La primera tiene lugar cuando las empresas contratan a trabajadores asalariados y cumplen con las regulaciones de la seguridad social contributiva, incluidos la protección contra el despido y los salarios mínimos (esto es, cuando la relación entre la empresa y el trabajador es formal). La segunda corresponde al caso en que las empresas incumplen esas obligaciones (y la relación es informal e ilegal, en el entendido de que el acto ilegal lo comete la empresa, no el trabajador). La tercera se refiere a situaciones en que la legislación exime a las empresas de las obligaciones anteriores porque los trabajadores no son asalariados, como generalmente ocurre con las empresas unipersonales (esto es, con el trabajo por cuenta propia) o, en algunos países, con las empresas familiares, en que los miembros son parientes y no existe trabajo subordinado y remunerado en la forma de salario (en este caso la relación es informal sin que nadie incumpla la ley).

Cuadro VIII.1
Modalidades contractuales entre empresas y trabajadores

Tipo de relación	Costo para las empresas	Beneficio para los trabajadores	Impuesto (+) o subsidio (-) implícito
Formal	$w_f + (L_{SSC} + L_{EE}); w_f \geq w^{min}$	$w_f + v_c(L_{SSC} + L_{EE})$	$(1 - v_c)(L_{SSC} + L_{EE})$
Informal e ilegal	$w_i + \beta.M$	$w_i + v_{NC}L_{SSNC}$	$\beta.M - v_{NC}L_{SSNC}$
Informal y legal	w_i	$w_i + v_{NC}L_{SSNC}$	$- v_{NC}L_{SSNC}$

Fuente: Elaboración propia.

Donde w_f , w_i y w^{min} son el salario formal, informal y mínimo, respectivamente. L_{SSC} y L_{EE} son los costos de los programas de seguridad social contributivos y las regulaciones sobre estabilidad en el empleo, y v_c es el valor que los trabajadores otorgan a esos programas como proporción de sus costos, en función de su calidad y reglas de acceso (o sea, lo que estos programas realmente significan para los trabajadores, no las promesas de la ley). A su vez, β representa la probabilidad de detectar a una empresa que incumple sus obligaciones sobre L_{SSC} , L_{EE} y L_{SM} , y M son las multas impuestas. Finalmente, v_{NC} es el valor, como proporción de los costos, de los programas de seguridad social no contributivos (L_{SSNC}), en función de sus reglas de acceso, generosidad y calidad.

La clave está en la última columna, donde se indica el impuesto o subsidio implícito a cada forma de contratación. A partir de ello se pueden hacer las



siguientes observaciones. Primero, al concentrar la atención en el primer renglón es claro que la formalidad solo tiene lugar si dada la productividad de la empresa (P_i) el valor del producto marginal del trabajo (VPMT) excede a su mínimo costo, esto es $[w^{min} + (L_{SSC} + L_{EE})]$. La implicación relevante es que empresas con P_i baja en relación con el valor del salario mínimo y los costos no salariales del trabajo no pueden contratar formalmente. Además, es menos probable que la formalidad ocurra cuando w^{min} es alto. Finalmente, si ocurre, es gravada cuando $v_c < 1$, ya que el valor que los trabajadores imputan a los beneficios de L_{SSC} y L_{EE} es inferior a lo que ellos y las empresas que los contratan tienen que pagar.

De forma importante, el impuesto a la contratación formal está implícito, no es algo que esté contemplado expresamente en la legislación y depende mucho del valor que los trabajadores otorgan a los beneficios presentes y esperados de los programas contributivos y a las regulaciones sobre estabilidad en el empleo. Dicho eso, existen muchas razones por las cuales $v_c < 1$. Por ejemplo, los trabajadores pueden contribuir para su pensión de retiro, pero pueden no obtenerla cuando se jubilan porque no acumularon las suficientes semanas de cotización y en ese caso, dependiendo de la legislación de cada país, pueden perder la totalidad o parte de sus contribuciones, o recibirlas en un solo pago, pero en cualquier caso teniendo que soportar por sí solos el riesgo de longevidad. Sin embargo, $v_c < 1$ también puede ser resultado de que los trabajadores consideran que los servicios médicos son de baja calidad, de que existe racionamiento o del hecho de que se les hace contribuir a fin de financiar servicios para otros trabajadores. La lista de razones desafortunadamente es larga, pero el hecho de que $v_c < 1$ sin duda limita el empleo formal (e induce a algunas empresas a violar la ley).

Al concentrar ahora la atención en el segundo renglón, podemos inferir que la informalidad ilegal ocurre solo cuando $v_c < 1$ o cuando w^{min} es alto en relación con la P_i de la empresa contratante; claramente, las empresas violan la ley o bien cuando hay un impuesto implícito a la contratación formal o bien cuando el salario mínimo es alto. Sin embargo, la informalidad ilegal no ocurre si $\beta = 1$, aun si $v_c < 1$, ya que las empresas siempre son multadas y en todas las legislaciones las multas son mayores que el valor de las contribuciones cuyo pago se evadió. En sentido contrario, es más probable que la informalidad ilegal ocurra cuanto menor sea β ; en el límite, si $\beta = 0$, las empresas siempre violan la ley porque la probabilidad de que las descubran es nula. Así, si las empresas pequeñas enfrentan menores probabilidades de ser detectadas que las grandes, como es el caso en muchos países de la región, tenderán más a violar la ley, y en parte por ello la informalidad empresarial se concentra en las empresas más pequeñas. En paralelo, nótese que las empresas informales pueden tener una P_i menor que las formales y sobrevivir, aun si $VPMT < [w^{min} + (L_{SSC} + L_{EE})]$. Esta es una de las razones que

explican por qué empresas improductivas pueden participar en el mercado. Nótese también que la informalidad ilegal es subsidiada cuando $L_{SSNC} > 0$, ya que, si bien las empresas incumplen sus obligaciones de contribuir a la seguridad social, sus trabajadores no se quedan sin ningún beneficio social. Finalmente, nótese que el subsidio aumenta con el valor de v_{NC} y la generosidad de los programas no contributivos de seguridad social.

Finalmente, al dirigir la atención al tercer renglón, podemos observar que L_{SSC} , L_{EE} , β y w^{min} son irrelevantes. Si las regulaciones en el ámbito $L(\cdot)$ no obligan a los trabajadores no asalariados a cotizar a los programas contributivos y las empresas no están obligadas por el régimen bismarckiano, la informalidad no es el resultado de violar ninguna ley. Esto implica que empresas con P_i muy bajas pueden sobrevivir en el mercado, aun con P_i inferiores a las de empresas que contratan ilegalmente, ya que estas empresas no enfrentan ningún riesgo de ser detectadas y multadas por la autoridad (es como si para ellas $\beta = 0$). Nótese también que, al igual que en el caso de la informalidad ilegal, la informalidad legal también es subsidiada cuando $L_{SSNC} > 0$ y que el subsidio aumenta con el valor de v_{NC} y la generosidad de los programas de seguridad social no contributivos.

Así, un primer punto a destacar es que, tal vez inadvertidamente, y dependiendo de las reglas en el ámbito $L(\cdot)$, de los parámetros de los programas y de la efectividad en la fiscalización del cumplimiento de las leyes, los programas de protección social afectan la composición formal-informal de la economía, al igual que su productividad, ya que permiten que empresas con productividades muy diferentes coexistan en el mercado. En términos generales, cuanto menor sea el valor de v_c y mayor sea la generosidad de los programas no contributivos, y cuanto más alto sea el salario mínimo en relación con la distribución de productividades de las empresas, mayor será la informalidad y mayores serán las pérdidas de productividad asociadas al hecho de que empresas de baja productividad puedan sobrevivir en el mercado (legal o ilegalmente).

Cabe notar aquí que la sobrevivencia de empresas improductivas obstruye el crecimiento de las productivas. Las empresas improductivas, por un lado, absorben parte del capital y el trabajo del país; por otro, capturan una parte del mercado de bienes y servicios. También cabe destacar que estos efectos pueden ser muy relevantes. Las empresas informales son muy pequeñas, y cada una en lo individual puede ser irrelevante en la medida en que absorbe pocos recursos productivos y captura una parte ínfima del mercado. Pero su suma no lo es. En México, por ejemplo, las empresas informales concentran alrededor del 60% de la población ocupada, el 15% del acervo de capital del país y alrededor del 25% del mercado de bienes y servicios (Fentanes y Levy, 2023). Claramente, importan mucho en términos de la productividad.

Los regímenes tributarios especiales en $T()$ también tienen efectos en la conducta de las empresas. Generalmente estos regímenes se justifican por motivos redistributivos, con la idea de apoyar a los empresarios de menores ingresos, aunque también desempeñan un papel consideraciones de simplicidad administrativa. Prácticamente todos los países de la región tienen alguna variante de estos regímenes, que casi siempre funcionan con umbrales basados en las ventas o el número de trabajadores de la empresa (o ambos). Estos regímenes generan discontinuidades en las funciones de beneficio de las empresas después de impuestos, lo que, por una parte, obstruye su crecimiento; por otra parte, permiten que empresas muy pequeñas de baja productividad subsistan legalmente en el mercado porque su carga tributaria es muy baja. En el cuadro VIII.2 se muestra un ejemplo para el caso del Perú.

Cuadro VIII.2
Perú: regímenes especiales en materia de políticas de seguridad social contributiva (L_{SSC}) y estabilidad en el empleo (L_{EE})

	Microempresas < 180.000 dólares de ventas anuales y < 10 trabajadores	Empresas pequeñas < 2 millones de dólares de ventas anuales y < 10 trabajadores	Empresas grandes
Contribuciones a L_{SSC} (En porcentajes de los salarios)	18	36	50
Pagos por despido L_{EE} (Meses de salario por años de antigüedad)			
1 año de antigüedad	0,3	0,7	1,5
2 años de antigüedad	1,7	3,3	7,5
3 o más años de antigüedad	3,0	12,0	12,0

Fuente: S. Levy y G. Cruces, "Time for a new course: An essay on social protection and growth in Latin America", *UNDP LAC Working Paper Series*, N° 24, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2021.

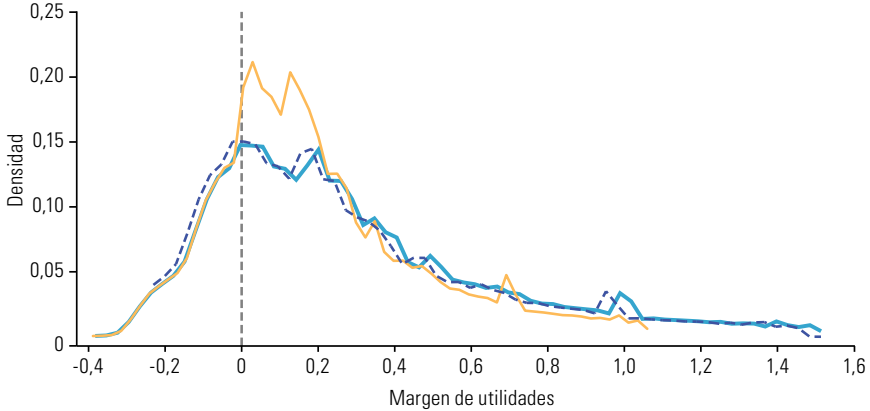
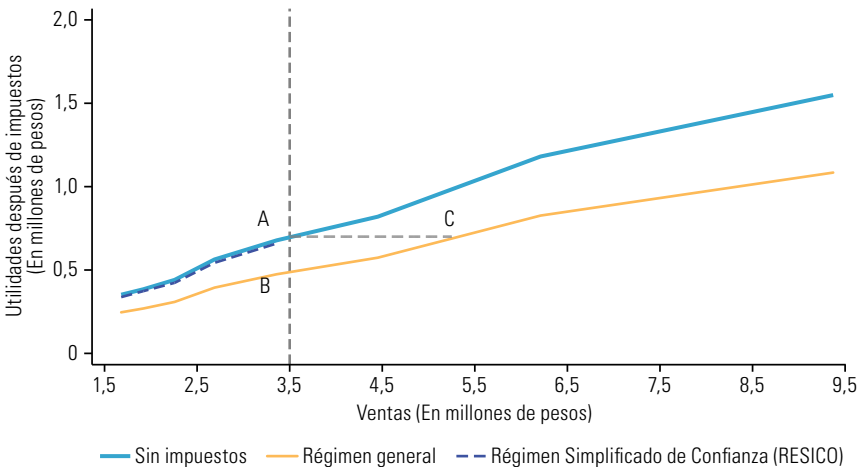
Claramente, una microempresa peruana que vende hasta 179.999 dólares al año difícilmente querrá aumentar sus ventas, ya que eso implicaría duplicar sus costos laborales no salariales. Por la misma razón, una pequeña empresa que vende hasta 1.999.999 dólares al año y tiene nueve empleados difícilmente querrá aumentar sus ventas y su planta laboral, ya que eso le significaría aumentar en un 39% el costo de sus contribuciones a la seguridad social, y sus costos contingentes de despido. Inadvertidamente, los regímenes especiales generan un impuesto al crecimiento de las empresas (que es independiente del desincentivo al crecimiento que se produce cuando las probabilidades de ser detectadas violando la ley (β) aumentan con el tamaño de la empresa).

Al mismo tiempo, una microempresa puede ser sustancialmente menos productiva que una empresa grande, pero aun así puede subsistir en el mercado porque sus costos laborales son mucho menores (y también su carga tributaria, aunque eso no se muestra en el cuadro VIII.2).

Los regímenes especiales también están presentes en otro tipo de regulaciones, más allá de las referentes a las políticas de seguridad social contributiva (L_{SSC}) y la estabilidad en el empleo (L_{EE}). Honduras tiene cuatro regímenes para el salario mínimo, que aumenta según el tamaño de la empresa, con una diferencia del 28% entre el menor y el mayor. En el Ecuador existen dos regímenes para el impuesto sobre la renta de las empresas (TIRE). En el primero, si las ventas son inferiores a 60.000 dólares, la empresa consolida el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado en un pago fijo y obtiene un descuento del 5% por cada trabajador contratado formalmente, con un máximo de diez, ahorrando hasta un 50% de la carga tributaria. Contratar al undécimo trabajador implica perder estos beneficios (de modo que el costo marginal es muy alto). En el segundo régimen, si las ventas son inferiores a 300.000 dólares, el impuesto sobre la renta empresarial es del 2% de las ventas; más allá, es del 22% de las utilidades. El Brasil cuenta con dos regímenes especiales para los autoempleados, uno de los cuales permite tener dos trabajadores. Cuando se rebasa ese umbral, la empresa tributa bajo otro régimen, sustancialmente más oneroso.

México también tiene un régimen tributario especial para las empresas pequeñas (llamado Régimen Simplificado de Confianza (RESICO)), que depende solo del valor de las ventas. Cuando una empresa vende menos de 3,5 millones de pesos al año, el impuesto sobre la renta es del 2% de las ventas; cuando vende por encima de ese umbral, el impuesto es del 30% de las utilidades. En el gráfico VIII.1 se ilustra el efecto de este régimen dual. En el gráfico 1A se muestra la distribución estimada del margen de utilidades de las empresas que tienen ventas de hasta 3,5 millones de pesos al año, con base en el Censo Económico 2019. Bajo el RESICO, los márgenes: i) son sustancialmente más altos, de modo que la rentabilidad de las empresas pequeñas aumenta en relación con la de las empresas grandes, y ii) prácticamente no cambian vis-a-vis la situación sin impuestos, esto es, la carga tributaria es mínima. En cambio, si esas empresas tributarán bajo el régimen general (30% de las utilidades), los márgenes de utilidades después de impuestos serían menores y muchas de las empresas o no existirían o tendrían menor tamaño. Por otro lado, en el gráfico 1B se muestran las utilidades después de impuestos en función de las ventas. Las utilidades de una empresa en el punto A, que vende 3.499.999 pesos al año, caen al punto B si la empresa vende 3.500.001 pesos, ya que pasa de tributar bajo el RESICO a tributar bajo el régimen general. A la empresa solo le conviene crecer si sus ventas aumentan por encima de los 5,5 millones de pesos al año, como se muestra en el punto C.

Gráfico VIII.1

México: régimen tributario especial para empresas pequeñas**A. Distribución estimada del margen de utilidades de las empresas con ventas de hasta 3,5 millones de pesos anuales****B. Utilidades después de impuestos en función de las ventas**

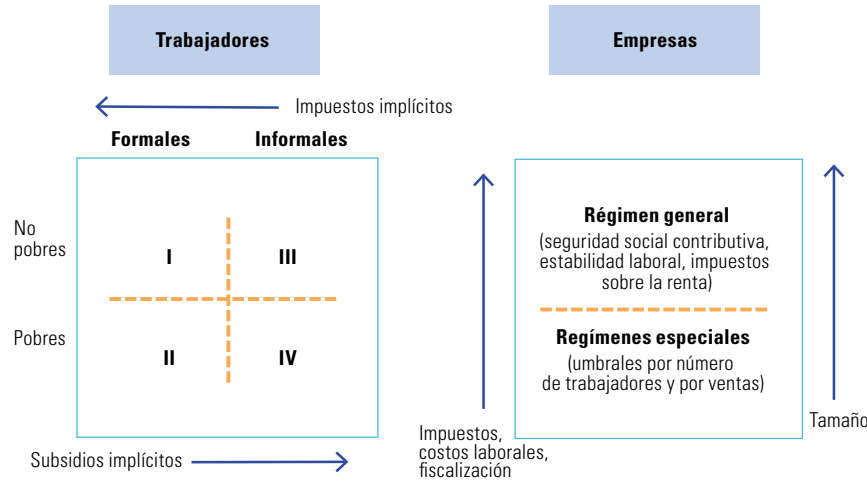
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos del Censo Económico 2019.

Los regímenes especiales también pueden afectar las cadenas de suministro. En algunos países las empresas que están en un régimen especial no pueden emitir facturas para el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Lo anterior implica que empresas más grandes dentro del régimen general no les pueden comprar insumos intermedios. Esto tiende a segmentar las cadenas de suministro y redundante en que las empresas informales solo vendan a los consumidores

finales o a otras empresas informales (véase De Paula y Scheinkman, 2010, para el caso del Brasil, y Levy, 2018, para el caso de México).

En el diagrama VIII.1 se sintetiza de manera estilizada la interacción de las políticas de protección social referentes a la relación entre empresas y trabajadores ($L(.)$) y los impuestos y transferencias ($T(.)$) antes discutidas con la asignación de recursos. En el panel izquierdo se divide a los trabajadores en cuatro categorías según su nivel de ingreso y su acceso al régimen bismarckiano: los trabajadores formales están en la columna izquierda y los informales en la derecha, y cuentan, respectivamente, con acceso a programas contributivos y no contributivos y, en el primer caso, también con acceso a la protección del salario mínimo y a las regulaciones sobre despido. A su vez, los trabajadores con ingresos inferiores a la línea de pobreza están en el renglón inferior y tienen acceso a algún tipo de transferencia de ingreso, como, por ejemplo, un programa de transferencias condicionadas.

Diagrama VIII.1
Efecto de las relaciones entre empresas y trabajadores ($L(.)$) y de los impuestos y transferencias ($T(.)$) en la asignación de recursos



Fuente: Elaboración propia.

El panel derecho se refiere a las empresas, ubicadas en el eje vertical según su tamaño. Allí se señala cómo su carga impositiva aumenta conforme su tamaño es mayor, como resultado ya sea del tránsito de un régimen tributario especial al general o del aumento de la probabilidad de ser detectadas en violación de la ley. El punto clave representado en el diagrama es el siguiente: combinadas, las políticas de protección social en $L(.)$ y $T(.)$ gravan la



formalidad, subsidian la informalidad y privilegian el enanismo empresarial, lo que es coherente con los hechos estilizados sobre la estructura productiva de la región descritos en la sección B.

Las políticas de protección social también impactan en la dinámica empresarial. Para observar esto, consideremos la productividad agregada (PTF), en dos períodos de tiempo, t y $t+1$, en un caso sencillo en el que solo hay dos empresas:

$$PTF_t = a_{1t}P_{1t} + a_{2t}P_{2t} \quad ; \quad a_{1t} + a_{2t} = 1 \quad (3)$$

$$PTF_{t+1} = 0 + a_{2t+1}P_{2t+1} + a_{3t+1}P_{3t+1} \quad ; \quad a_{2t+1} + a_{3t+1} = 1 \quad (4)$$

En el período t hay dos empresas, la 1 y la 2, y la PTF es el promedio ponderado de su productividad P_i ($i = 1, 2$) y de la proporción de los recursos productivos que cada una captura, a_i . Lo mismo ocurre en el período $t+1$, excepto que, entre esos dos períodos, la empresa 1 salió del mercado y en su lugar entró la empresa 3. Idealmente, quisiéramos que $P_{1t} < P_{2t}$, de manera que la empresa de baja productividad fuera la que salió del mercado; que $P_{2t+1} > P_{2t}$, de manera que la empresa sobreviviente aumentara su productividad, y que $P_{3t+1} > P_{2t+1}$, de manera que la empresa entrante fuera más productiva que la sobreviviente. Estas condiciones generan una dinámica empresarial schumpeteriana, en que el proceso de “destrucción creativa” genera como resultado una productividad creciente en el tiempo, esto es, $PTF_{t+1} > PTF_t$.

La observación clave aquí es que dadas las demás políticas en $E\{\}$, las de protección social obstruyen esa dinámica schumpeteriana porque, *de facto*, subsidian a las empresas informales de baja productividad y gravan a las empresas formales de mayor productividad; permiten a empresas de baja productividad sobrevivir y dificultan el crecimiento de las de mayor productividad; promueven la dispersión de la actividad económica, y subsidian a las empresas con tecnologías simples o escalas de producción muy bajas (sin economías de escala y alcance, entre otros factores).

En el cuadro VIII.3 se presentan los resultados de un ejercicio para el caso de México, en que los datos permiten seguir la trayectoria de todas las empresas en los sectores de manufacturas, servicios y comercio entre 1998 y 2018, distinguiendo entre empresas salientes, sobrevivientes y entrantes, y clasificando a las empresas por su estatus formal o informal, o por el sector al que pertenecen (Fentanes y Levy, 2023). El caso de México es interesante porque se trata de un país cuya productividad presentó entre 1990 y 2019 un crecimiento negativo, a pesar de varias reformas de políticas de mercado en $M(\cdot)$, particularmente en M_{CIE} (a través de la firma de 14 acuerdos de libre comercio, incluido uno con el Canadá y los Estados Unidos).

Cuadro VIII.3

México: descomposición del cambio en materia de productividad, 1998-2018

	Por estatus de formalidad	Por sector
Salida	Formales = 9,5 Informales = 26,2 Todas = 35,7	Manufacturas = 6,1 Servicios y comercio = 29,6 Todas = 35,7
Sobrevivencia	Todas = -4,4	Todas = -4,4
Entrada	Formales = -5,3 Informales = -33,4 Todas = -38,7	Manufacturas = -1,0 Servicios y comercio = -37,7 Todas = -38,7
Δ PTF	-7,4	-7,4

Fuente: O. Fentanes y S. Levy, “Dysfunctional firm dynamics and Mexico’s dismal productivity performance”, Escuela de Economía de Toulouse, 2023, inédito.

Nota: Los valores representan la contribución porcentual al cambio total de la productividad (Δ PTF).

El cuadro revela que el proceso de salida de empresas contribuyó a aumentar la productividad, ya que muchas empresas improductivas salieron del mercado. La clasificación de las empresas por estatus de formalidad y por sector también revela que la salida de empresas informales contribuyó de forma muy importante a aumentar la productividad, al igual que la salida de empresas de los sectores de los servicios y el comercio. Sin embargo, las ganancias en productividad como resultado de la salida de empresas improductivas fueron contrarrestadas por lo que pasó con las empresas sobrevivientes, ya que su productividad promedio cayó, y por la entrada de nuevas empresas, que fueron en promedio menos productivas que las empresas que estaban operando con anterioridad. Asimismo, el cuadro permite observar que las mayores pérdidas de productividad derivan del comportamiento de las empresas informales y de las empresas de los sectores de los servicios y el comercio. Por último, el cuadro revela que la composición formal-informal de la economía es más importante que su composición sectorial. De hecho, si las empresas de servicios y comercio hubieran alcanzado la productividad de las empresas manufactureras en 2018, la productividad total habría aumentado un 12% en esas dos décadas, mientras que si las empresas informales hubieran alcanzado la productividad de las formales, la productividad total habría aumentado un 28%.

Otros estudios sobre dinámica empresarial, si bien no tienen datos de panel de empresas formales e informales como en el caso de México, llegan a resultados similares. Por ejemplo, en el caso del Brasil, Ulyssea (2020) combina datos de panel de empresas formales con datos de corte transversal de empresas informales para simular la dinámica empresarial durante un período de diez años. El autor encuentra que las empresas formales crecen un 20% cuando compiten con las informales, pero un 50% cuando no existe informalidad, y que la presencia de empresas informales reduce la productividad un 15%. En



paralelo, Eslava, Haltiwanger y Pinzón (2019) estudian el caso de Colombia. Sus datos son menos ricos que los del Brasil y México porque solo se refieren a empresas del sector de las manufacturas y excluyen a aquellas con menos de diez trabajadores. Aun así, los autores encuentran que la dinámica empresarial de Colombia es muy diferente de la de los Estados Unidos, y que sobreviven y entran al mercado muchas empresas de baja productividad.

Hasta aquí la discusión ha considerado el capital humano del país ($I.H$) como exógenamente dado. Sin embargo, la segmentación formal-informal de la economía también afecta los incentivos que tienen los trabajadores para acumular capital humano antes de ingresar al mercado laboral y, en consecuencia, el acervo futuro de capital humano del país. En efecto, las empresas informales utilizan tecnologías sencillas comparadas con las que usan las empresas formales y, por ello, son menos intensivas en trabajadores con más años de escolaridad que las formales. La consecuencia es que cuanto mayor es la proporción de la actividad económica total que se lleva a cabo en la informalidad menor es, en términos relativos, la demanda por trabajo más calificado. Como resultado, dada la oferta de trabajadores con diferentes años de escolaridad, la informalidad deprime los retornos a la educación y, *ceteris paribus*, los incentivos a invertir en educación (Levy y López-Calva, 2020; Bobba, Flabbi y Levy, 2022).

La segmentación formal-informal también limita las posibilidades que tienen los trabajadores de aumentar su capital humano una vez que ingresan al mercado laboral. Las empresas informales tienen vidas más cortas que las formales y son más frágiles y precarias. Por ello, tienen menos incentivos para invertir en la capacitación de sus trabajadores. Al mismo tiempo, la alta rotación laboral —contracara de la alta rotación empresarial— reduce los espacios para que los trabajadores adquieran habilidades en el trabajo. El resultado es que cuanto mayor es la informalidad, menores son el aprendizaje y la adquisición de habilidades en el trabajo y menor la productividad agregada (Bobba y otros, 2021).

A través de todos estos canales, la informalidad deprime la productividad. Por supuesto, existe una gran heterogeneidad entre los países de América Latina en cuanto a las regulaciones y los valores de los parámetros de las políticas de protección social. Esa heterogeneidad explica en parte las diferencias en la composición formal-informal de la economía, la división de la fuerza de trabajo entre autoempleo, empleo asalariado, empleo no asalariado y desempleo, y las diferencias en la distribución de las empresas por tamaño y en la varianza de productividad (P_i) entre ellas.

Dicho eso, es claro que las diferencias entre los países también derivan de otras políticas en $E\{\cdot\}$ más allá de las de protección social, en especial de las políticas que regulan los mercados, $M(\cdot)$. Sea cual sea la combinación exacta

en cada uno de los países, el resultado clave es que —dadas las demás políticas— las políticas de protección social tienen seis efectos de gran relevancia: crean barreras de entrada a la formalidad; en caso de ser posible la entrada a la formalidad, la gravan; subsidian la informalidad; gravan el crecimiento de las empresas; deforman la dinámica empresarial, y deprimen la acumulación de capital humano.

D. Causalidad e identificación

En ocasiones se debate si la baja productividad es causada por la alta informalidad o, al contrario, si la baja productividad es la causa de la alta informalidad. Este debate es tan inútil como aquel acerca de si la gallina precedió al huevo o viceversa. La clave está en notar que los dos fenómenos se determinan simultáneamente, como se desprende de la relación (2). La pregunta relevante es más bien la siguiente: ¿qué políticas en el entorno $E\{L(L_{SSC}, \dots), T(T_{IRP}, \dots), M(M_{CIE}, \dots)\}$ producen conjuntamente como resultado la asignación de recursos a empresas con productividades bajas (en vez de empresas con productividades altas) y con trabajadores sin cobertura del régimen bismarckiano? Visto desde este ángulo, es claro que la respuesta no es la misma en todos los países, y que en ningún país es posible identificar una política única.

Evidentemente, muchas políticas en $E\{.\}$ determinan la asignación de recursos y la composición formal-informal de la actividad económica. En otros términos, y esto debe recalcar, las políticas de protección no son la única causa de la informalidad. Las políticas referentes a las regulaciones de los mercados de bienes y servicios ($M(.)$) son sin duda muy relevantes: las de M_{CIE} determinan la exposición a la competencia internacional; las de M_{PDP} son críticas para la adopción de tecnología y la innovación, así como para corregir fallas de mercado; las de M_{COM} determinan en qué medida se mitigan las conductas monopólicas y las empresas prevalecen en el mercado porque son más productivas y no porque tienen poder de mercado. Menos notadas, pero igualmente importantes, son las políticas de M_{ICC} , que regulan el ambiente legal en que operan las empresas y el cumplimiento de los contratos mercantiles y crediticios. Todo ello afecta la asignación de recursos —incluidos el crédito, la estructura contractual de la economía y el grado de cumplimiento de la ley— y, por tanto, la segmentación formal-informal. Pero sin duda las políticas de protección social importan. Dependiendo de los valores de los parámetros, en algunos casos pueden ser la explicación dominante de la baja productividad.

La clave está en notar que en América Latina la mala asignación de recursos no es aleatoria. Sus patrones entre tipos y tamaños de empresas son los que resultarían de los sesgos y distorsiones fomentados por las políticas de

protección social: la dispersión de la actividad económica y el alto nivel de autoempleo; la segmentación del mercado laboral; las grandes diferencias en el VPMT del mismo individuo en función del arreglo contractual; la obstrucción de los contratos a largo plazo entre empresas y trabajadores; el subsidio a la proliferación de microempresas y pequeñas empresas; la segmentación de las cadenas de suministro; las grandes diferencias de productividad entre las empresas formales y las demás, y, finalmente, la dinámica empresarial disfuncional. En otras regiones del mundo, la baja productividad puede estar asociada a otros patrones de asignación (como el exceso de empresas grandes y el escaso autoempleo, como era el caso en la antigua Unión Soviética). Pero ese no es el caso en nuestra región.

Una amplia literatura en las últimas dos décadas ha analizado los efectos en la composición formal-informal de la economía de programas individuales de protección social en $L(.)$ y $T(.)$. Levy y Cruces (2021) repasan la información proveniente de estudios sobre la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, Honduras, México y el Uruguay. Estos estudios no cubren todas las políticas antes discutidas en todos los países. Los resultados disponibles se refieren a políticas individuales y fueron obtenidos con diversas técnicas estadísticas, en función del contexto de cada país y la disponibilidad de datos. Vistos en conjunto, ofrecen información empírica abundante de que las políticas de protección social en efecto sesgan la asignación de recursos en las direcciones antes discutidas.

E. Dos grandes temas de la CEPAL

La CEPAL ha hecho importantes y valiosas contribuciones a dos temas de inmensa relevancia para la región: la protección social (pactos fiscales y pactos sociales, entre otros) y la transformación productiva (políticas industriales, de adopción e innovación tecnológica y otras) (véanse, por ejemplo, CEPAL, 2020, 2021 y 2022).

En el lenguaje de este ensayo, la CEPAL ha estudiado dos mapeos:

$$[(I, H, K); T; \mathbf{E}_S \{L(.), T(.)\}] " [PS, Y] \quad (5)$$

$$[(I, H, K); T; \mathbf{E}_P \{M(.)\}] " [PTF(n, a_i, P_i)] \quad (6)$$

donde \mathbf{E}_S y \mathbf{E}_P se refieren, respectivamente, a los entornos de las "políticas sociales" y de las "políticas productivas". La observación fundamental es que se ha considerado que estos mapeos son independientes, por lo que es posible ignorar el impacto de:

$$[(I, H, K); T; \mathbf{E}_S \{L(.), T(.)\}] " [PTF(n, a_i, P_i)] \quad (7)$$

Esto es, el impacto de las políticas de protección social en la asignación de recursos y la productividad. Sin embargo, la información empírica indica que el enfoque de (5) y (6) debe ser enriquecido. Por un lado, es prácticamente imposible explicar los patrones de asignación de recursos que se observan en la región sin considerar el impacto de $L(.)$ y $T(.)$. Por otro, la información empírica indica que el impacto de $L(.)$ y $T(.)$ en $PTF(n, ai, Pi)$ es significativo.

En otros términos, el entorno $E\{L(.), T(.), M(.)\}$ no es separable en dos subentornos, por un lado, el de las políticas sociales, $E_s\{L(.), T(.)\}$, y, por otro, el de las políticas productivas, $E_p\{M(.)\}$, a menos que se estén estudiando cambios muy marginales en políticas públicas individuales. Finalmente, el desarrollo social y económico es un proceso integrado, no la suma del desarrollo social, por una parte, y el económico, por la otra. Desde esta perspectiva, podemos decir que la política de protección social es una política productiva, buena o mala, pero finalmente es una política que afecta decididamente la productividad. Y, más todavía, es una política productiva que absorbe muchos más recursos del presupuesto público que otras políticas expresamente reconocidas como productivas (esto es, catalogadas en $M(.)$).

Dicho eso, muchas de las propuestas de la CEPAL sobre la forma de estructurar $L(.)$ y $T(.)$ para mejorar la protección social, en particular, sus llamados a la universalización de la seguridad social, pueden eliminar o reducir muchos de los efectos negativos de la actual arquitectura de la protección social de la región en la productividad y la transformación productiva. Y por esa razón, esos llamados son doblemente bienvenidos.

F. Observaciones finales

Un problema fundamental en América Latina en las últimas décadas ha sido la incompatibilidad entre la arquitectura de la protección social y la promoción de la productividad: fallas en el diseño y el funcionamiento del régimen bismarckiano han excluido a un gran segmento de la fuerza de trabajo, en especial de bajos ingresos, limitando la contribución de ese régimen a la reducción de la desigualdad, mientras que *de facto* se grava al sector más productivo de la economía, reduciendo la productividad. En términos generales, en vez de corregir las fallas del régimen bismarckiano, la respuesta de políticas públicas en los últimos 30 años ante su falta de cobertura ha sido crear o expandir los programas de seguridad social no contributivos, o las transferencias dirigidas contra la pobreza, e impulsar regímenes fiscales especiales para las pequeñas empresas (o programas de microcréditos o similares) que, si bien proveen algunos beneficios sociales a los excluidos de los programas de la seguridad social contributiva, subsidian la informalidad y reducen aún más la productividad.



El crecimiento socialmente inclusivo se ha conceptualizado como resultado de dos conjuntos separados de políticas públicas: por un lado, políticas mercado en $M(.)$ para fomentar el crecimiento y aumentar la productividad (o impulsar la transformación productiva); por el otro, políticas de protección social en $L(.)$ y $T(.)$ para proteger a la población frente a riesgos y redistribuir a favor de los más necesitados. Sin embargo, en el contexto específico de la región, esa conceptualización está equivocada ya que, en el marco de su actual diseño, las políticas de protección social no protegen ni redistribuyen lo suficiente y, consideradas en su conjunto, tienen implicaciones negativas para la productividad.

Mirando hacia adelante, a lo mejor América Latina tiene suerte y experimenta un choque positivo en sus términos de intercambio, mejora sus políticas de mercado en $M(.)$ o aumenta su tasa de inversión. Cualquiera de estos factores acelerará el crecimiento. Pero bajo la arquitectura de protección social vigente, es poco probable que dichos factores se traduzcan en un crecimiento socialmente inclusivo.

Más todavía, si para aumentar la inclusión social los países aumentan el gasto en protección social manteniendo su arquitectura actual, deprimirán la productividad (o bien obstaculizarán la transformación productiva). Esta es una lección clave de la experiencia de América Latina en los últimos 25 años. En el contexto específico de esta región, una condición *sine qua non* para el crecimiento socialmente inclusivo es una transformación radical del mercado de trabajo, que supere en definitiva la segmentación formal-informal; a su vez, para esto se requiere un rediseño sustancial de la arquitectura de protección social. Las reformas a las políticas de protección social deben apuntar a la universalidad, al mismo tiempo que deben financiarse de forma tal que eviten los problemas discutidos en este ensayo.

Si el desiderátum es un crecimiento socialmente inclusivo, y no solo el crecimiento, reestructurar la protección social debe ser la primera prioridad. Esto no implica ignorar las políticas de mercado en $M(.)$ dirigidas a impulsar la transformación productiva. Al contrario, esas políticas son necesarias; el trabajo de muchos, incluida de forma destacada la CEPAL, ha dejado bien establecido que los mercados tienen grandes fallas para cuya corrección se requieren políticas industriales o de desarrollo productivo. Pero aquí hay un punto clave: los efectos de las políticas industriales o de transformación productiva serían mayores una vez que la protección social hubiera sido reestructurada en la dirección de políticas más universalistas que superaran la dicotomía formal-informal, ya que en ese caso dichas políticas operarían sobre un conjunto más grande de empresas y serían más efectivas en el contexto de una dinámica empresarial schumpeteriana y un mercado laboral funcional.

Por otro lado, es indispensable reformar las políticas de protección social de la región porque, en términos generales y, por supuesto, con variaciones de un país a otro, no cumplen bien con sus propios objetivos. La seguridad social es errática ya que los trabajadores transitan entre la formalidad y la informalidad, y los trabajadores de ingresos más bajos son los que en promedio están menos protegidos. Los sistemas de pensiones, además de generar déficits fiscales altos, en muchos casos resultan regresivos. La protección contra la pérdida de empleo es escasa y tardía, y enfrenta múltiples obstáculos jurídicos. La calidad de los servicios de salud es mediocre y muchas familias deben incurrir en altos gastos de bolsillo y a veces incluso en gastos catastróficos. En algunos casos, los programas de transferencias condicionadas dirigidos a las familias en situación de pobreza están creando trampas de informalidad o trampas de pobreza, y a todo lo anterior se suma un largo etcétera (Levy y Cruces, 2021).

El punto fundamental aquí es que, aun ignorando consideraciones sobre productividad o transformación productiva, la estructura de la protección social de la región —simultáneamente causa y consecuencia de la segmentación formal-informal de la economía—, debe ser modificada. Sin duda, es necesario impulsar la transformación productiva; pero primero se deben reformar las políticas de protección social que, desde el punto de vista de la productividad, hoy podríamos denominar “políticas para la antitransformación productiva”. Con ello, América Latina ganaría por doble partida: tendríamos sociedades más inclusivas y, al mismo tiempo, más productivas.

Bibliografía

Bobba, M., L. Flabbi y S. Levy (2022), “Labor market search, informality, and schooling investments”, *International Economic Review*, vol. 63, N° 1.

Bobba, M. y otros (2021), “Labor market search, informality, and on-the-job human capital accumulation”, *Journal of Econometrics*, vol. 223, N° 2.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) (2023), *Retos de la política social en América Latina y el Caribe: análisis y políticas*, Buenos Aires.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.

— (2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.



_____(2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.

De Paula, A. y J. Scheinkman (2010), "Value added taxes, chain effects and informality", *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, N° 4.

Eslava, M., J. Haltiwanger y A. Pinzón (2019), "Job creation in Colombia vs. the U.S.: 'up or out dynamics' meets 'the life cycle of plants'", *NBER Working Paper*, N° 25550, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

Fentanes, O. y S. Levy (2023), "Dysfunctional firm dynamics and Mexico's dismal productivity performance", *Escuela de Economía de Toulouse*, inédito.

Fernández-Arias, E. y N. Fernández-Arias (2021), "The Latin American growth shortfall: productivity and inequality", *UNDP LAC Working Paper Series*, N° 14, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Levy, S. (2018), *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Levy, S. y G. Cruces (2021), "Time for a new course: An essay on social protection and growth in Latin America", *UNDP LAC Working Paper Series*, N° 24, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Levy, S. y L. F. López-Calva (2020), "Persistent misallocation and the returns to education in Mexico", *World Bank Economic Review*, vol. 34, N° 2.

Ulyssea, G. (2020), "Formal and informal firm dynamics", Departamento de Economía, Universidad de Oxford, inédito.

El futuro de la democracia en la era digital

Daniel Innerarity¹

Introducción

La tecnología digital se ha presentado como una amenaza, pero también como una solución a los problemas de la democracia. Los sistemas de recomendación concretamente parecen responder al formato democrático en la medida en que sugieren en vez de imponer y prometen satisfacer nuestras preferencias en lugar de prescribirlas. Podríamos decir que se trata de una pura sugerencia pendiente de nuestra aprobación soberana. Para valorar esta promesa habría que examinar hasta qué punto se trata de nuestras preferencias, y si la democracia puede considerarse como un sistema que satisface preferencias o, más bien, ofrece un marco intersubjetivo en el que fuera posible la ponderación reflexiva e incluso el descubrimiento de nuestras verdaderas preferencias más allá de lo que se nos recomienda atendiendo únicamente a nuestro comportamiento pasado.

¹ Daniel Innerarity, Catedrático de Filosofía Política, Investigador de la Fundación Vasca para la Ciencia (Ikerbasque) en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y titular de la Cátedra de Inteligencia Artificial y Democracia en el Instituto Universitario Europeo. Este capítulo está basado en la presentación realizada por el autor con ocasión de las actividades conmemorativas del 75º aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 22 de enero de 2024.



Daniel Innerarity, Catedrático de Filosofía Política, Investigador de la Fundación Vasca para la Ciencia (Ikerbasque) en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y titular de la Cátedra de Inteligencia Artificial y Democracia en el Instituto Universitario Europeo, y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Daniel Innerarity, Catedrático de Filosofía Política, Investigador de la Fundación Vasca para la Ciencia (Ikerbasque) en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y titular de la Cátedra de Inteligencia Artificial y Democracia en el Instituto Universitario Europeo. CEPAL, Santiago, 22 de enero de 2024.



A. Remedios digitales contra el malestar de la democracia

Buena parte del malestar en relación con la democracia tiene que ver con el hecho de que el sistema político no nos conoce suficientemente y, si somos sinceros, nosotros mismos tampoco sabemos muy bien lo que nos conviene, no somos capaces de tramitar toda la información disponible y desconocemos, en gran medida, las opciones que están a nuestra disposición. Está funcionando defectuosamente tanto la identificación de lo que quiere la ciudadanía como su implementación en las correspondientes políticas públicas. Hay críticas al “capitalismo de vigilancia” (Zuboff, 2019) por entender que quien nos gobierna (los Estados o las empresas) saben demasiado de nosotros, pero también podría criticarse exactamente lo contrario: que no conocen suficientemente nuestras preferencias e intereses, que no nos representan adecuadamente, no nos hacen caso, no saben lo que queremos. La base de este malestar sería la ignorancia del poder y no su exceso de saber acerca de nosotros. Otra dimensión de esta ignorancia tiene un carácter temporal. El tiempo de la política establece unos momentos solemnes de verificación de la opinión popular (elecciones, referéndums, consultas, encuestas, rendiciones de cuentas) a los que siguen largos períodos, demasiado largos, de delegación, confianza e incluso traición a los electores. Pudieron saber lo que queríamos en un momento puntual (y en unos pocos asuntos), pero han dejado de saberlo, por así decirlo. Tenemos, entonces, tres problemas de ignorancia: la de los gobernantes, la de los gobernados y la que procede de esa discontinuidad en la verificación de la voluntad popular.

Sin entrar ahora en todos los matices que el asunto requeriría, podemos convenir que la democracia es un modo de concebir el poder político para satisfacer las preferencias de los que están sometidos a él, y estaríamos de acuerdo en constatar que nuestros Gobiernos no lo están haciendo demasiado bien a este respecto. La expresión de preferencias no debería estar limitada a votar, una actividad infrecuente, que se hace con información escasa y con muchos sesgos cognitivos. ¿Qué tal entonces si dispusiéramos de una tecnología que permitiera cubrir esas deficiencias, es decir, que gobernantes y gobernados estuviéramos continuamente informados acerca de todo lo que fuera relevante para nuestras decisiones colectivas?

Entre las diferentes propuestas de lo que podría llamarse una democracia electoral aumentada (*augmented electoral democracy*) (Lechterman, 2024) estaría la democracia apoyada en datos (*data democracy*) (Susskind, 2018) y no en votaciones: los datos generados en la vida diaria ofrecen una imagen de los ciudadanos más completa, detallada y actualizada que sus votos. La promesa de los algoritmos consiste en que si les dejamos escudriñar la

plétora de datos que hemos generado inadvertidamente, pueden determinar quiénes somos, qué necesitamos y qué queremos. El rastreo digital sobre el que se basan el análisis de datos, las tecnologías de recomendación y la elaboración de perfiles, presumen de un conocimiento del que carecen las técnicas analógicas de gobierno y *marketing*. No es que haya más posibilidades tecnológicas para hacer efectiva nuestra opinión y votar sobre más asuntos, sino que tendría lugar una suerte de votación continua implícita o su equivalente funcional: nuestros datos al poder. No se trata solo de que Facebook pueda predecir nuestras preferencias políticas (Hepple, 2017), de posibilitar la participación electrónica, ni de que Siri, Cortana o Alexa, nuestras asistentes virtuales, nos digan —atendiendo a nuestros *likes*, a lo que consumimos o a las redes sociales de las que formamos parte, nuestras preferencias habituales— qué debemos votar (Bartlett, 2018, pág. 37) o voten en nuestro lugar, sino de la posibilidad de remplazar los votos por los datos. Además, en tiempos de desafección democrática y baja participación, tampoco parece una mala idea que la tecnología pueda liberarnos del “peso de elegir” (Cohn, 2019).

Podríamos denominar a esta nueva forma de democracia una “recocracia”, es decir, una democracia en la que el *demos* se constituye como el agregado final de todas las recomendaciones recibidas. En tanto y en cuanto destinatarios de las recomendaciones, tendríamos algo así como una “ciudadanía por defecto”, en la medida en que se supone que seguiremos aceptando el marco que nuestras anteriores decisiones aceptaron.

Los actuales desarrollos tecnológicos nos permiten imaginar la posibilidad de superar la ignorancia a la que me he referido y ese carácter esporádico de nuestra aprobación democrática con dos tipos de operaciones: el problema de la escasa información ciudadana sería resuelto por el análisis de toda la información disponible (candidatos, programas, posibles decisiones políticas, examen de alternativas o análisis comparativo) y los votantes ya no se limitarían a elegir unos nombres desconocidos que ejercerán el poder sin rendir demasiadas cuentas de ello. En segundo lugar, podríamos decidir continuamente sin esperar a las elecciones o a las consultas, sin importunarnos con alternativas de difícil comprensión y siguiendo estrictamente la pauta de las preferencias e intereses que se pueden deducir a partir del comportamiento real reflejado en las huellas digitales de nuestro consumo y movilidad, historial de búsquedas en Internet, expresión en las redes sociales y con la ayuda de nuestros asistentes virtuales. Sería una democracia implícita, donde lo que queremos de hecho se constituiría en el nuevo soberano. Habría un monitoreo constante de nuestras preferencias, pero también de las respuestas que el Gobierno les da con sus decisiones políticas. Nuestras preferencias serían continuamente actualizadas. Los ciudadanos seríamos consultados implícitamente sobre las más variadas

cuestiones, sin sobrecargarnos con excesiva complejidad y asegurando que nuestros puntos de vista serán tenidos en cuenta en la toma de decisiones.

Esta propuesta plantea muchos interrogantes, no tanto de factibilidad como de tipo normativo. Dejo ahora de lado el de la pertinencia de un sistema de agregación y sus límites para la toma de decisiones y me centro en el problema de la identificación de preferencias y el modelo de democracia que habría tras esta democracia de las recomendaciones. ¿Qué tipo de voluntad política construye el internauta, el usuario de las redes sociales, el que es medido por las diversas aplicaciones disponibles, quien es reconocido facialmente por sistemas de visión cada vez más sofisticados que pueden incluso averiguar sus estados de ánimo? ¿Encontramos detrás de todo ello la subjetividad soberana, más soberana incluso que la subjetividad analógica, todavía desconocida para los Gobiernos y para ella misma, poco presente, apenas activa, difícil de movilizar? ¿Aliviaríamos de este modo nuestra desafección democrática? ¿Resolveríamos así el problema de la baja participación, la ignorancia colectiva o la escasa rendición de cuentas de los Gobiernos? ¿Habríamos resuelto así el viejo problema de la implementación de la soberanía popular? ¿Conseguiríamos finalmente la compatibilidad entre la capacidad de respuesta (*responsiveness*) y la responsabilidad (*responsibility*), entre responder rápidamente a las demandas sociales y rendir cuenta de ello en todo momento? En cualquier caso, se trataría de un enorme ejercicio de inteligencia colectiva y coordinación tecnológicamente asistida, algunas de cuyas consecuencias democráticas nos corresponde ahora ponderar.

B. La lógica individualista de los sistemas de recomendación

Los actuales sistemas de recomendación nos ofrecen productos, noticias, parejas e incluso operaciones de cirugía cosmética. No es extraño, por tanto, que hayan entrado de lleno en el ámbito político. No es mi intención analizar aquí todas las ambivalencias del direccionamiento político específico (*microtargeting*) (Zuiderveen Borgesius y otros, 2018), ni las inquietantes posibilidades de vigilancia que abre (Zuboff, 2019), sino la de examinar su promesa fundamental de poner al ciudadano por fin en el centro de la vida política y cumplir así la expectativa de una verdadera democracia. La lógica de los sistemas de recomendación y elaboración de perfiles parece responder muy bien al deseo de emancipación de las modernas revoluciones tecnoculturales de los años sesenta, la oposición a cualquier heteronomía y el ideal anarcoliberal de gobernarse a uno mismo. El rechazo político a la disolución del yo individual en grupos o categorías, la afirmación de la

propia singularidad frente a toda suerte de burocracias, la reivindicación de la unicidad y creatividad personal parecen confirmarse en unos macrodatos que se dirigen a nosotros como individuos y no como promedios o casos de una ley general. La elaboración algorítmica de perfiles y los sistemas de recomendación han sido descritos como “tecnologías democráticas”, consejo personalizado para quienes no pueden pagar a los expertos, teniendo en cuenta las necesidades individuales y fuera del formato paternalista de la elección del editor (*editor's choice*) (Chun, 2021, pág. 157). Su promesa fundamental es volver a poner a los sujetos individuales en el centro, constituírnos como únicos en el mundo digital, poner punto final a un siglo de comunicación de masas y entrar en la era de la personalización.

El mundo imaginado por la razón algorítmica se rige por la promesa de satisfacer nuestras preferencias, una vez que se supone capaz de identificarlas con exactitud, sin ninguna voluntad de prescripción autoritaria. Al examinar esta promesa surgen al menos dos interrogantes: si se trata propiamente de nuestras preferencias (¿de quién son las preferencias?) y, desde el punto de vista del tiempo, acerca del momento en que se formularon (¿de cuándo son las preferencias?). Estas dos preguntas nos conducen a indagar, en primer lugar, en la posible intromisión de otros en su constitución y, seguidamente, en un posible reduccionismo de nuestras preferencias a las del pasado. El sueño de una democracia que obrara de conformidad con lo que queremos, de un sistema de satisfacción de necesidades, aun dando por válido que la democracia no sea más que eso, tendría que demostrar que las preferencias son realmente nuestras y que son todas las preferencias nuestras, es decir, incluidas las preferencias posibles del futuro. A este respecto tengo una doble sospecha: que la racionalidad algorítmica suponga de hecho una intromisión indebida y un recorte también injustificado, que en nuestra voluntad política así concebida sean otros los que decidan qué hemos de preferir y que se dé por sentado que solo podemos preferir lo que hemos preferido en el pasado. De ser así, habría en nuestras preferencias algorítmicamente identificadas menos subjetividad y menos futuro de lo que debería corresponder al ideal de ciudadanía democrática.

Las promesas de exactitud algorítmica se han hecho valer contra las inexactitudes de la representación analógica, la granularidad de la sociedad digital contra la generalidad de la democracia representativa. Frente a la idea de que nuestros representantes no nos representan adecuadamente, la lógica de los macrodatos se corresponde con una “sociedad de las singularidades” (Reckwitz, 2017). La sociedad no es observada desde categorías en las que encajarían los individuos sino a partir de las huellas que realmente dejan y que los singularizan. La digitalización funciona como la infraestructura que hace posible esta economía de las singularidades y el estilo de vida singular, unas prácticas que obedecen menos a la reducción



de la complejidad social que al sentido individual. Una de las funciones de la capacidad computacional es descubrir lo que la gente quiere o necesita sin necesidad de preguntárselo; puede encontrarlo creando un perfil a partir de lo que dicen en las redes sociales, ciertas palabras claves de sus correos, conociendo las páginas que visita, su movilidad, su consumo o la presión arterial registrada. Hay varias tecnologías cumpliendo esta función mediante el procesamiento del lenguaje natural, la lingüística computacional, la biométrica, el reconocimiento facial, la geolocalización y otros tipos de análisis que sirven para determinar quiénes somos, qué queremos y cómo nos sentimos. ¿Podríamos haber encontrado aquí el verdadero cumplimiento de la promesa democrática de autodeterminación? Si es cierto que mucha gente no vota cuando se les da la oportunidad de opinar directamente sobre cuestiones políticas, parece entonces razonable defender que el «análisis de los sentimientos» y otros métodos de registro de las preferencias ciudadanas —la gobernanza subconsciente (*subconscious governance*)— serían instrumentos eficaces de lo que puede llamarse democracia directa indirecta (*indirect direct democracy*) (Leighninger y Moore-Vissing, 2018). Si a esto se añade el convencimiento de que los datos son un lenguaje no distorsionado y que representan objetivamente la realidad, dispondríamos entonces de unas tecnologías con unas potencialidades democráticas indiscutibles, pero igualmente capaces de una gran eficacia de gobierno. Este entorno tecnológico es el que permitiría hacer valer tanto la propia singularidad como el direccionamiento político específico que incide sobre ella, la soberanía democrática del usuario y el control estatal particularizado. Nos encontramos así con una de las paradojas de la tecnología de lo singular: que sirve tanto para el respeto a la diferencia específica como para la intromisión y el avasallamiento.

C La construcción algorítmica de las preferencias

La primera pregunta que deberíamos hacernos es si se trata propiamente de nuestra singularidad, si esas preferencias son realmente nuestras y si las recomendaciones personalizadas, las necesidades satisfechas, las políticas granularizadas responden a lo que nos interesa o a lo que otros consideran que nos debería interesar. Se podría sintetizar todo esto en cuatro tipos de problemas: objetividad (si somos realmente lo que revelan nuestras preferencias), individualidad (cuánto de nosotros hay en ellas), artificialidad (hasta qué punto son inducidas) e información (qué tipo de subjetividad hay en un entorno informativo deficiente).

El primero de ellos tiene que ver con lo que nuestras preferencias revelan de nosotros y si eso que revelan es verdaderamente lo que preferimos.

Quiero advertir con ello que es cuestionable que nuestras preferencias se revelen en nuestros comportamientos, como también lo es la suposición de que nuestros comportamientos estén completamente determinados por nuestras preferencias. Un análisis más sutil de nuestras acciones pone de manifiesto que no hay siempre una coherencia entre todo ello, de modo que podemos actuar contra nuestras preferencias, por virtud o por torpeza. Cuando se trata de preferencias todavía no plenamente manifestadas, incipientes o futuras, el problema de la objetividad se agrava todavía más. En tales casos, los algoritmos aplican parámetros que no se basan totalmente en los comportamientos y las preferencias de hecho, sino que generan una simulación para predecir las preferencias futuras, lo cual nos introduce en un espacio mucho menos objetivo de lo que se presume.

El segundo problema es que tal vez haya menos individualidad en las recomendaciones de lo que se promete. En principio, en virtud de la interactividad llevamos a cabo un intercambio de información por el que somos tratados de manera menos general (*better targeted*). Ahora bien, como advertía Luhmann (2008, pág. 63), el potencial de los algoritmos consiste en la producción de estructuras estandarizadas que transforman las contingencias del mundo en contingencias estructuradas. Los perfiles asignan las mismas «predicciones» de comportamiento a todos los que presentan un cierto número de elementos tomados de tales perfiles, con independencia de sus especificidades biográficas o de otro tipo. Los perfiles han sido desprovistos de lo que constituye la singularidad de una vida. Para construir un perfil, los datos de nuestros vecinos, similares o parientes pueden ser tan buenos como los nuestros.

De ahí el problema de las “generalizaciones estadísticamente sólidas pero no universales” (Schauer, 2006): un individuo cumple las condiciones para ser incluido en un grupo particular, pero carece de la cualidad que se espera que esos criterios predigan. Basar las decisiones en promedios de grupo puede ser muy útil, pero también puede implicar graves injusticias. Hay estereotipos espurios, estigmatizaciones y profecías autocumplidas. Para hacer un cálculo de reincidencia, la insolvencia de un crédito o la posibilidad de tener un accidente podemos hacer comparaciones con otros individuos que se parecen, pero hemos de tener en cuenta otros criterios adicionales relevantes que distinguen al individuo e impiden que se le meta en el mismo saco. La categorización no solo etiqueta a las personas, puede crear grupos y alterar resultados futuros (Hacking, 1996; Harcourt, 2006). Aunque el individuo digital se crea una construcción autónoma, es en buena medida resultado de los algoritmos de clasificación que construyen los perfiles y, por tanto, es más heterónomo de lo que se supone. El aspecto amable, abierto e interactivo de las recomendaciones puede hacernos creer que tenemos un



perfil propio, sin caer en la cuenta de que estamos perfilados de un modo que no está plenamente bajo nuestro control, que no es solo el resultado de nuestra decisión sino del cruce con muchas otras informaciones que no nos conciernen directamente y que son recogidas en contextos muy diferentes. Una buena síntesis de ello es la idea de que el “yo” y el “eh, tú” nunca están perfectamente alineados (Chun, 2021, pág. 182).

El tercer conjunto de problemas es el de si las preferencias son identificadas o más bien creadas. ¿Están ofreciéndonos lo que queremos o terminamos queriendo lo que nos ofrecen? Hay una dimensión de construcción de nuestras preferencias por los algoritmos de recomendación; aunque los algoritmos se presenten como quien meramente identifica las preferencias, pueden estar induciéndolas en una cierta medida. Sabemos bien que el capitalismo es un sistema no solo de satisfacción sino de creación de necesidades. En la medida en que las preferencias son endógenas (configuradas por los sistemas que aseguran únicamente responder a ellas), la satisfacción de preferencias no puede servir como un criterio normativo independiente. Cuando los algoritmos que se presentan como la respuesta a nuestros deseos están en realidad sintonizados para optimizar (y por lo tanto monetizar) nuestro «compromiso» con la plataforma, entonces el patrón de consumo resultante es cualquier cosa menos democrático.

Veámoslo con un ejemplo del que tiene experiencia cualquiera que haya comprado por Internet y en el que se comprueba que el objetivo de los operadores no es tanto adaptar la oferta a los deseos espontáneos (si tal cosa existiera) de los individuos, como adaptar los deseos de los individuos a la oferta, modificando las estrategias de venta según el perfil de cada uno. La oscilación de los precios (*dynamic pricing*) a lo que se adapta no es a la naturaleza del servicio o de la mercancía, ni siquiera a lo que suele entenderse como demanda del mercado, sino a la disposición a pagar de cada potencial consumidor. Uno ingresa a la página web de una compañía aérea para informarse del precio de un billete de avión y el precio le parece excesivo, por lo que busca otro más barato en otra compañía. Pongamos que ahí no encuentra nada mejor y vuelve a la primera compañía, donde se encuentra que el precio inicial ha subido en ese breve espacio de tiempo. Esto ocurre porque se le ha atribuido un perfil de “viajero cautivo”: se ha detectado, según su recorrido por Internet y la fecha de salida deseada, que uno necesita de verdad este billete de avión y que seguramente estaría dispuesto a gastar algo más para obtenerlo, sobre todo ahora que tendrá la impresión de que de no comprarlo de inmediato el precio no hará sino subir. Si no lo compra y entra en la página web de la primera compañía desde otro ordenador y con otra dirección IP, el billete costará lo que costaba al principio. Con este ejemplo se ve muy bien que, más que de respetar escrupulosamente los deseos de cada consumidor singular, se trata, muy

al contrario, de suscitar el acto de compra en modo de respuesta reflejo a un estímulo que provoca un cortocircuito en la reflexividad individual y la formación del deseo singular. El objetivo es fomentar el paso al acto sin formación, ni formulación, de deseo.

De este modo, la publicidad personalizada puede llevarnos a perder buena parte del control sobre nosotros mismos debido a que no podemos centrarnos en lo que más valoramos porque nuestra atención ha sido capturada por las plataformas (Vallor, 2015). De todas maneras, cuando se denuncian críticamente este tipo de mecanismos conviene no subrayar en exceso el lado intencional y manipulador porque en ocasiones el condicionamiento es más banal y se desprende de la naturaleza misma de los artefactos tecnológicos. Como usuarios, no somos conscientes de la constante constricción de nuestro programa de *software*, que de hecho se presenta como “fácil de utilizar”, salvo en las ocasiones en las que nos frustran sus fallos. Cuando hablamos concretamente de la democracia, la insistencia en su “*hackeabilidad*” o injerencia electoral por parte de los “actores extranjeros malignos” (*malign foreign actors*) (Geller, 2018), puede hacernos perder de vista que el deterioro habitual de la democracia no procede tanto de una manipulación extranjera como del condicionamiento sutil que ejerce la racionalidad algorítmica sobre la conversación pública y las decisiones colectivas. Lo advirtió Foucault (1976, pág. 107) al llamar la atención sobre el hecho de que el poder no consiste tanto en la represión del deseo como en instaurarlo.

El cuarto problema consiste en que la información personalizada puede ser una mala información. Me refiero al fenómeno bien conocido de que los proveedores quieren mantener a los usuarios en sus sitios en Internet el mayor tiempo posible, de modo que sus algoritmos presentan principalmente información que coincide con la visión del mundo y las preferencias del usuario correspondiente. Si el usuario confirma su interés por la información presentada, se le proporcionarán en el futuro entradas con una orientación similar y así se refuerza el patrón de dependencia condicionado por el pasado (*path dependency*) informativo. Esto da lugar a la formación de filtros, burbujas y cámaras de eco, que se van estrechando a medida que aumenta la base de datos sobre los usuarios. El término “personalizado” es inapropiado porque los sistemas de recomendación se basan en la homofilia, es decir, en presuponer que los individuos similares desean lo mismo o que desean aquello que desean los individuos similares. Esto puede ser cierto en muchos casos, pero no hay que darlo por supuesto porque así se estrecha el campo de opciones posibles y las posibilidades de contraste y alternativa. De este modo los sistemas de recomendación están acelerando la tendencia a la conformidad microsegmentada, amplifican las



divisiones existentes mediante nuevos vecindarios que raramente cruzan al otro lado (Chun, 2021, pág. 159). Las burbujas pueden deberse a la falta de contraste ideológico pero también temático. Un ejemplo de esto último es cierto efecto perverso del direccionamiento político específico: un partido político puede presentar diferentes asuntos a cada votante potencial pero a cada uno solo aquel que, se supone, le interesa más. De este modo puede presentarse como un partido monotemático (*one-issue party*) y silenciar todo lo demás (Zuiderveen Borgesius y otros, 2018, pág. 87). Un votante al que solo se le suministra esta información a medida, ¿qué opinión se forma de la naturaleza de ese partido, del modo como dicha cuestión se relaciona con otras sobre las que apenas está informado o acerca de los problemas de la sociedad en general?

En conclusión, se supone que los algoritmos de recomendación están a nuestro servicio porque no hacen otra cosa que ayudarnos a identificar las fuentes de satisfacción sin imponérselas, pero en realidad socavan nuestra autonomía de tres maneras: i) están concebidos de manera que captan nuestra atención y desarmen nuestras defensas contra el diluvio de información, ii) no se limitan a respetar nuestras preferencias sino que las modifican poniéndonos poco a poco en una dirección que no hemos elegido y con tanta profusión que nos impide reflexionar y iii) creen poder identificar nuestras preferencias sin tener en cuenta más que una observación superficial de nuestro comportamiento.

D. El poder de las preferencias del pasado

¿Cuál es entonces el valor democrático de datos, recomendaciones y predicciones? Hay quien dirá que todo eso son nuestras decisiones libres del pasado, invitaciones a decidir en el presente o apuestas acerca de cómo decidiremos en el futuro, es decir, se trata de nuestras decisiones en cualquier caso. Desde este punto de vista no habría ninguna tensión entre gobernanza basada en los datos y democracia, sino todo lo contrario. Pero la democracia no es la traducción inmediata y agregada de lo que decidimos individualmente en el pasado; el carácter dinámico y transformador de la vida democrática incluye un elemento de cambio, descubrimiento y emergencia para lo que no sirve un sistema pensado para hacernos descubrir únicamente lo que ya sabemos. Hoy por hoy la inteligencia artificial no parece apropiada para realizar esta voluntad de transformación, que constituye un elemento esencial de nuestra decisión democrática.

La lógica de las recomendaciones es conservadora y reiterativa. Los algoritmos de personalización y las recomendaciones se configuran a partir de la información sobre las decisiones, intereses y preferencias pasadas. Su

éxito está en el hecho de que “recomiendan” cosas que son inmediatamente reconocibles. Recomendamos cosas que el usuario ya compró, o similares, y de este modo indican al usuario que el sistema les “entiende”; su objetivo es ofrecernos artículos vagamente satisfactorios para que nos quedemos con ganas de más. No hay una oferta disruptiva porque se supone que algo radicalmente diferente no encontraría nuestra aprobación. El problema de estos sistemas basados en el aprendizaje automático es que nos dan “más de lo mismo”.

Igualmente, los algoritmos hacen predicciones que reflejan los patrones del pasado. Los sistemas de aprendizaje automático funcionan de tal manera que los patrones encontrados en los datos subyacentes se convierten en reglas para la producción futura de resultados. Esto significa que tales sistemas solo pueden producir conocimientos que se refieran al pasado, porque los datos solo pueden describir el pasado. La mayor parte de las previsiones algorítmicas se basan en la idea de que el futuro será lo más parecido al pasado, que nuestras preferencias futuras representarán una continuidad de nuestro comportamiento anterior tal y como queda registrado en los datos de nuestra movilidad o consumo. Este modelo es especialmente inadecuado para aquellas actividades que tienen un propósito de intervenir en el mundo con el objetivo de cambiarlo. Los humanos, y especialmente en nuestra actividad política, no aspiramos solo a reflejar lo que hay sino a cambiar ciertas cosas de un modo intencional. Un algoritmo no podría haber generado movimientos como el #Me Too o el #Seacabó, que implican una ruptura deliberada con las prácticas machistas del pasado. La gobernanza algorítmica podría ser muy útil para una concepción meramente agregativa de la democracia, pero parece limitada si tenemos una idea más deliberativa de la vida política, es decir, un proceso de mediación en el que nuestra voluntad política puede distanciarse de nuestras preferencias iniciales y donde los intereses sean entendidos más como algo que se descubre en los procesos de interacción comunicativa nuestra movilidad o consumo. videl bargaining poliiniciales y los intereses, mado en los datos de nuestra movilidad o consumo. vidque como puntos de partida para la negociación política.

Estos sistemas reproducen las desigualdades en tres pasos: i) la realidad de las desventajas sociales queda plasmada en los datos, ya sea mediante un sesgo distorsionador o mediante una representación correcta de las desigualdades, ii) en un segundo paso, se refuerza normativamente como una situación de hecho supuestamente objetiva y iii) se refuerza por medio de las decisiones que se deducen de tal análisis, ya sea una contratación, una admisión o una condena. El criterio de lo que ocurrió en el pasado (quién fue contratado, admitido o condenado) se convierte en una receta para la discriminación algorítmica, es decir, para replicar la marginación del pasado.



Las bases de datos con las que se entrenan los algoritmos contienen el sesgo agregado de la cultura penal, del racismo o del machismo estructural, que es precisamente lo que pretendemos superar. Si los algoritmos se basan en el pasado para decidir el futuro, estamos configurando un sistema que perpetúa un pasado del que no podemos escapar, un sistema que aumenta la dependencia condicionada por el pasado, reduce la elección individual y resulta en una “desventaja acumulada” (Gandy, 2010). De este modo, el futuro parece perder el carácter abierto de un reino de posibilidades para convertirse en un espacio cerrado, una extrapolación ininterrumpida del presente, donde cada sujeto estaría congelado en el eterno ahora de sus propias preferencias y desventajas estructurales (Bridle, 2020).

Quisiera mencionar como contraejemplo de la voluntad de ruptura frente a esa dependencia condicionada por el pasado el tema de la historia salarial. El salario pasado determina la diferencia futura y, a su vez, afecta a las negociaciones salariales. A la hora de fijar el salario, un proceso cognitivo común denominado sesgo de anclaje (*anchoring bias*) puede hacer que nos basemos demasiado en los datos iniciales en detrimento de una valoración más racional de la valía de una persona. En 2016, Massachusetts se convirtió en el primer estado estadounidense en aprobar una ley que prohíbe a los empleadores preguntar a los candidatos sobre su historial salarial. Desde entonces, más de una docena de estados han seguido su ejemplo. Las nuevas leyes también obligan a los empleadores a no basarse tanto en los niveles salariales anteriores, que pueden estar contaminados por la desigualdad sistémica (Lobel, 2022). Es una manera de liberar al presente y al futuro del poder del pasado.

Tal vez lo más insatisfactorio de esta revolución de los cálculos es que no es nada revolucionaria. El análisis de datos actúa como un dispositivo de registro, hasta el punto de tener grandes dificultades para identificar lo que en la realidad hay de aspiración, deseo o contradicción. La ideología de esta sedicente superación de toda ideología es un “conductismo radical” (Cardon, 2010) o un “conductismo basado en datos” (*data behaviourism*) (Rouvroy, 2013): por un lado, nos pensamos como sujetos emancipados de toda determinación, pero continuamos siendo, en una medida mayor de lo que desearíamos, seres previsibles al alcance de los calculadores. No es verdad que dejarlo todo en manos de nuestra decisión —como consumidores o votantes— entronice nuestra libre decisión, aunque solo sea por el hecho de que, incluso cuando tenemos la sensación de tomar decisiones singulares, nuestros comportamientos obedecen a los hábitos inscritos en nuestra socialización. Pero es que, además, si hemos de tomarnos nuestra libertad en serio, también forma parte de ella nuestra aspiración de modificar lo que hemos sido, dando así lugar a situaciones hasta cierto punto impredecibles. A este respecto los algoritmos que se dicen predictivos son muy conservadores.

Son predictivos porque formulan continuamente la hipótesis de que nuestro futuro será una reproducción de nuestro pasado, pero no entran en la compleja subjetividad de las personas y de las sociedades, donde también se plantean deseos y aspiraciones. Se podría afirmar que los algoritmos predicen el *statu quo* (Broussard, 2023, pág. 188). Por eso tiene todo el sentido denunciar a la inteligencia artificial como algo diseñado para consolidar los intereses dominantes, como un registro del poder (Crawford, 2021, pág. 8). Nos encontraríamos ante una nueva versión de aquella «fuerza normativa de lo fáctico» de la que hablaba hace muchos años el jurista Georg Jellinek (1914, pág. 337). ¿Cómo queremos entender la realidad de nuestras sociedades si no introducimos en nuestros análisis, además de nuestros comportamientos de hecho, las enormes asimetrías en términos de poder, las injusticias de este mundo y nuestras aspiraciones de cambiarlo?

Las redes neuronales más sofisticadas solo detectan regularidades y patrones basados en datos que proceden del pasado; no se hacen cargo de nuestra verdadera identidad, como prometen, sino de la figura estadísticamente generada a partir de nuestros perfiles pasados. Para muchas situaciones la extrapolación del pasado es insuficiente o solo proporciona soluciones estandarizadas que no tienen en cuenta la dimensión de apertura e indeterminación que caracteriza al futuro humano. El valor de las predicciones y la utilidad de la extrapolación se reduce especialmente en entornos inestables o momentos de crisis en los que disminuye la pertinencia de lo que ha estado vigente en el pasado. ¿Estamos dispuestos a que los datos que alimentan los algoritmos conviertan a nuestro pasado en nuestro futuro?

E. La protección de las preferencias futuras

Hay diversos autores que han criticado la gobernanza algorítmica como una amenaza para la democracia, pero casi todos lo han hecho porque condiciona nuestras decisiones presentes y muy pocos han advertido que el problema más importante es hasta qué punto se desentiende de nuestras decisiones futuras. La democracia no es hacer lo que queremos sino, muchas veces, poder cambiar lo que queremos. ¿Conocen realmente los algoritmos nuestra voluntad profunda o solo su dimensión más superficial, las rutinas más que los anhelos? En este sentido la tesis del capitalismo de vigilancia (Zuboff, 2019) no me parece acertada porque da a entender que se nos conoce demasiado y el problema es que la observación algorítmica nos conoce demasiado poco y minusvalora ciertos aspectos de nuestra voluntad que no quedan registrados en nuestros datos pasados.



Los sistemas de recomendación configuran nuestro comportamiento futuro a través de sus recomendaciones, pero lo hacen sin respetar suficientemente nuestra posibilidad de ruptura y cambio. La gobernanza algorítmica estrecha el yo aspiracional (*aspirational self*) (Reviglio y Agosti, 2020, pág. 2), esa dimensión que las máquinas no son capaces de anticipar y que sucede más allá de las huellas que dejamos en los registros y las bases de datos, aunque con frecuencia esas huellas se nos asignen como un destino. Una de las condiciones necesarias para el desarrollo de la autonomía personal es «la posibilidad de que el individuo conciba su existencia no como la confirmación o repetición de sus propias huellas, sino como la posibilidad de cambiar de rumbo, de explorar nuevas formas de vida y de ser, en una palabra, de ir a donde no se espera que vaya» (Rouvroy, 2008, pág. 252). Los seres humanos no podríamos autodeterminarnos si no hubiera un espacio de indeterminación, una falta de continuidad entre lo que éramos y lo que podemos llegar a ser, una posibilidad, aunque sea muy leve, de quebrar el poder del pasado sobre el presente y el futuro, algo así como un derecho de ruptura, a lo que hemos llamado en ocasiones rebelión, conversión, reforma o transformación, que designa una misma disposición sobre sí mismo en términos de ruptura de la previsibilidad.

Nuestra pulsión de libertad se vería quebrada si creyéramos que las predicciones son el único futuro que tenemos. La política no es tanto un instrumento para la satisfacción mecánica de nuestras necesidades como un medio para combatir nuestra perplejidad personal y colectiva acerca de cuáles son y cómo satisfacerlas. Que los humanos no sepamos propiamente lo que queremos es una experiencia antropológica básica y ancestral; que compensemos esa ignorancia con sistemas inteligentes y algoritmos es una experiencia ultramoderna. La cuestión es si lo uno y lo otro son un apoyo para la propia reflexividad o su aniquilación. El problema es cómo conseguimos que los algoritmos razonen de una manera contrafáctica, introduciendo un factor de contingencia que altere ese continuismo histórico, abriendo así la posibilidad de actuar de modo diferente. Mientras la inteligencia artificial no conozca esta diferencia entre lo fáctico y lo posible, de la que es consciente cualquier razón natural, tendrá muchas limitaciones a la hora de hacerse cargo de decisiones humanas (Pearl y Mackenzie, 2018).

La política no es una simple administración continuista del pasado sino la posibilidad siempre abierta de quebrar la inercia del pasado. De esa fuerza carecen los algoritmos, en la medida en que hacen predicciones sin otra referencia que el pasado. ¿Cómo especificamos nuestros objetivos de modo que las máquinas no tengan que hacer otra cosa que perseguirlos eficientemente? ¿Sabemos lo que verdaderamente deseamos? ¿Estamos seguros de que lo que deseamos ahora será lo que deseemos en el futuro? Los algoritmos del aprendizaje automático pueden anticipar nuestras

propensiones futuras (*future propensities*) y amenazar así la construcción de posibles futuros políticos alternativos (*alternative political futures*) (Amoore, 2020). Shoshana Zuboff (2019, pág. 595) formulaba acertadamente esta tendencia cuando escribía que en la era digital está en juego un derecho al futuro. Tocamos aquí un elemento nuclear de nuestra identidad. Nietzsche (1967, pág. 207) sentenciaba que el ser humano se caracteriza por ser «un primer movimiento», una formulación que desafiaba a la caracterización aristotélica de Dios, por cierto. En esa línea, Hannah Arendt definía la capacidad humana de actuar como la posibilidad de comenzar, es decir, de realizar algo imprevisto. Una propiedad que también llamaba «natalidad» (Arendt, 1998) o «impredecibilidad» (Arendt y Jaspers, 1993) del comportamiento humano.

En contraste, el riesgo de la gobernanza algorítmica es que preconfigure el campo de lo posible a partir de los perfiles elaborados sobre la base de la pertenencia a determinado patrón o grupo social, sin dejar espacio a lo inesperable. En última instancia, la inteligencia y el pensamiento no pueden modelizarse como una mera secuencia de operaciones aritméticas estandarizadas que representen todas las conclusiones posibles. La inteligencia se manifiesta precisamente en contextos imprevisibles que requieren vías de solución inéditas. Una operación realizada dentro del lenguaje simbólico de un algoritmo solo puede procesar problemas predefinidos. Lo inesperado —un suceso fuera del marco de referencia con pretensión de validez— permanece invisible dentro de la lógica del sistema. Esto tiene una gran significación democrática porque, en palabras de Luhmann (2018, pág. 133), «la democracia es un inusual mantener abiertas las posibilidades de elección futura».

F. Conclusión: la libertad de las preferencias y la libertad frente a las preferencias

Comencé diciendo que había poca individualidad en los sistemas de recomendación, pero tal vez la haya en exceso, en el siguiente sentido: los comportamientos individuales que se predicen sobre la base de operaciones masivas de minería de datos están desprovistos de toda inscripción en contextos colectivos e incluso intencionales (Rouvroy, 2011). Las preferencias y las decisiones individuales no necesariamente reflejan una verdadera autodeterminación; esta equiparación supone situar enteramente la libertad personal en el ámbito psíquico, sin garantizar al individuo la capacidad de influir en el contexto cultural, social y político que condiciona sus preferencias y decisiones. En este sentido, las recomendaciones formuladas sobre la base de comportamientos que no han sido objeto

expreso de reflexión, sin examinar su compatibilidad con las de otros ni su inserción en un contexto social, son una abstracción desconectada de nuestra condición democrática.

Hay una libertad de preferir y una libertad frente a nuestro preferir. Esta segunda forma de libertad se conquista más allá de la satisfacción mecánica, inmediata y solipsista de las necesidades, convirtiendo a las recomendaciones en objeto de reflexión. ¿Somos más libres cuando simplemente satisfacemos nuestras preferencias o cuando adoptamos una actitud reflexiva hacia ellas, teniendo en cuenta diversos criterios (como su compatibilidad con las de los demás o criterios de largo plazo), lo que puede llevarnos a la satisfacción, a su renuncia o a satisfacerlas de otro modo? La democracia no es un sistema de satisfacción de necesidades sino un sistema de reflexión colectiva sobre esas necesidades. Los seres humanos no solo expresan y persiguen deseos, sino que también disponen de la capacidad de juzgarlos, de modo que unos nos parecen más deseables que otros. La reflexividad introduce una distancia respecto de nosotros mismos, al menos respecto de lo que espontáneamente creemos preferir (o nos recomiendan como nuestra preferencia) y en este sentido la convivencia democrática no descansa sobre individuos soberanos sino sobre interlocutores que discuten acerca de lo común.

En ocasiones se afirma que seríamos más dueños de nosotros mismos si nos apropiáramos de los datos de los que otros hacen uso, pero realmente nos pertenecen. Esa es la típica narrativa que pretende proteger la privacidad o monetizar nuestros datos y exigir que las empresas que los recogen y negocian con ellos nos paguen por hacerlo. Pero la verdadera autodeterminación no es la posesión de los datos sino el derecho a no ser reducido a los datos; no sería tanto controlar «nuestros» datos como mantenerse a distancia de ellos, que nuestra identidad no se construya irreflexivamente a partir de las huellas dispersas que dejamos en el mundo. Las tecnologías digitales no amenazan nuestra privacidad en el sentido literal de entrometerse en la intimidad sino, sobre todo, en la medida en que debilitan la autorreflexión crítica acerca de sí mismo, “convertir al yo en interlocutor del yo” (Fischer, 2023, pág. 102). Nuestra libertad tiene mucho que ver con la inadecuación respecto de nosotros mismos. El «derecho al olvido» es una de esas prerrogativas, como la privacidad, pero sobre todo la libre disposición sobre el futuro.

La era digital nos hace soñar con la horizontalización del poder, la sustitución del gobierno por la gobernanza, la apoteosis de las redes, el retorno del individuo soberano, pero en vez de liberar la espontaneidad, posibilitar la bifurcación y la alteración imprevisible, tenemos un sistema que nos encierra en el cálculo de lo posible. Poner al consumidor en el

centro no equivale a hacer plena justicia al sujeto en su peculiaridad biográfica y a su indeterminación respecto del futuro. En este sentido, los sistemas de recomendación, pese a lo que parece, están fuera del control de los sujetos; se basan en el comportamiento no reflexivo más que en las preferencias expresas u objeto de deliberación. Se trata de una forma de conocimiento y comunicación que excluyen la autorreflexión en proceso de aprendizaje acerca de sí mismo. Todo ello forma parte de esa tendencia a la automatización de la acción política que es diametralmente opuesta a la experiencia de la libertad política (Züger, Milan y Tanczer, 2017, pág. 275). La gubernamentalidad algorítmica es altamente despolitizadora. Prescinde de los sujetos humanos reflexivos al producir modos de comportamiento supraindividuales, que no requieren que los sujetos den cuenta de sí mismos (Rouvroy y Berns, 2013). La política en la era digital tiene que considerar a los usuarios como sujetos políticos (Fuchs, 2017), para lo cual debemos moderar el peso del pasado en la gobernanza algorítmica y proteger la indeterminación del futuro.

Bibliografía

Amoore, L. (2020), *Cloud Ethics: Algorithms and the Attributes of Ourselves and Others*, Durham y Londres, Duke University Press.

Arendt, H. (1998), *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press.

Arendt, H. y K. Jaspers (1993), *Correspondence 1926-1969*, Londres, Harvest Books.

Bartlett, J. (2018), *The People Vs Tech: How the Internet is Killing Democracy (and How We Save it)*, Londres, Ebury Press.

Bridle, J. (2020), *La nueva edad oscura: la tecnología y el fin del futuro*, München, C.H. Beck.

Broussard, M. (2023), *More than a Glitch: Confronting Race, Gender, and Ability Bias in Tech*, Cambridge, MIT Press.

Cardon, D. (2010), *La démocratie Internet : promesses et limites*, París, Seuil.

Chun, W. H. K. (2021), *Discriminating Data: Correlation, Neighborhoods, and the New Politics of Recognition*, Cambridge, MIT Press.

Cohn, J. (2019), *The Burden of Choice: Recommendations, Subversion, and Algorithmic Culture*, New Brunswick, Rutgers University Press.

Crawford, K. (2021), *Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*, New Haven, Yale University Press.

Fischer, E. (2023), "AI, critical knowledge and subjectivity", *Handbook of Critical Studies of Artificial Intelligence*, S. Lindgren (ed.), Cheltenham, Elgar.

Foucault, M. (1976), *Histoire de la sexualité, I : la volonté de savoir*, París, Gallimard.



- Fuchs, C. (2017), "Towards the public service internet as alternative to the commercial Internet", *ORF Texte*, N° 20, Österreichischer Rundfunk.
- Gandy, O. H. (2010), "Engaging rational discrimination: exploring reasons for placing regulatory constraints on decision support systems", *Ethics and Information Technology*, vol. 12, junio.
- Geller, E. (2018), "Despite Trump's assurances, states struggling to protect 2020 election", *POLITICO*, 27 de julio [en línea] <https://www.politico.com/story/2018/07/27/trump-election-security-2020-states-714777>.
- Hacking, I. (1996), "The looping effects of human kinds", *Causal Cognition: A Multidisciplinary Debate*, D. Sperber, D. Premack y A. J. Premack (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Harcourt, B. E. (2006), *Against Prediction: Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hepple, B. (2017), "Can Facebook data predict your political view? Yes, yes it can", *CitizenMe*, 23 de noviembre [en línea] <https://www.citizenme.com/facebook-predict-political-view/>.
- Jellinek, G. (1914), *Allgemeine Staatslehre*, Berlín, O. Häring.
- Lechterman, T. M. (2024), "The perfect politician", *Living With AI: Moral Challenges*, D. Edmonds (ed.), Oxford University Press, en prensa.
- Leighninger, M. y Q. Moore-Vissing (2018), *Rewiring Democracy: Subconscious Technologies, Conscious Engagement, and the Future of Politics*, San Francisco, Public Agenda.
- Lobel, O. (2022), *The Equality Machine: Harnessing Digital Technology for a Brighter, More Inclusive Future*, Nueva York, PublicAffairs.
- Luhmann, N. (2008), *Die Moral der Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- _____(2018), *Soziologische Aufklärung 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nietzsche, F. (1967), *Nachgelassene Fragmente 1882-1884. Sämtliche Werke 10, Kritische Studienausgabe*, G. Colli y M. Montinari (eds.), Berlín y Nueva York, De Gruyter.
- Pearl, J. y D. Mackenzie (2018), *The Book of Why: The New Science of Cause and Effect*, Londres, Allen Lane.
- Reckwitz, A. (2017), *Die Gesellschaft der Singularitäten: Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlín, Suhrkamp.
- Reviglio, U. y C. Agosti (2020), "Thinking outside the black-box: the case for 'algorithmic sovereignty' in social media", *Social Media + Society*, vol. 6, N° 2, agosto-junio.

Rouvroy, A. (2013), "The end(s) of critique: data behaviourism versus due process", *Privacy, Due Process and the Computational Turn: The Philosophy of Law Meets the Philosophy of Technology*, M. Hildebrandt y K. de Vries (eds.), Nueva York, Routledge.

_____(2011), "Technology, virtuality and utopia: governmentality in an age of autonomic computing", *Law, Human Agency and Autonomic Computing: The Philosophy of Law Meets the Philosophy of Technology*, M. Hildebrandt y A. Rouvroy (eds.), Londres, Routledge.

_____(2008), "Réinventer l'art d'oublier et de se faire oublier dans la société de l'information?", *La sécurité de l'individu numérisé : réflexions prospectives et internationales*, S. Lacour, París, L'Harmattan.

Rouvroy, A. y T. Berns (2013), "Algorithmic governmentality and prospects of emancipation: disparateness as a precondition for individuation through relationships?", *Réseaux*, vol. 177, N° 1, enero.

Schauer, F. (2006), *Profiles, Probabilities, and Stereotypes*, Harvard University Press.

Susskind, J. (2018), *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*, Oxford University Press.

Vallor, S. (2015), "Moral deskilling and upskilling in a new machine age: reflections on the ambiguous future of character", *Philosophy & Technology*, vol. 28, N° 1, marzo.

Zuboff, S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Nueva York, Public Affairs.

Züger, T., S. Milan y L. M. Tanczer (2017), "Sand l'm Getriebe der Informationsgesellschaft: Wie digitale Technologien die Paradigmen des Zivilen Ungehorsams herausfordern und verändern", *Politische Theorie und Digitalisierung*, D. Jacob y T. Thiel (eds.), Baden-Baden, Nomos.

Zuiderveen Borgesius, F. J. y otros (2018), "Online political microtargeting: promises and threats for democracy", *Utrecht Law Review*, vol. 14, N° 1.

¿En qué casos la educación promueve el desarrollo?

Políticas educativas para un crecimiento transformador

Lant Pritchett¹

Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fundada en 1948, está celebrando su 75° aniversario. El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. En su artículo 26.1 ese documento expresa:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (Naciones Unidas, 1948, pág. 36).

En 1955, el prestigioso economista caribeño Sir. W. Arthur Lewis publicó la obra *The Theory of Economic Growth*, en la que se planteaba la noción fundamental de que el crecimiento económico es la combinación del esfuerzo de economizar, la acumulación de conocimiento y la acumulación de capital (Lewis, 1955, pág. 164). Si bien a menudo se lo recuerda (¿o caricaturiza?) por la importancia que atribuía a la necesidad de aumentar las tasas de ahorro

¹ Lant Pritchett, Economista del Desarrollo y ex Director del Programa de Investigación sobre la Mejora de los Sistemas Educativos (RISE) de la Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford. Este capítulo está basado en la presentación realizada por el autor con ocasión de las actividades conmemorativas del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sede de la Comisión en Santiago, el 18 de marzo de 2024.



Lant Pritchett, Economista del Desarrollo y ex Director del Programa de Investigación sobre la Mejora de los Sistemas Educativos (RISE) de la Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford, y José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Lant Pritchett, Economista del Desarrollo y ex Director del Programa de Investigación sobre la Mejora de los Sistemas Educativos (RISE) de la Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford. CEPAL, Santiago, 18 de marzo de 2024.



e inversión², o por sus modelos de mercados laborales duales, en su libro de 1955 comienza a analizar la cuestión del capital recién en la página 201, después de los capítulos sobre la voluntad de economizar, las instituciones económicas y el conocimiento. En su análisis sobre la importancia de generar y aplicar conocimiento para impulsar el crecimiento económico hace alusión a las disyuntivas que ello implica, reconoce que el desarrollo económico impone enormes exigencias a todos los niveles de los sistemas educativos, entre ellos la educación primaria y secundaria, los centros de capacitación, los servicios de educación para adultos y las universidades, y señala que el costo de brindar todos estos servicios de manera “adecuada” supera el presupuesto de cualquier país de ingreso bajo (Lewis, 1955, pág. 183). Luego dice que 50 años antes —a principios del siglo XX— la mayoría de los políticos nacionalistas se comprometieron firmemente con la causa de la alfabetización, y consideraron que el objetivo fundamental de la política educativa era lograr que todos los niños fuesen a la escuela (Lewis, 1955, pág. 184).

He comenzado con estas referencias históricas debido a que existe una tendencia a actuar como si en el ámbito del desarrollo en general, o de los economistas en particular, la educación hubiera sido pasada por alto o relegada a un segundo plano. La opinión generalizada es que la importancia del “capital humano” para el desarrollo y el crecimiento económico fue “descubierta” por Gary Becker en la década de 1960 (Becker, 1964), o que se originó en los modelos de crecimiento endógeno (Romer, 1986) o en el resurgimiento del modelo neoclásico de crecimiento de la década de 1980 (Mankiw, Romer y Weil, 1992), o que obedece a un cambio de actitud para enfatizar el “desarrollo humano” como objetivo. No obstante, hace mucho tiempo que existe un consenso generalizado sobre la noción de que el desarrollo nacional en general, y el desarrollo económico en particular, implican una enorme ampliación de los servicios de educación básica (tanto primaria como secundaria) y de la oferta de capacitación y educación universitaria³. Además, este consenso sobre la importancia de la educación se ha manifestado en acciones concretas. El avance de la escolarización desde 1950 ha sido uno de los mayores éxitos humanos entre finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

² Incluso uno de los pasajes más ampliamente citados de Lewis a menudo se trunca de forma tal que no queda claro si tuvo la intención de incluir al capital humano. El pasaje dice que el problema central de la teoría de desarrollo económico es entender el proceso a través del cual una comunidad que anteriormente ahorra e invierte un 4% o un 5% (o menos) de su ingreso nacional se convierte en una economía donde el ahorro voluntario se sitúa entre un 12% y un 15% de su ingreso nacional (o más). Según Lewis, ese es el problema central, debido a que el aspecto fundamental del desarrollo económico se vincula con la acumulación rápida de capital, un capital que incluye el conocimiento y las habilidades (Lewis, 1954, pág. 155).

³ Usando datos para un período de más de 200 años, Agustina Paglayan (2021) muestra que el proceso de ampliación de la educación primaria comenzó hace mucho tiempo, prácticamente un siglo antes del proceso de democratización generalizada, y que para cuando se transformaron en democracias, tres cuartas partes de los países habían logrado que más de la mitad de su población asistiera a la escuela primaria.

Con todo, como señalé hace más de 20 años en “Where has all the education gone?” (Pritchett, 2001), este enorme avance de la escolarización y, más particularmente, las diferencias llamativamente bajas entre los países en lo referido al aumento del “capital de escolarización” (a saber, un indicador de “capital” basado en la escolarización y en una estimación de los beneficios de la escolarización) (Pritchett, 2006) plantea un enigma. El hecho de que la escolarización haya aumentado tanto en algunos (numerosos) países, y que, aun así, esos países no hayan experimentado un crecimiento económico rápido o sostenido permite concluir de manera inequívoca que el aumento de la escolarización, de por sí, no es condición “suficiente” para el crecimiento. Además, no existe una correlación robusta entre el aumento del producto por trabajador y el aumento porcentual de la escolarización (Pritchett, 2001) o el aumento del capital de escolarización (Pritchett, 2006)⁴. Esto nos remite a la pregunta del título: “¿En qué casos la educación promueve el desarrollo?”

En la primera sección se abordan las cuestiones que plantea el hecho de que la escolarización no equivale a aprender (Pritchett, 2013), y aun así, las nociones de “escolarización” —medida como los años o los niveles de escolaridad completos o las certificaciones obtenidas— y “educación” —que debería aludir a los resultados reales de aprendizaje referidos a la mejora de los conocimientos, las habilidades, las competencias, las disposiciones y las creencias— se tratan como sinónimos. El principal argumento es que pese a los enormes progresos en materia de escolarización durante los últimos 75 años, la escolarización, desde un punto de vista empírico, no impulsa el crecimiento económico —ni tampoco debería esperarse que lo haga desde una perspectiva teórica—, a menos que el resultado de ese proceso sea el aprendizaje.

En la segunda sección se muestra que el crecimiento económico guarda una estrecha relación con las nuevas mediciones internacionales de las habilidades cognitivas. Los datos apoyan la noción de que el efecto de la escolarización en el crecimiento se relaciona con el aprendizaje: cuanto mayor es el aprendizaje, mayor es el efecto de la escolarización en el crecimiento, y cuanto mayor es la escolarización, mayores son los efectos de las mejoras de aprendizaje.

En la tercera sección se argumenta que el mecanismo que probablemente subyace a la correlación entre el aprendizaje y el crecimiento económico no es la interpretación restringida de que las destrezas concretas que se miden en las evaluaciones son la única trayectoria posible —o incluso la más

⁴ El matiz introducido por la noción de “robusta” permite dar cuenta del hecho de que, como se muestra en Pritchett (2006): i) existen algunos parámetros que, cuando se utilizan para medir el “capital de escolarización”, demuestran que existe una asociación positiva entre el crecimiento y el capital de escolarización, pero ii) tales parámetros son relativamente raros, y no existen datos complementarios que indiquen que sean los más idóneos (por ejemplo, uno de los parámetros necesarios para medir el capital de escolarización es la asociación entre el nivel de escolarización y los beneficios de la escolarización, y los parámetros necesarios para establecer una relación positiva entre el capital de escolarización y el crecimiento económico no son congruentes con las estimaciones de esa relación correspondientes a más de un país).



importante—, sino que los jóvenes con resultados educativos débiles en las evaluaciones internacionales de matemática, ciencia y lectura carecen de las habilidades fundamentales para aplicar el conocimiento en situaciones inesperadas o excepcionales, lo cual es una consideración fundamental para preparar a los jóvenes para el futuro.

En la cuarta sección se examina brevemente qué deberían hacer los países para modificar sus sistemas educativos y generar el tipo de aprendizaje que permita a las economías de América Latina y el Caribe alcanzar los objetivos actuales que plantea la CEPAL, a saber, “productividad, desarrollo productivo, empleo y crecimiento inclusivo”.

En la última sección se ofrecen algunas conclusiones.

A. La escolarización por sí sola no promueve el crecimiento económico

En la primera sección se establecen dos hechos descriptivos que deben contemplarse en cualquier análisis de la relación entre la educación y el crecimiento.

En primer lugar, un hecho con dos características: i) durante los últimos 60 años la escolarización en los países de América Latina y el Caribe ha experimentado una enorme expansión, y ii) esta expansión ha sido mucho más significativa que la que habría podido preverse a partir de una relación estática entre el crecimiento económico y la escolarización en los distintos países. Este último hecho implica que al comparar la situación actual con, por ejemplo, la de 1960, se observa que: a) las tasas de escolarización de los países son mucho más altas hoy que en países de ingresos similares en 1960, y b) esta situación equivale a decir que con las mismas tasas de escolarización, actualmente los países alcanzan un producto interno bruto (PIB) per cápita mucho menor que en el pasado.

En segundo lugar, no existe ninguna correlación entre el aumento porcentual de los años de escolarización en los países y la tasa de crecimiento del producto por trabajador.

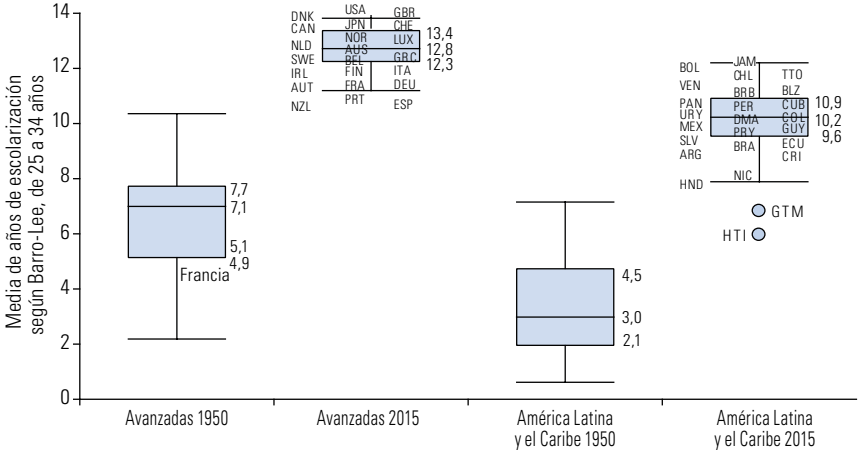
1. El espectacular éxito en el aumento de la escolarización

En el gráfico X.1A se muestra que entre 1950 y 2015 los años de escolarización de los jóvenes de entre 25 y 34 años⁵ se triplicaron con creces, de 3,0 (la mayoría de los jóvenes no llegaban a finalizar la primaria) a 10,2 (la mayoría de los jóvenes completaban al menos el ciclo de educación secundaria básica).

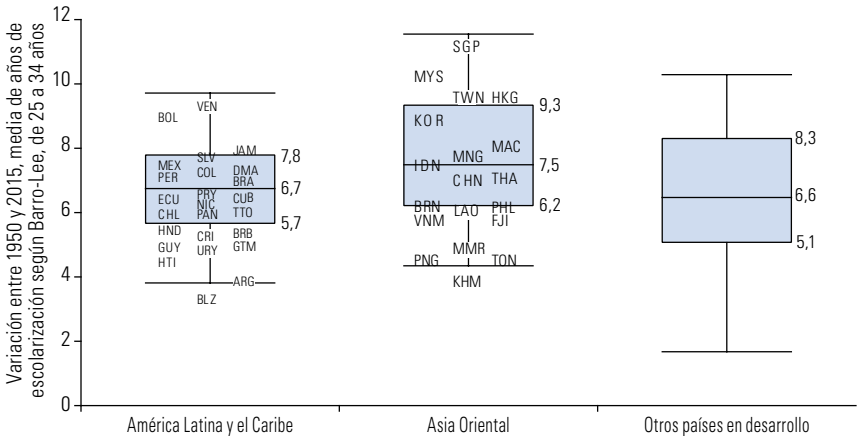
⁵ El uso de datos sobre cohortes más jóvenes refleja mejor la dinámica del cambio en los niveles de escolarización que las comparaciones de la totalidad de la fuerza de trabajo, que es un promedio ponderado de todas las cohortes, incluidos aquellos que culminaron su escolarización básica hace 40 años o más.

Gráfico X.1
Países desarrollados y países en desarrollo: aumento de los años
de escolarización, 1950-2015

A. América Latina y el Caribe frente a las economías avanzadas, 1950 y 2015



B. América Latina y el Caribe frente a Asia Oriental y otros países en desarrollo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Barro y J. Lee, Barro-Lee Educational Attainment Dataset [en línea] <http://barrolee.com/>.

Las diferencias históricas y actuales con la trayectoria de los países “avanzados” son ilustrativas. En 2015, los jóvenes de casi todos los países de América Latina y el Caribe tenían muchos más años de escolarización que los jóvenes del mundo en desarrollo en 1950. Los jóvenes en los países más rezagados de América Latina y el Caribe (25º percentil) tenían 9,6 años de escolarización en 2015, frente a apenas 7,7 años en los países más



avanzados (75º percentil) en 1950. Hasta en Haití, el país de América Latina y el Caribe con el índice más bajo de escolarización en 2015, los jóvenes tenían más años de escolarización completos (6) que en Francia en 1950 (4,9). La brecha entre la región de América Latina y el Caribe y las economías avanzadas en lo referido a los años de escolarización de los jóvenes se redujo considerablemente, de 4,1 años (7,1 frente a 3) a solo 2,6 años (12,8 frente a 10,2). Ningún aspecto del fracaso de los países de América Latina y el Caribe de converger hacia los niveles de productividad laboral (PIB por trabajador) de los países más avanzados puede atribuirse a que no hayan aumentado los índices de escolarización tan rápido como las naciones “desarrolladas”. En suma, como puede verse en el gráfico X.1, el extraordinario aumento de los años de escolarización ha sido prácticamente universal, hasta los países en desarrollo más rezagados ahora registran más años de escolarización que lo que lo hacía el promedio de los países desarrollados en 1960.

En el gráfico X.1B se muestra la variación de los años de escolarización de los jóvenes de entre 25 y 34 años. En 2015, en un país promedio de la región de América Latina y el Caribe, los jóvenes tenían 6,7 años más de escolarización que en 1950, un logro realmente extraordinario. Medido en años absolutos, esta mejora fue la misma que la observada en países en desarrollo fuera de América Latina y el Caribe y fuera de Asia Oriental, cuyo aumento fue de 6,6 años.

De hecho, la diferencia entre los países de América Latina y el Caribe y la región de Asia Oriental no es significativa, y se observan enormes variaciones dentro de cada región. En un país promedio de la región de Asia Oriental, el aumento fue de 7,5 años frente a 6,7 años en la región de América Latina y el Caribe, por lo que el progreso medido en años fue sobresaliente en ambas regiones, y estuvo apenas un 10% por detrás en América Latina y el Caribe. Aunque algunos de los países de mayor crecimiento en Asia Oriental lograron mayores aumentos en los índices de escolarización de los jóvenes (República de Corea, Taiwán (China), Hong Kong (China), Malasia), es importante puntualizar dos aspectos. En primer lugar, no todos los países de alto crecimiento en Asia Oriental registraron un aumento acelerado de la escolarización frente a la región de América Latina y el Caribe (por ejemplo, Indonesia, Viet Nam, China). En segundo lugar, entre 1950 y 2015 las tasas de escolarización del Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela aumentaron al mismo ritmo que las de la República de Corea, pero los resultados en materia de crecimiento económico fueron totalmente distintos.

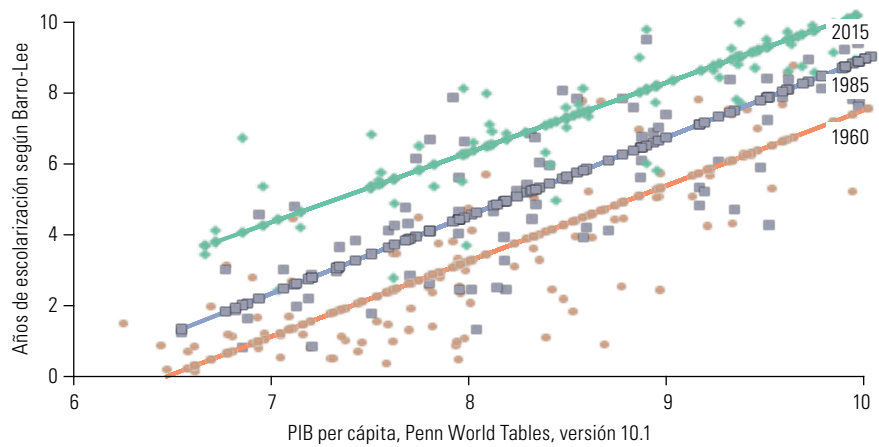
La escolarización y el PIB per cápita sirven de base fundamental para los debates históricos sobre la educación y el crecimiento en general, y la investigación proporciona respuestas a estos.

Una pregunta que no es necesario plantear es: “¿Por qué la región de América Latina y el Caribe tuvo más éxito en la promoción del rápido

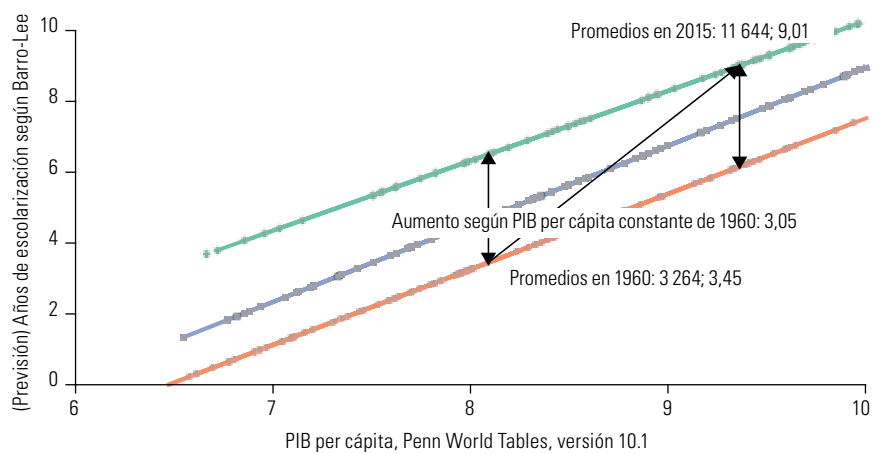
crecimiento económico que en la expansión de la escolarización?”. En el gráfico X.2A se muestra la relación transversal entre los años de escolarización y el PIB per cápita para 1960, 1985 y 2015. En cada período, los países con el PIB per cápita más alto registran un mayor número de años de escolarización (se trata simplemente de una correlación; aún no hablamos de “causalidad”). Lo interesante es que esta relación registra una tendencia ascendente continua, de forma tal que en cualquier nivel dado de PIB per cápita, el índice de escolarización aumenta mucho más a lo largo del tiempo.

Gráfico X.2
Relación entre el aumento de los años de escolarización y el PIB per cápita

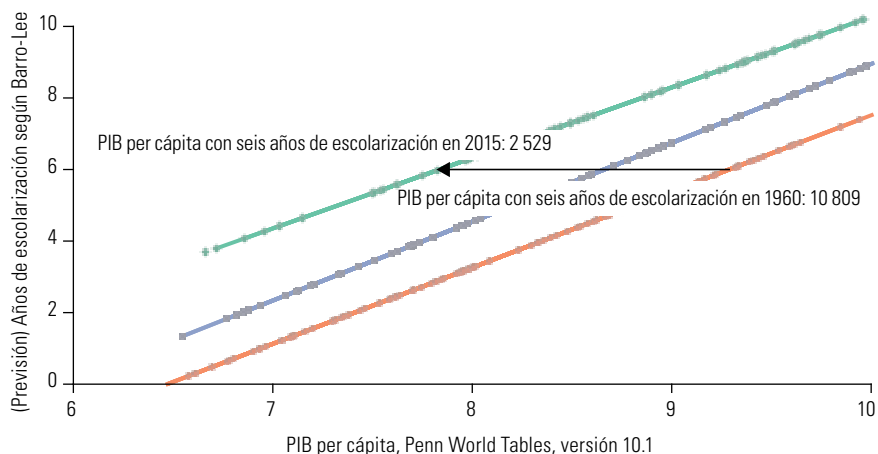
A. Años de escolarización y PIB per cápita a través del tiempo



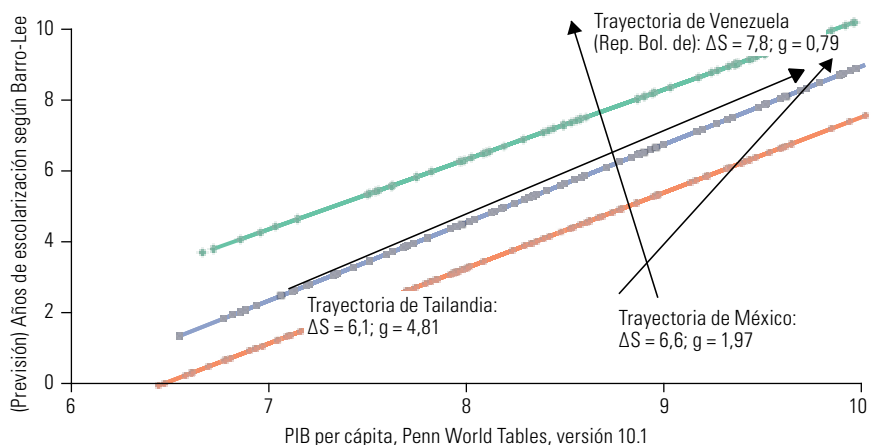
B. Descomposición del aumento de los años de escolarización



C. PIB per cápita mucho más bajo en cualquier nivel de escolarización



D. Trayectorias de escolarización y PIB per cápita muy distintas



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Barro y J. Lee, Barro-Lee Educational Attainment Dataset [en línea] <http://barrolee.com/>; Universidad de Groninga, Penn World Table versión 10.01 [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.

En el gráfico X.2B se dividen los aumentos en el número de años de escolarización entre los cambios que “replican” la relación (es decir, los países aumentaron los años de escolarización porque se volvieron más ricos) y las variaciones ascendentes de la relación (es decir, los países aumentaron los años de escolarización a lo largo del tiempo independientemente del PIB per cápita). La media de años de escolarización de la población en edad

laboral (15 a 64 años) aumentó de 3,45 a 9,01 años, alrededor de 5,5 años⁶. Si comparamos los años reales de escolarización en 2015 con la cantidad de años que podrían haberse previsto en función de la relación entre países de 1960 según los valores del PIB per cápita de 2015, la conclusión es que aun si el PIB per cápita de un país hubiera permanecido constante entre 1960 y 2015, el período de escolarización habría aumentado solo 3,05 años. La realidad es que el número de años de escolarización es mucho, mucho más alto que lo que habría podido predecirse solo tomando en cuenta el crecimiento (considerando la relación transversal).

Como señala Lewis (1955, pág. 183), la educación es tanto un servicio para los consumidores como una inversión, y en la medida en que es una inversión, contribuye directamente a aumentar la producción. Por “consumo”, Lewis se refiere a que las personas logran tener vidas mejores y más plenas y humanas cuando logran educarse, aun si esto no contribuye directamente a aumentar la productividad económica. En el gráfico X.2C se muestra la relación inversa entre un mayor número de años de escolarización y cualquier nivel de PIB per cápita: menos PIB per cápita para cualquier nivel de escolarización. En 1960, un país con seis años de escolarización registraba un PIB per cápita de 10.809 dólares internacionales en paridad de poder adquisitivo (PPA), mientras que en 2015 un país con la misma cantidad de años de escolarización registraba un PIB per cápita de apenas 2.529 dólares internacionales en PPA. En 1960, Francia registraba solo 4,3 años de escolarización para las personas de 15 a 64 años, pero con ese nivel de escolarización el PIB per cápita era de 10.349 dólares internacionales en PPA. En 2015, Haití registraba 5,3 años de escolarización para las personas del mismo intervalo de edad, pero su PIB per cápita era de apenas 1.810 dólares internacionales en PPA. Aunque aumentar los años de escolarización cuando los niveles de producción son bajos es positivo para el bienestar humano, surge la pregunta: ¿por qué los países no logran generar los mismos niveles históricos de producción cuando aumentan los niveles de escolarización?

Y aunque en general se observa una variación ascendente en el número de años de escolarización en cualquier nivel de PIB per cápita (gráficos X.2A y B) o un menor PIB per cápita por cada año adicional de escolarización (gráfico X.2C), también se observa una varianza sumamente amplia entre los países en el ritmo relativo de aumento de los años de escolarización y el PIB per cápita. En el gráfico X.2D se muestran tres países con trayectorias sumamente distintas en materia de años de escolarización

⁶ Esto es menos que los cambios en el gráfico 1, ya que se refiere a la totalidad de la población en edad laboral, no solo a los jóvenes de entre 25 y 34 años, y debido a que la tendencia era ascendente, este crecimiento es mayor para las cohortes más jóvenes que para las de más edad.



y PIB per cápita. En Tailandia, el aumento del número de años de escolarización (6,1 años) estuvo dentro del promedio, pero el crecimiento del país superó considerablemente la media (un 4,81% por año). En México, el aumento del número de años de escolarización se ubicó exactamente en el promedio (6,6 años, igual que la media de 6,6 años para todos los demás países en desarrollo, como se ve en el gráfico X.2D), por encima de Tailandia y, sin embargo, su crecimiento se ubicó dentro de la media (un 1,97% por año), menos de la mitad que el de Tailandia. En contraste, en la República Bolivariana de Venezuela el aumento del número de años de escolarización fue mucho más acelerado que la media (más que en Tailandia y que en México), pero entre 1960 y 2015 el país registró un crecimiento promedio negativo: un -7,9% por año. Es decir que los años de escolarización aumentaron mucho más que lo que habría podido preverse según el PIB per cápita, o lo que es lo mismo, el nivel del PIB per cápita para cualquier nivel de escolarización disminuyó (véase el gráfico X.2).

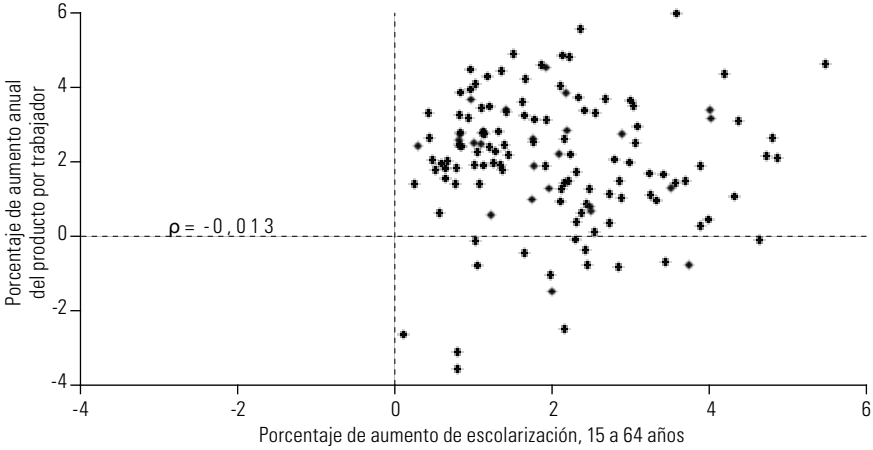
2. El aumento de la escolarización, por sí solo, no impulsa el crecimiento económico

En promedio, el porcentaje de aumento de la escolarización por trabajador fue casi idéntico en los países con escaso crecimiento económico y con alto crecimiento económico (gráfico X.3B), y en realidad fue ligeramente más alto en los países de escaso crecimiento (un 2,23% por año) que en los de alto crecimiento (un 1,90% por año). Este hecho aparentemente contradictorio no es más que una consecuencia de que el crecimiento anual del producto por trabajador y el porcentaje anual de aumento de los años de escolarización de la población en edad laboral durante períodos prolongados (varias décadas) no guardan ningún tipo de relación. Eso es lo que se observa para la totalidad del período transcurrido entre 1950 y 2015 (sobre la base del período más largo de datos disponible para cada país) en el gráfico X.3A, así como en los períodos que van de 1950 a 1985 (gráfico X.3C) y de 1985 a 2015 (gráfico X.3D).

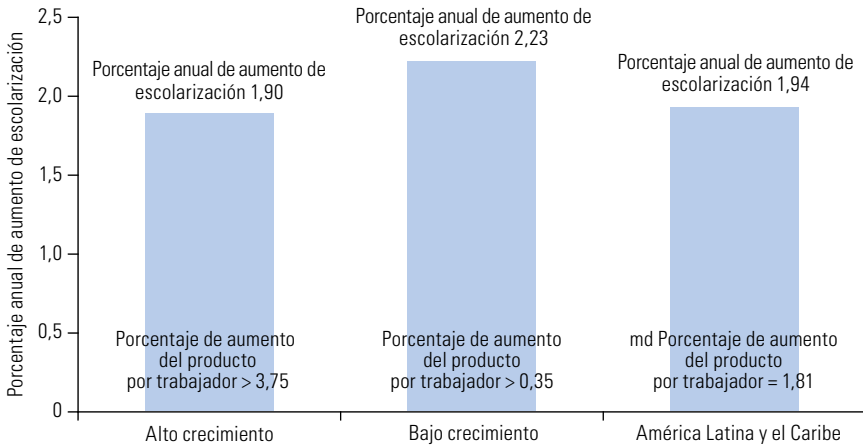
En el gráfico X.3 se muestran solo las correlaciones, pero con ellas alcanza para este análisis por dos motivos. En primer lugar, si bien queda claro que las correlaciones no deberían confundirse con relaciones de causalidad ni con estimaciones de un “parámetro” de cualquier modelo económico, sí son hechos concretos sobre el mundo que nuestra teoría y la comprensión de los procesos económicos deben contemplar.

Gráfico X.3
Relación entre el aumento de la escolarización y el producto por trabajador

A. Aumento del producto por trabajador y de la escolarización, 1950 a 2015

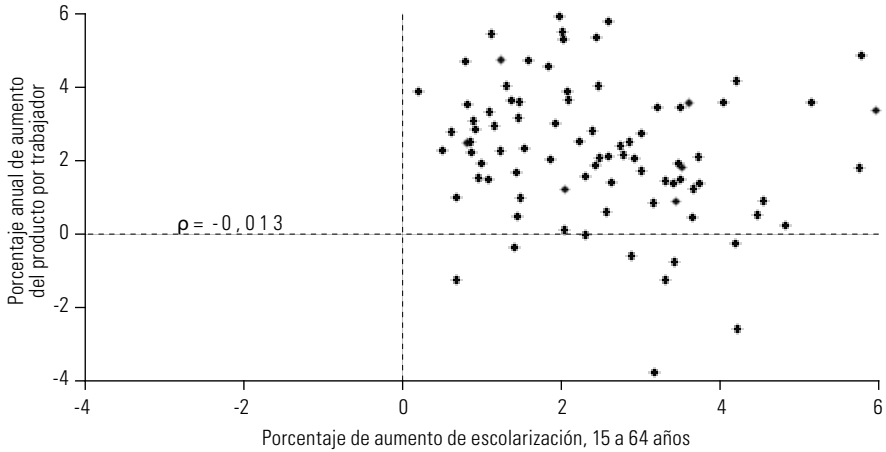


B. Aumento de escolarización en países de alto y bajo crecimiento

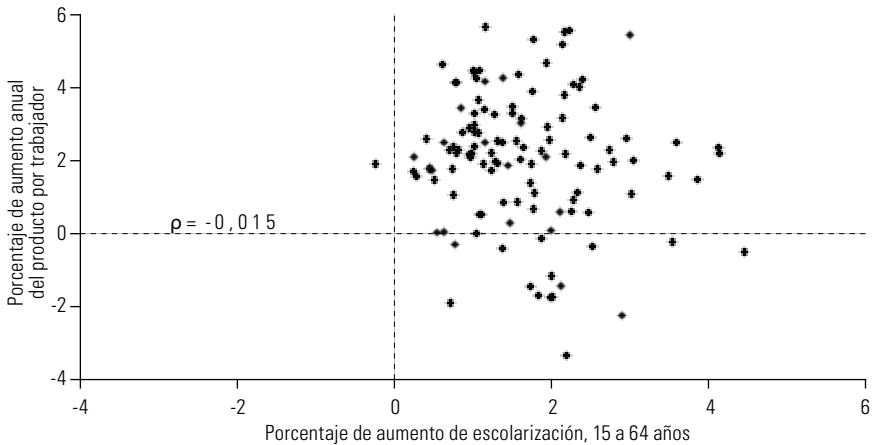




C. Aumento del producto por trabajador y de la escolarización, 1950 a 1985



D. Aumento del producto por trabajador y de la escolarización, 1985 a 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Barro y J. Lee, Barro-Lee Educational Attainment Dataset [en línea] <http://barrolee.com/>; Universidad de Groninga, Penn World Table versión 10.01 [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.

En segundo lugar, en mis trabajos anteriores demuestro que la conclusión de que no existe correlación entre el aumento de la escolarización y el crecimiento económico vuelve a constatararse al aplicar regresiones multivariadas que incluyen términos para capital por trabajador y términos de convergencia (Pritchett, 2001), brindan una medición sólida de la escolarización (Pritchett, 2001), y conservan su robustez al aplicarlas a una

variedad de parametrizaciones que establecen una relación entre *S* (años de escolarización) y el “capital de escolarización” usando estimaciones microeconómicas de los beneficios de la escolarización (Pritchett, 2006)⁷.

Esta falta de correlación se refleja en el título de este trabajo: “¿En qué casos la educación promueve el desarrollo?” Si existiera una correlación robusta y significativa entre el aumento de la escolarización y el crecimiento económico, la respuesta que cabría esperar —a saber, que la escolarización contribuye al crecimiento en casi todos los lugares— podría ser adecuada, pero esa correlación (y la correlación parcial) no solamente no es alta, sino que se ubica de manera robusta muy cerca de cero.

Los posibles motivos por los que la escolarización no siempre se traduce en crecimiento pueden desglosarse en una serie de categorías. Uno es que la escolarización no está produciendo los resultados educativos (es decir, las habilidades, las competencias, las capacidades y las características) que permiten aumentar la productividad de la fuerza de trabajo. Otro motivo es que la economía se estructura de forma tal que, aunque el aumento de la escolarización produzca una fuerza de trabajo con mayor potencial productivo, este “capital humano mejorado” no se destina a actividades que contribuyan a aumentar la productividad. Puede decirse que no existe correlación entre el porcentaje de aumento de la escolarización y de la producción por trabajador: países de alto y bajo crecimiento registraron un aumento sumamente rápido de la escolarización, y en América Latina y el Caribe ambos aumentos se ubicaron dentro de valores típicos (véase el gráfico X.3).

B. Las habilidades cognitivas evaluadas guardan relación con el crecimiento económico

Con la salvedad de que estos son hechos descriptivos, que no deben considerarse causativos y que no están tan bien establecidos como los hechos en la sección anterior, en esta sección hago alusión a dos circunstancias adicionales: i) el crecimiento económico del país guarda una estrecha relación con los indicadores de aprendizaje de los estudiantes, y ii) existen indicios de la existencia de un efecto interactivo, de forma tal que un año adicional de escolarización de la fuerza de trabajo redundará en un mayor crecimiento de los países si el aprendizaje aumenta.

⁷ Estos trabajos anteriores también explican por qué otros trabajos ampliamente citados en apoyo de la idea de que el aumento de la escolarización promueve el crecimiento no son confiables. Por ejemplo, Mankiw, Romer y Weil (1992) es un trabajo ampliamente citado que calcula una función “neoclásica” de producción aumentada según un indicador del capital humano que arroja una magnitud aparentemente plausible. El problema es que los autores utilizan la tasa de inscripción a la educación secundaria como valor representativo del aumento de la escolarización, cuando de hecho la correlación que existe entre ambos es negativa (ya que los países con índices elevados de inscripción a la educación secundaria ya registraban altos niveles de escolarización y, por lo tanto, menores tasas de crecimiento), y el uso de un flujo (inscripción) como valor representativo del aumento de un *stock* (años) solo se sostiene como una condición de equilibrio de estado estacionario, no durante un período de cambios absolutos y relativos profundos.



En años recientes se ha llevado a cabo una ingente labor para elaborar estimaciones que permitan comparar el nivel de habilidades cognitivas en matemáticas, lectura y ciencia de varios países. Diseñar evaluaciones comparables es una tarea difícil, ya que los países participan en evaluaciones distintas que aplican a diversas edades o grados escolares, por lo que es necesario dar por sentados varios aspectos importantes para lograr la comparabilidad. Con todo, tres iniciativas recientes basadas en métodos bastante distintos arrojan resultados en general similares en lo referido a los niveles de aprendizaje de los distintos países y lo que eso implica para su crecimiento económico.

El Índice de Capital Humano del Banco Mundial utiliza un puntaje armonizado de evaluación específico por país —que al igual que numerosas evaluaciones ha sido diseñado para que el promedio de los países avanzados sea de 500— para ajustar el total de años de escolarización de los países según los logros de aprendizaje alcanzados cada año. Esto permite estimar los años de escolaridad ajustados por aprendizaje de un país hipotético con un puntaje armonizado de evaluación de 600. Singapur registra el puntaje más alto (577), el total de años esperados de escolarización del país (13,9) y equivale a 12,8 años de escolaridad ajustados por aprendizaje, ya que el aprendizaje se sitúa alrededor de un grado académico por debajo de los 13,9 años de escolaridad ajustados por aprendizaje que corresponderían a un ritmo de aprendizaje de 600. El puntaje armonizado de evaluación de Chile se ubica en 452, por lo que su total de años (13,0) equivale a 9,4 años de escolaridad ajustados por aprendizaje; el puntaje de Guatemala (que se ubica en la media para la región de América Latina y el Caribe) es de 405, por lo que su total de años de escolarización (9,7) equivale a apenas 6,3 años de escolaridad ajustados por aprendizaje, y la República Dominicana, que registra el segundo puntaje armonizado de evaluación más bajo de América Latina y el Caribe (345), tiene un total de 11,9 años de escolarización, que equivalen a apenas 6,6 años de escolaridad ajustados por aprendizaje.

La importancia de estos ajustes es que permiten observar que aunque la República Dominicana está solo dos años por detrás de Singapur en lo referido a los años de escolarización (11,9 frente a 13,9 años), al introducir la variable referida al aprendizaje se observa que, en lo referido a las “equivalencias de aprendizaje”, Singapur está muy por delante de la República Dominicana, cuyo número de años de escolaridad ajustados por aprendizaje (6,6) no llega ni a la mitad del número que se registra en Singapur.

Más recientemente, Gust, Hanushek y Woessmann (2023) han estimado la distribución en cada país de las habilidades cognitivas en matemática y ciencias, y con ello han calculado una estimación del estudiante promedio (matriculado en un centro educativo) y una estimación (que se analiza más adelante) del porcentaje de jóvenes que no alcanzan el umbral de habilidades básicas universales globales.

Las correlaciones simples muestran que el nivel de PIB per cápita de los países mantiene una correlación mucho más estrecha con el nivel de habilidades cognitivas medido por cualquiera de los dos indicadores (el puntaje armonizado de evaluación fue de 0,71 y el de Gust, Hanushek y Woessmann fue de 0,72) que con la escolarización. Además, la correlación adicional multivariada con el PIB per cápita al agregar una medición de la escolarización a cualquiera de las dos mediciones de las habilidades es muy pequeña.

No obstante, lo que en realidad esperaríamos es un efecto interactivo entre la escolarización y el aprendizaje. Con los nuevos datos internacionales sobre la media de años de escolarización y los datos sobre el nivel de aprendizaje, podemos realizar un ejercicio empírico simple para examinar la relación entre el PIB per cápita y los años de escolarización, la medida de aprendizaje (puntaje armonizado de evaluación) y un término de interacción. El término de interacción permite que la asociación (parcial) de un año adicional de escolarización dependa de cuánto haya aprendido el trabajador promedio durante su escolarización y, de manera simétrica, que el beneficio de mejorar el aprendizaje evaluado dependa de la media de años de escolarización. Ambos son, en mi opinión, una cuestión de sentido común e intuición si se imaginan escenarios extremos. ¿Qué beneficio económico (aumento de la productividad laboral) podría esperarse que produzca un trabajador que tenga 10 años de escolarización, pero que no haya aprendido nada? Si bien el beneficio quizás no equivalga a cero, ya que las personas podrían aumentar en algo su productividad tan solo debido a la experiencia de haber asistido a un centro educativo, el sentido común parecería indicar que el beneficio será menor que si la persona adquirió los conocimientos, las habilidades y las competencias previstas en el plan de estudio y en el proceso de enseñanza. A la inversa, la intuición indica que si el sistema de educación básica es muy eficaz, pero no tiene alumnos, los efectos sobre la economía en su conjunto serán mucho menores que si más personas asisten a centros de estudio y obtienen los beneficios educativos de la escolarización.

Angrist y otros (2021), usando datos sobre los niveles mundiales de aprendizaje, examinan en qué medida la escolarización y el aprendizaje contribuyen a explicar los niveles de PIB per cápita y las tasas de crecimiento. Los autores muestran que la contribución de la escolarización a las diferencias de PIB per cápita entre los países es mucho más alta cuando se toman en cuenta las estimaciones de aprendizaje. También muestran que al explicar el crecimiento registrado entre 2000 y 2010, sus mediciones armonizadas de los resultados de aprendizaje del capital humano guardan una relación robusta con el crecimiento, algo que no ocurre con las mediciones de escolarización por sí solas ni con el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

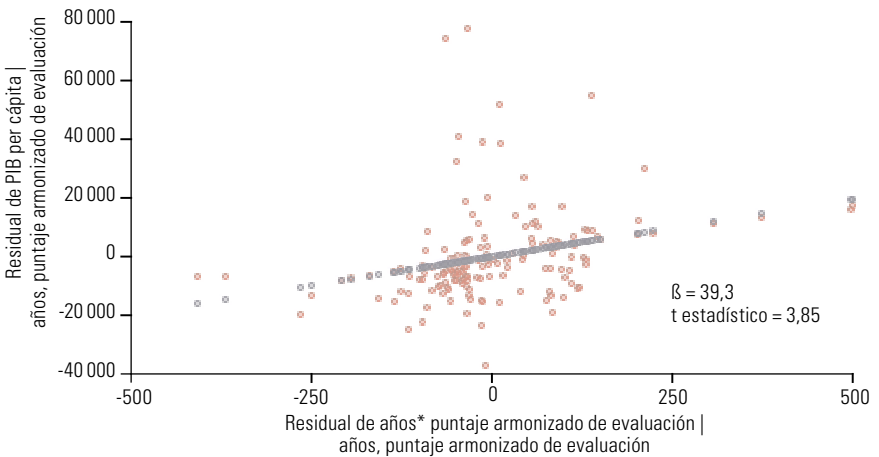
Como ilustración de las consecuencias de este tipo de efectos interactivos, en virtud de los cuales los efectos de la escolarización dependen del aprendizaje, utilizo los datos del Índice de Desarrollo Humano del Banco Mundial sobre los puntajes armonizados de evaluaciones y sus estimaciones del nivel de

escolarización, junto con estimaciones del PIB ajustado según la paridad del poder adquisitivo (PPA) extraídas de la Penn World Table. Hago una regresión simple del nivel de PIB per cápita en función del nivel de escolarización, el puntaje armonizado de evaluación y la interacción entre ambos. En el gráfico X.4 se presentan los resultados, que destaco son meramente ilustrativos de las consecuencias de incorporar el efecto interactivo entre la escolarización y el aprendizaje en los resultados económicos, no una prueba definitiva ni mucho menos una representación de estimaciones bien definidas desde el punto de vista causal; es por ello que utilizo términos como “efectos” entre comillas.

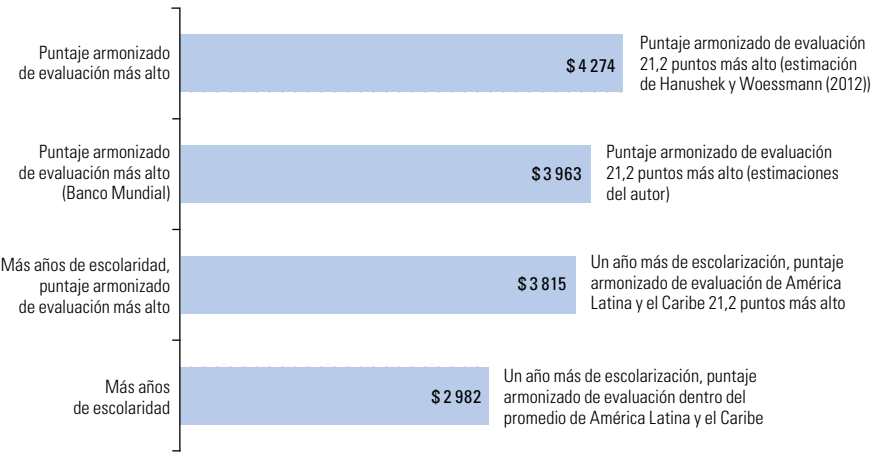
Gráfico X.4

Relación entre años de escolarización, niveles de aprendizaje y PIB per cápita

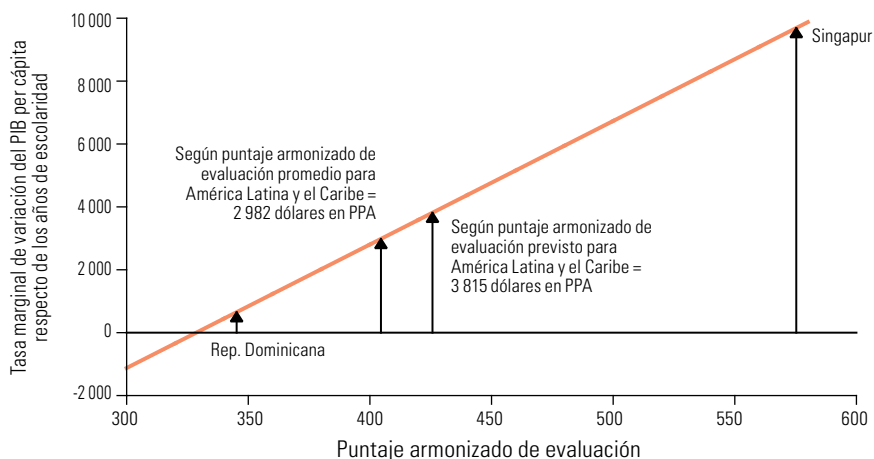
A. Incidencia de los años y los puntajes en el PIB per cápita



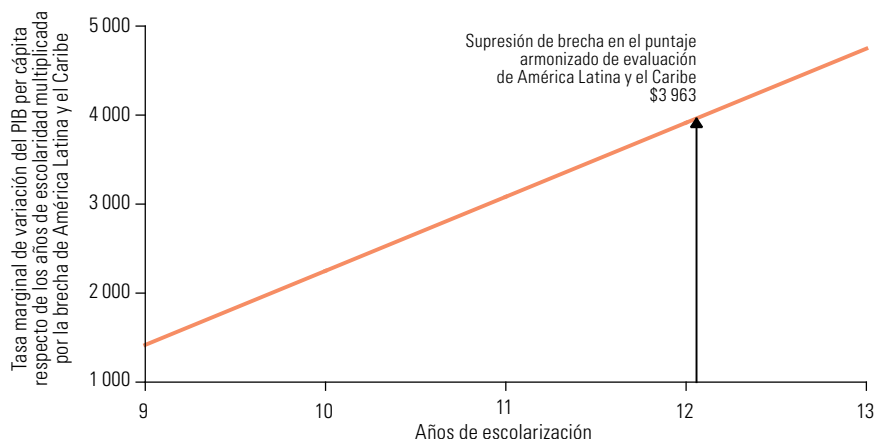
B. Aumentos previstos y nivel de PIB per cápita



C. Impacto de año adicional, según el puntaje armonizado de evaluación



D. Impacto de mejora en el puntaje armonizado de evaluación, por año de escolarización



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, [Índice de Capital Humano [base de datos en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038030>; Universidad de Groninga, Penn World Table versión 10.01 [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.

En el gráfico X.4A se muestra que existe un término interactivo positivo y de gran significancia estadística entre la escolarización y el aprendizaje. En los gráficos X.4C y X.4D se ilustran las consecuencias del término interactivo estimado.



En el gráfico X.4C se muestra el “efecto” de añadir un año de escolarización en varios niveles del indicador de aprendizaje del puntaje armonizado de evaluación. En los niveles bajos de aprendizaje, que se registran en la República Dominicana, aumentar un año la escolarización prácticamente no tendría efectos en el PIB per cápita (el umbral del puntaje armonizado de evaluación en el cual la contribución equivale a cero es de 328), en tanto que en los niveles de aprendizaje muy altos, en Singapur, un año adicional de escolarización produciría un aumento de casi 10.000 dólares internacionales en PPA. En el nivel medio del puntaje armonizado de evaluación para América Latina y el Caribe, de 405, un año adicional de escolarización se traduce en un aumento de 2.982 dólares internacionales en PPA del PIB per cápita. Sin embargo, en promedio los resultados de aprendizaje de América Latina y el Caribe son más bajos cuando se utiliza el PIB per cápita como control, y la brecha estimada de aprendizaje en América Latina y el Caribe según el puntaje armonizado de evaluación (a saber, el valor del indicador binario para la región en una regresión cúbica del puntaje según el PIB per cápita) es de 21 puntos. Si la brecha de aprendizaje en América Latina y el Caribe se eliminara de forma tal que los países de la región tuvieran el nivel de aprendizaje esperado según su nivel de PBI per cápita, un año adicional de escolarización se traduciría en un aumento del PIB per cápita de 3.815 dólares internacionales en PPA. Si bien esto implica llevar los resultados empíricos casi hasta el punto de quiebre (o por encima de él), en el gráfico 1 vimos que en la región de América Latina y el Caribe, la escolarización aumentó, en promedio, 6,7 años entre 1960 y 2015. Si a cada uno de estos años se añade el aporte que supone un mayor aprendizaje, entonces el PIB per cápita aumentaría 5.581 dólares internacionales en PPA (a saber, $3.815/5 - 2.982/5) * 6,7 \Delta S = 5.581$), un 36% por encima de su nivel actual.

En el gráfico X.4D se muestra la consecuencia simétrica de un efecto interactivo, a saber, que a mayores niveles de escolarización, mayores serán los efectos de un aumento del aprendizaje. Los gráficos muestran los aumentos previstos en el PIB per cápita si se elimina la brecha de aprendizaje de América Latina y el Caribe (de 21 puntos del puntaje armonizado de evaluación) en varios niveles de escolarización. Dado que los años de escolarización previstos en América Latina y el Caribe en función de las tasas de inscripción actuales están ligeramente por encima de los 12 años, esto implica que eliminar la brecha de aprendizaje se traduciría en un aumento del PIB per cápita de 3.985 dólares internacionales en PPA.

En el gráfico X.4B se resumen los resultados de las regresiones interactivas simples a partir de los datos del Índice de Capital Humano del Banco Mundial, y se añade una estimación más. Hanushek y Woessmann (2008 y 2012) calcularon la relación entre el crecimiento económico y un medidor de aprendizaje creado por ellos, y su estimación preferida fue que un país con

una tasa de aprendizaje superior en 100 puntos (en una escala normalizada similar) crecería un 1,98% por año. Por lo tanto, un cálculo simple permite concluir que si entre 1960 y 2020 América Latina y el Caribe hubiera crecido según la tasa compatible con el aprendizaje (a saber, 21 puntos más), el PIB per cápita sería 4.274 dólares internacionales en PPA más alto en 2020, ya que el crecimiento habría sido un 0,4% anual más alto con respecto al promedio real general de América Latina, de un 1,81% por año. Esto es congruente con el argumento de Hanushek y Woessmann (2012) de que una parte importante del déficit de crecimiento en América Latina se debe a sus escasos resultados educativos.

Los resultados del gráfico X.4 se mantienen cuando se usa la medida de Gust, Hanushek y Woessmann en vez del Índice de Capital Humano, de manera que el método concreto que se utilice para estimar los niveles de aprendizaje en varios países no tiene incidencia.

Un documento de síntesis basado en un discurso inaugural no es el lugar ni el momento de presentar resultados nuevos, y el objetivo de los resultados y los gráficos es brindar una ilustración intuitiva y visual de las conclusiones actuales de la literatura publicada, a saber, que la contribución empírica de la escolarización al crecimiento económico o a los niveles de productividad dependerá de lo que suceda durante el proceso de escolarización.

Considero que esta conclusión es completamente intuitiva, ya que las nociones siempre fueron que la educación es importante y que la escolarización se traduce en educación. Nadie hubiera esperado que los importantes beneficios causales de la escolarización para la economía (y para otros resultados sociales) dependieran solo del tiempo dedicado a escolarizarse. Así que los conclusiones fundamentales que se han extraído de la experiencia de llevar la educación básica (la primaria y hasta cierto grado la secundaria) hasta una cobertura casi universal es que los sistemas de escolarización de algunos países son eficaces y tras años de enseñanza producen altos niveles de aprendizaje (habilidades, competencias, capacidades, etc.) y, quizás lo más sorprendente, que algunos países no logran demasiados resultados educativos a través de sus actividades de escolarización.

Antes de continuar, me gustaría destacar que no estoy justificando la escolarización únicamente por sus beneficios “económicos” (en sentido estricto), ni la idea de que el aprendizaje es clave para alcanzar los objetivos de la escolarización únicamente por los resultados de mercado. Por ejemplo, es un hecho ampliamente aceptado que la escolarización de las niñas no solo se traduce en mayores salarios, sino que también ofrece otros varios beneficios a las mujeres y sus familias: mayor empoderamiento, menor mortalidad infantil, entre otros. En un artículo reciente (Kaffenberger y Pritchett, 2021a) utilizamos datos comparables sobre resultados,



escolarización e indicadores de alfabetización de varios países extraídos de las encuestas demográficas y de salud para mostrar que el alcance de los beneficios no relacionados con el mercado para las mujeres dependen en gran medida de si aprenden a leer en la escuela. Mostramos que el impacto de la educación básica —es decir, haber asistido a la escuela primaria y haber aprendido a leer— se multiplica por tres en lo relacionado con cuatro ámbitos distintos (mortalidad infantil, fecundidad, empoderamiento y sofisticación financiera) frente a las estimaciones estándar de los efectos de tan solo asistir a la escuela.

Las metas de la educación son amplias, e implican beneficios económicos y no económicos referidos a la educación de las personas y sus familias, pero hay indicios que sugieren que lograr estos objetivos mediante la escolarización depende de la medida en que las escuelas promuevan de manera eficaz el aprendizaje.

C. ¿Qué revelan en realidad las evaluaciones de las habilidades cognitivas como la matemática?

Antes de la última sección, que se aboca a la segunda parte del título de este trabajo, “políticas educativas”, me gustaría puntualizar que los nexos empíricos entre las mediciones específicas de habilidades cognitivas concretas y los resultados económicos deben tomarse muy en serio, pero no de manera literal. Cuando personas sin formación en economía escuchan a economistas hablar sobre la importancia de las habilidades cognitivas usando indicadores referidos a la matemática, la lectura o la ciencia (u otras disciplinas específicas), a menudo interpretan sus observaciones de forma literal y piensan que están promoviendo una iniciativa de “regreso a los fundamentos” o que están enfatizando (de nuevo) el modelo lectura, escritura y aritmética. Se trata de una postura que ha sido objeto de justas críticas desde varios frentes por reflejar una perspectiva excesivamente limitada sobre lo que implican la educación y el aprendizaje y por no hacer hincapié en las habilidades necesarias para la vida laboral, tanto las opciones de formación profesional como las habilidades necesarias para el siglo XXI. Lo que estoy sosteniendo es, por varios motivos, justamente lo contrario.

Lo que estoy diciendo es que los jóvenes que culminan su ciclo de educación básica sin haber dominado los conceptos y los procedimientos de las habilidades fundamentales están mal preparados para aplicar lo que han aprendido en la teoría a situaciones concretas de la vida y para adaptarse a contextos nuevos y originales, y carecen de los fundamentos sobre los que se sustentan las habilidades profesionales prácticas y las destrezas necesarias para el siglo XXI.

Hace poco, Gust, Hanushek y Woessmann (2023, págs. 8-9) calcularon cuántos jóvenes carecen de las habilidades universales básicas. Los autores definen el concepto de “habilidades básicas”:

[...] de conformidad con un enfoque centrado en el crecimiento económico a largo plazo, y [pensamos] que el desarrollo exige, como mínimo, que las personas estén dotadas de las habilidades que les permitirían tener éxito en economías similares a las de los países de ingreso alto de la actualidad.

[Nuestra] definición de los niveles de habilidades básicas podría asimilarse a una definición moderna de alfabetización funcional. Sin las habilidades necesarias para competir y prosperar en la economía mundial moderna, muchas personas son incapaces de contribuir al avance del desarrollo y participar en él.

A fin de establecer un umbral mensurable para esa definición, adoptan la convención de que una “habilidad básica” exige que el joven alcance, como mínimo, el nivel 2 en las evaluaciones del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), definido de la siguiente manera:

En ese nivel, los alumnos pueden interpretar y reconocer situaciones en contextos que requieren únicamente de inferencias directas. Pueden extraer información relevante de una sola fuente y hacer uso de un solo tipo de representación. También pueden emplear algoritmos, fórmulas, convenciones o procedimientos básicos para resolver problemas que impliquen números enteros, y son capaces de hacer interpretaciones literales de los resultados (Gust, Hanushek y Woessmann, 2023, pág. 9).

Se trata de un umbral sumamente bajo de habilidades básicas, que exige solo que el joven sea capaz de aplicar su conocimiento en situaciones extremadamente simples: “requieren únicamente de inferencias directas”, “extraer información relevante de una sola fuente”, “hacer interpretaciones literales de los resultados”.

Sus estimaciones, al igual que las del indicador del Índice de Capital Humano del Banco Mundial, reúnen datos de alcance internacional (tanto a nivel mundial como regional) para elaborar una estimación de (prácticamente) todos los países y, por ende, del mundo entero. Los resultados indican que en América Latina y el Caribe, un 61,2% de los jóvenes que estudian —es decir, jóvenes de 15 años inscritos en centros de estudio— no alcanzan siquiera este reducido nivel de habilidades básicas (véase el cuadro X.1).

Esto no hace más que enfatizar, otra vez, que los niveles de aprendizaje son bajos; no obstante, quiero hacer dos puntualizaciones.

Cuadro X.1
América Latina: porcentaje de jóvenes de 15 años que no alcanzan los niveles básicos de habilidades en matemática y ciencia

	Proporción de estudiantes inscritos que no alcanzan las habilidades básicas	Proporción de jóvenes no inscritos en escuelas secundarias	Proporción del total de jóvenes inscritos que no alcanzan las habilidades básicas
	(1)	(2)	(3)
Todo el mundo	0,631	0,355	0,672
Por región			
África Subsahariana	0,893	0,665	0,941
Asia Meridional	0,850	0,402	0,892
Oriente Medio y Norte de África	0,639	0,195	0,679
América Latina y el Caribe ^a	0,612	0,210	0,652
Asia Central	0,400	0,094	0,421
Asia Oriental y el Pacífico	0,311	0,219	0,354
Europa	0,259	0,102	0,284
América del Norte	0,222	0,069	0,239

Fuente: S. Gust, E. Hanushek y L. Woessmann, “Global universal basic skills: current deficits and implications for world development”, *NBER Working Paper Series*, N° 30566, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), 2023; Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Nota: Columna 1: Proporción estimada de estudiantes actuales que no alcanzan al menos el nivel básico de habilidad en matemática y ciencia (equivalente al nivel 1 de las evaluaciones PISA); columna 2: Uno menos tasa neta de inscripción en centros de educación secundaria (a partir de los indicadores del desarrollo mundial e imputaciones propias); columna 3: Proporción estimada de jóvenes (incluidos quienes actualmente no asisten a ningún centro educativo) que no alcanzan siquiera los niveles básicos de habilidades en matemáticas y ciencia. Las agrupaciones de países se ajustan a la clasificación del Banco Mundial.

^a Más del 60% de los jóvenes latinoamericanos de 15 años de edad que asisten a centros de estudio no alcanzan el nivel de “habilidades universales básicas” en matemáticas y ciencia.

La primera es que cualquier evaluación de una disciplina de aprendizaje, como “matemática”, “ciencia” o “lectura”, implica un aspecto referido a la “cobertura” y otro referido a la “profundidad de la comprensión”, por lo que la cifra de la calificación del estudiante tiene dos dimensiones.

En segundo lugar, el motivo por el que tantos estudiantes obtienen resultados tan descendidos en las evaluaciones internacionales es que la profundidad de su comprensión de la disciplina es demasiado baja, y eso les impide aplicar sus conocimientos. Lo que puede inferirse de esas dos circunstancias es que los resultados sumamente alarmantes de estas evaluaciones del aprendizaje no (solo) indican que los estudiantes no

logran dominar las nociones básicas de aritmética siquiera desde el punto de vista del procedimiento, sino que tampoco son capaces de aplicar ese conocimiento a situaciones prácticas, justamente lo que se necesita para ser un trabajador productivo en una sociedad moderna.

1. Mediciones de las habilidades cognitivas: cobertura y profundidad de la comprensión

El primer aspecto es que en cualquier evaluación integral del nivel de destrezas, competencias y capacidades en cualquier ámbito, sea académico o práctico (matemática, carpintería o tenis) habrá una combinación de evaluaciones de las habilidades en lo referido a la “cobertura” de subtareas (“¿puedes ejecutar un revés?” “¿puedes usar un martillo?” “¿puedes ejecutar un *drive*?”) y al “grado” del dominio de esas habilidades (“¿puedes ejecutar un *drive* mientras corres?” “¿puedes ejecutar un *drive* en una situación de presión competitiva?”). Por lo tanto, desde el punto de vista conceptual, cualquier evaluación, hasta la que produce como resultado un dígito único que describe el desempeño, tiene (como mínimo) dos dimensiones: una es la cobertura de las distintas subtareas (un jugador podría tener un excelente servicio, pero un revés muy débil) y la otra es el grado de dominio de cada subtarea (un jugador podría tener un buen revés en condiciones estáticas, pero no mientras se mueve y está bajo presión).

En el cuadro X.2, que se extrajo de Atuhurra y Kaffenberger (2020), y dada su evaluación empírica del plan de estudios impartido en Tanzania, se ilustra esta diferencia entre cobertura y profundidad de la comprensión de matemáticas. La “cobertura” se refiere a los temas que a menudo figuran en un plan de estudios, desde el concepto de número y conteo hasta las operaciones aritméticas, para luego pasar a aspectos y aplicaciones más avanzados de la matemática (por ejemplo, álgebra, geometría, probabilidad y estadística). La “profundidad” puede describirse de varias formas, pero aquí utilizo una sucesión de las siguientes cinco etapas: “memorización” (solo repetición mecánica) para pasar a la etapa “procedimental/algorítmica” (por ejemplo, saber cómo sumar dos números o hacer una división), y luego a elementos de naturaleza más conceptual: “demostración” (la capacidad de demostrar y explicar a otros lo que uno está haciendo y, lo que es más importante, por qué), “conjeturas” (la capacidad de hacer conjeturas sobre el tema y someterlas a prueba) y “aplicación no rutinaria” (la capacidad de aplicar las habilidades en circunstancias nuevas y originales).

Una anécdota y un ejemplo ayudan a ilustrar la diferencia entre “cobertura” y “profundidad”. Un colega y amigo se educó en “buenas escuelas” en Asia Meridional y fue el mejor en matemáticas en el examen de egreso escolar de su país. Luego asistió a una excelente universidad de artes liberales en los Estados Unidos, y a pesar de que no quería volver a tomar el curso de cálculo como estudiante nuevo, ya que era una de las disciplinas que mejor dominaba, debió inscribirse para cumplir los requisitos de la universidad. Alrededor de una semana tras el comienzo del curso, el profesor dijo como al pasar: “Como todos saben, la integral es el área debajo la curva”. Esto sorprendió a mi amigo, ya que era algo que no sabía. Había tenido excelentes resultados en los exámenes de cálculo porque había memorizado una enorme cantidad de fórmulas para resolver la fórmula de integración para una amplia variedad de funciones. Pero nadie en las “buenas” escuelas donde se había educado había mencionado o explicado que “el cálculo” en realidad era una herramienta para calcular, ni tampoco qué tipo de cosas (por ejemplo, el área debajo de la curva) permitía calcular.

Un ejemplo simple del tipo de pregunta de evaluación que determina si el estudiante entiende los conceptos o solo contesta de manera mecánica o memorística es una pregunta de evaluación propuesta por Education Initiatives (Rajagopalan y Sankar, 2010) en la India. La pregunta planteaba lo siguiente: “¿Por cuánto supera 29×28 a 28×28 ?” Si el estudiante entiende el concepto de que la multiplicación es lo mismo que una suma repetida, o contar de N en N (por ejemplo, de dos en dos, de tres en tres, etc.), la respuesta es muy fácil sin tener que hacer ningún cálculo: 29 veces 28 es un 28 más que 28 veces 28, así que la respuesta es 28. Además, aun si el estudiante no se da cuenta de la respuesta de forma inmediata, pero puede expresar el problema de manera formal y tiene una comprensión avanzada del procedimiento, puede expresar la respuesta de la siguiente manera: $29 \times 28 - 28 \times 28 = (29 - 28) \times 28 = 1 \times 28 = 28$, nuevamente sin hacer ninguna multiplicación. E incluso si el estudiante no percibe eso, podría hacer las multiplicaciones de dos cifras y luego restar los resultados. Pero el estudio determinó que hasta los jóvenes que sabían multiplicar cuando la pregunta se planteaba en el formato tradicional “ $29 \times 28 = ?$ ” no eran capaces de contestar esta pregunta que, si se tiene claro el concepto, en realidad es mucho más simple.

En el cuadro 2 se ilustran dos enfoques alternativos referidos a los planes de estudio, la instrucción y la enseñanza a lo largo del transcurso de la escolarización. El enfoque referido a la “cobertura del tema” (en amarillo) prioriza la exposición a una variedad de temas y la adquisición de un dominio limitado sobre ellos (por ejemplo, memorización de conceptos, ejecución de procedimientos formulaicos). El enfoque alternativo, de “comprensión fundamental”, abarca la misma “superficie” (literalmente, cada forma se compone de 15 rectángulos de igual tamaño, que podrían



representar el tiempo invertido o la capacidad del estudiante en la celda en cuestión) y menos disciplinas, pero promueve una comprensión conceptual más profunda y la capacidad de usar y aplicar los conocimientos en cuestión. En ambos enfoques, a los estudiantes se les enseñan operaciones aritméticas como la multiplicación de más de un dígito, pero en el enfoque de “cobertura del tema” su comprensión será menos profunda, por lo que tendrán una menor capacidad de aplicar sus conocimientos y habilidades a procedimientos aritméticos en contextos académicos o en situaciones de la vida real en las que surja la necesidad de emplear la habilidad de una manera distinta a la tradicional.

Existen dos desventajas fundamentales del enfoque de “cobertura de temas” frente al de “comprensión fundamental”.

El primero se relaciona con el proceso de aprendizaje en sí. En el enfoque de “cobertura de temas” a menudo se avanza demasiado rápido, ya que la cobertura del plan de estudios en general es excesivamente ambiciosa (Pritchett y Beatty, 2012) frente a la capacidad de las escuelas y los docentes de enseñar y de los estudiantes de aprender. Esto da lugar a tres problemas básicos.

En primer lugar, cuando se combina con una política de promoción automática (que se ha transformado en el enfoque predominante para avanzar a través de los grados y niveles), los estudiantes llegan a los grados superiores con habilidades sumamente heterogéneas y a menudo muy rezagados con respecto al contenido curricular requerido. Por ejemplo, en Rajasthan (India) Muralidharan y Singh (2023) determinaron que i) en octavo grado (el último año de la educación básica) el alumno típico solo había logrado dominar los contenidos correspondientes al plan de estudios para cuarto grado, por lo que se encontraba varios “grados ajustados de aprendizaje” por detrás del grado en el que estaba inscrito; ii) en octavo grado solo algunos estudiantes alcanzaban el nivel correspondiente a la clase, y un número mucho mayor había logrado dominar apenas los contenidos del plan de estudio para primero o segundo grado. Esta heterogeneidad en las capacidades de los estudiantes en el aula dificulta muchísimo el dictado de clases eficaces.

En segundo lugar, la práctica de seguir avanzando en los temas antes de que todos los alumnos (ni siquiera la mayoría de ellos) alcancen a dominar los conceptos podría ir en detrimento de su capacidad de continuar fortaleciendo y ampliando sus habilidades. Beatty y otros (2021), al examinar los datos sobre el aprendizaje en Indonesia provenientes de un estudio en el cual se siguió a los mismos jóvenes durante un tiempo mediante una encuesta de hogares (la Encuesta de Vida Familiar de Indonesia (IFLS)) en la cual se les planteaban algunas preguntas simples sobre operaciones aritméticas de escuela primaria, llegaron a tres conclusiones importantes:

- i) La capacidad de responder estas preguntas dejó de mejorar en niveles muy bajos, alrededor de sexto o séptimo grado. De los jóvenes con educación secundaria completa o más, apenas un 11% pudo responder la pregunta “¿Cuál es el resultado de $1/3 - 1/6$ ”? (una resta de fracciones bastante simple), y menos de un 20% pudo reconocer que $56/84$ podía reducirse a $2/3$. En un índice de la capacidad de contestar preguntas simples como esta, no se observó ninguna mejora al comparar a los jóvenes que habían completado séptimo grado y los habían completado decimoprimer grado. Una probable explicación es que aunque los estudiantes aprenden de memoria el “sentido numérico” y las “operaciones aritméticas” y adquieren el procedimiento básico, nunca llegan a comprender el concepto ni a adquirir un dominio profundo del mecanismo, por lo que, a modo de ejemplo, muchos nunca comprendieron qué implica la “factorización” y eso les impidió aprender correctamente a realizar operaciones aritméticas (por ejemplo, sumas o restas de fracciones) que exigen saber aplicar ese mecanismo. El hecho de que el progreso del aprendizaje podría reducirse o estancarse en los grados más altos debido a un escaso aprendizaje en los primeros grados es un motivo de profunda preocupación, ya que implica que aumentar los años de escolarización podría tener efectos escasos o nulos en las habilidades cognitivas (Kaffenberger y Pritchett, 2021b).
- ii) Los estudiantes que abandonaban el sistema educativo en los grados iniciales a menudo no lograban siquiera retener las habilidades que habían adquirido, por lo que su capacidad de responder incluso preguntas aritméticas simples disminuía a medida que su edad avanzaba. Nuevamente, si los estudiantes logran dominar los procedimientos solo para aplicarlos a casos muy específicos, pero no llegan a comprender los conceptos ni a desarrollar la habilidad de aplicarlos en situaciones de la vida real, no sorprende que sus habilidades puramente procedimentales se deterioren con el paso del tiempo.
- iii) Con estos datos los autores demuestran que, si bien los jóvenes tenían mucha más escolarización en 2014 que en 2000, la capacidad media de la cohorte de contestar preguntas aritméticas en realidad se deterioró. Este resultado inesperado, a saber, que una mayor escolarización se tradujo en menos aprendizaje, obedeció a una combinación entre i) el hecho de que el aumento de la escolarización coincidió con un perfil de escaso aprendizaje, y ii) la cantidad de aprendizaje en cada grado disminuyó con el tiempo, por lo que los estudiantes que, por ejemplo, habían completado la escuela secundaria media en 2014 obtenían peores resultados que los estudiantes en 2000.



En tercer lugar, los estudiantes, los padres e incluso los docentes terminan considerando a los sistemas educativos como sistemas de “selección”, no sistemas de “educación”. Los sistemas educativos que aplican un enfoque basado en la “cobertura de temas” en general se valen de exámenes de gran dificultad para limitar el acceso a los centros de educación terciaria (por ejemplo, los exámenes de graduación de la escuela secundaria). Estos exámenes en general evalúan solo la cobertura de temas, no la profundidad de la comprensión, por lo que el aprendizaje por repetición, la memorización y la preparación para superar pruebas pueden producir buenos resultados (Burdett, 2017). Esto puede dar lugar a un círculo vicioso en el que no sorprende que estudiantes y padres estén más interesados en superar las pruebas con resultados que les aseguren mejores oportunidades de vida, y no en lograr una mejor comprensión de los conceptos o ejercer presión sobre el sistema educativo para que lo consiga; en el peor de los casos, la enorme presión para superar estas pruebas lleva a numerosos estudiantes y escuelas a hacer trampa para aprobarlas (Singh, 2020; Berkhout y otros, 2020).

2. La falta de una comprensión profunda impide aplicar el conocimiento

La segunda consecuencia, y quizás mucho más importante, es que los jóvenes que culminan su ciclo de escolarización con puntajes muy bajos en las evaluaciones de las habilidades cognitivas carecen de la capacidad de aplicar incluso las habilidades procedimentales o los conocimientos fácticos más básicos a nuevos contextos, cuando la vida misma se trata de un ciclo interminable de nuevas exigencias para aplicar el conocimiento. No tengo demasiada información, pero me gustaría ilustrar este punto con tres ejemplos de la incapacidad de aplicar las habilidades al contexto.

En 2018, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) llevó a cabo una evaluación para medir las habilidades básicas de procesamiento de información en adultos en los ámbitos de la lectura, la aritmética y la resolución de problemas (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIACC)), a fin de reflejar las destrezas que efectivamente se necesitan y utilizan en el mercado laboral. El Perú participó en la PIACC, y sus graduados de educación terciaria obtuvieron 227 puntos, por debajo del promedio de los adultos de la OCDE con educación secundaria incompleta, que fue de 230 puntos. El problema no es que las habilidades funcionales de lectura de los adultos graduados de educación terciaria en el Perú estén por debajo de las de los adultos con un nivel educativo equivalente en la OCDE, sino que los graduados de educación terciaria del Perú tienen las mismas habilidades de lectura aplicada que los adultos de la OCDE con secundaria incompleta. Lo anterior no busca poner el foco sobre el Perú, cuyos resultados según Gust, Hanushek

y Woessmann (402) y según el puntaje armonizado de evaluación (415) se ubican dentro del promedio de América Latina y el Caribe. El punto es que los resultados de estas evaluaciones, que reflejan una escasa habilidad para aplicar las destrezas a situaciones no rutinarias, implican que a los trabajadores adultos les resultará difícil llevar adelante funciones que son rutinarias para los trabajadores de la OCDE.

Algunos ejemplos recientes de las zonas rurales de la India a propósito de la incapacidad de aplicar los conocimientos son aún más alarmantes. En 2017 el ASER Centre evaluó la capacidad de jóvenes de entre 14 y 18 años de la zona rural de la India de aplicar sus destrezas de lectura y aritmética a tareas prácticas simples.

En una de las preguntas se les pedía a los jóvenes que calcularan cuánto tiempo había dormido una joven (véase el cuadro X.3) y apenas un 41,4% de quienes tenían ocho o más años de escolarización lograron contestarla correctamente. Aún más alarmante fue el hecho de que solo un 54,4% de los jóvenes que habían completado el ciclo completo de escolarización (12 años) y que estaban cursando estudios terciarios pudieron contestar la pregunta correctamente. Durante el estudio, el investigador mostró una imagen y luego leyó la pregunta en voz alta, por lo que los participantes no tuvieron que leer por sí mismos.

Cuadro X.3
India: habilidades de los jóvenes de las zonas rurales inscritos
en centros de educación terciaria

Cálculo del tiempo	
Nivel de escolarización	Porcentaje de respuestas correctas
Menos de ocho años de escolarización	26,8
Ocho o más años de escolarización	41,4
Nivel actual en el que está inscrito	Porcentaje de respuestas correctas
No inscrito en ningún centro	20,6
Inscrito en grado 12 o inferior	40,5
Inscrito en centro de educación terciaria u otro	54,4
Medición (compleja)	
Nivel de escolarización	Porcentaje de respuestas correctas
Ocho o más años de escolarización	43,0
Menos de ocho años de escolarización	25,4
Nivel actual en el que está inscrito	Porcentaje de respuestas correctas
No inscrito en ningún centro	19,0
Inscrito en grado 12 o inferior	41,7
Inscrito en centro de educación terciaria u otro	60,1

Fuente: ASER Centre, *Annual Status of Education Report 2017 'Beyond Basics'*, Nueva Delhi, 2018.



En otra pregunta en el estudio se evaluó la comprensión de los jóvenes del concepto de medición. En una pregunta se mostraba una llave cuya base coincidía con la marca de 0 cm y la punta con la de 4 cm de una regla de medición, y se les pedía lo siguiente: "Usando la escala que se muestra, medir el largo de la llave. La respuesta debe darse en centímetros". Debido a que esa es la manera en que se enseña la noción de medición en los libros de texto de la India, un 88,7% de quienes tenían ocho años o más de escolarización contestaron correctamente, al igual que un 94,1% de quienes cursaban estudios terciarios. Pero cuando se utilizó una imagen en que la base del lápiz aparecía desplazada y comenzaba en la marca de 2 cm, ante la misma pregunta, los resultados fueron llamativamente distintos. Apenas un 43,0% de quienes habían completado ocho años de escolarización o más y un 60,1% de quienes cursaban estudios terciarios contestaron correctamente. Esto implica que un 40% de los jóvenes inscritos en educación terciaria fueron incapaces de adaptarse ni siquiera a una desviación pequeña de la pregunta con respecto a su presentación tradicional, y eso implica que no queda claro si realmente entendían el concepto de medición.

Un tercer ejemplo es el de un estudio realizado en Indonesia (Beatty y otros, 2021) en el que se preguntó a jóvenes de entre 18 y 30 años lo siguiente: "Si un 65% de los ciudadanos fuman, y la población actual del país es de 160 millones, ¿cuántas personas no fuman?" Aunque esta pregunta es de complejidad moderada, ya que implica calcular el número de personas que fuman y luego hacer una resta para obtener el número de personas que no fuman, es un planteo bastante sencillo que implica usar porcentajes para calcular un número absoluto. No obstante, apenas un 10% de los estudiantes que habían completado la escuela secundaria (o más) la contestaron correctamente (también debe tenerse en cuenta el factor relativo a las probabilidades de acierto, ya que se trataba de una pregunta de opción múltiple).

Lo que quiero decir es que lo preocupante sobre los malos resultados en las evaluaciones comparativas internacionales no es que los jóvenes en edad escolar no puedan contestar preguntas sobre operaciones aritméticas, algo que podría remitir a una respuesta basada en el modelo de lectura, escritura y aritmética o en un "regreso a los fundamentos". Lo alarmante es que el mal desempeño en matemáticas y ciencias refleja profundas carencias en el manejo de los conceptos necesarios para que en su vida adulta las personas se valgan de sus destrezas, algo que necesariamente exige aplicar competencias a contextos nuevos y no rutinarios. La respuesta a esta situación debe ser una reformulación mucho más profunda de las estrategias de enseñanza y aprendizaje que se utilizan en las escuelas, y una reflexión en cuanto a si enseñar "más de lo mismo" de una manera más intensa realmente marcará alguna diferencia en lo referido a la aplicación efectiva de las destrezas.

3. Los niveles más altos en la distribución de la enseñanza también son motivo de preocupación

Un último aspecto referido a los resultados de aprendizaje, lo que reflejan y su posible incidencia en la trayectoria hacia un crecimiento transformador es que aunque en las secciones anteriores se hizo hincapié en que los resultados medios de aprendizaje son bajos (datos de puntajes armonizados de evaluaciones del Banco Mundial) y la mayoría de los jóvenes en América Latina y el Caribe no logran alcanzar el umbral mínimo de habilidades básicas universales globales (Gust, Hanushek y Woessmann, 2023), también es cierto que son muy pocos los estudiantes que logran un alto desempeño, y aun aquellos pertenecientes a estratos socioeconómicos altos obtienen resultados de aprendizaje sumamente bajos.

La descripción del nivel 4 (o superior) de las pruebas PISA de la OCDE define las habilidades del tipo de jóvenes que se necesitan en el mercado laboral para impulsar una transformación estructural continua y un crecimiento sostenido de la productividad.

En el nivel 4 los estudiantes son capaces de trabajar eficazmente con modelos explícitos para situaciones complejas concretas que podrían implicar limitaciones o exigir la formulación de supuestos. Pueden seleccionar e integrar diferentes representaciones, incluidos símbolos, y asociarlas directamente a situaciones del mundo real. Los alumnos en este nivel pueden aplicar destrezas bien desarrolladas y razonar con flexibilidad y con cierta comprensión en estos contextos. Son capaces de formular y comunicar explicaciones y argumentos basados en sus interpretaciones, argumentos y acciones (OCDE, 2012).

En las tres disciplinas, alrededor de un 28% de los jóvenes en la OCDE alcanzan este nivel, por lo que podría llegarse a la conclusión de que quienes alcanzan estos resultados de aprendizaje han llegado al nivel necesario de calidad educativa para ingresar a la universidad, y que de estos estudiantes provendrán la mayoría de los profesionales del futuro, se trate de ingenieros, médicos, docentes, científicos, académicos, abogados o jueces.

Pero los resultados de la evaluación PISA (junto con PISA para el Desarrollo (PISA-D)) en el cuadro X.4 muestran que muy pocos jóvenes en América Latina y el Caribe están alcanzando los niveles 4, 5 o 6. En los países con los resultados más descendidos (Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Honduras), menos de un 1% de los jóvenes alcanzan este modesto nivel. En los países de América Latina y el Caribe con resultados promedio (incluidos aquellos con grandes poblaciones, como México y el Brasil), entre un 2,3% y un 5,6% logran este nivel. Y hasta en los países de “alto rendimiento”, como el Uruguay, Trinidad y Tabago y Chile, apenas alrededor de un 10% de los estudiantes culminan su ciclo de escolarización básica con este nivel de

competencia. El promedio en América Latina y el Caribe no alcanza ni a la cuarta parte del promedio de los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) (un 4,3% frente a un 17,2%), y representa alrededor de la séptima parte del promedio de los países de la OCDE (un 4,3% frente a un 28,3%). He incluido a VietNam, un país pobre con resultados sumamente altos —un 26% de los alumnos alcanza el nivel 4 o más— que demuestra que lograr los niveles de aprendizaje de la OCDE es posible hasta en países de muy escasos recursos.

Cuadro X.4
América Latina y el Caribe: jóvenes que alcanzan nivel 4
o superior en las pruebas PISA
(En porcentajes)

País	Matemática	Lectura	Ciencias	Promedio
Guatemala	0,1	0,7	0,1	0,3
Paraguay	0,0	1,3	0,2	0,5
República Dominicana	0,2	1,4	0,3	0,6
Honduras	0,6	1,2	0,3	0,7
Ecuador	1,2	4,2	1,4	2,3
Perú	3,1	3,8	2,2	3,0
México	3,5	4,5	2,5	3,5
Costa Rica	2,3	5,9	2,9	3,7
Colombia	2,7	8,0	4,5	5,0
Brasil	4,0	7,8	4,9	5,6
Uruguay	7,9	11,8	8,7	9,5
Trinidad y Tabago	10,0	11,6	8,7	10,1
Chile	7,8	14,7	10,3	11,0
Promedio de América Latina el Caribe	3,3	5,9	3,6	4,3
Promedio de la ASEAN	19,4	14,0	18,2	17,2
Viet Nam	27,5	18,5	32,1	26,0
Promedio de la OCDE	29,3	28,8	26,7	28,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), PISA 2015: resultados clave, París, 2016; *PISA para el Desarrollo. Evaluación fuera de la escuela: resultados clave*, Ciudad de Guatemala, 2021.

Aunque la desigualdad en las oportunidades educativas y en los resultados de aprendizaje entre los grupos sociales y entre los pobres y los ricos es motivo de profunda preocupación, el principal problema que afecta a América Latina y el Caribe no es que ciertos grupos estén “excluidos” de la educación de alta calidad que las escuelas ofrecen a la “clase media” o aun a las “élites”, sino que hasta los estudiantes aventajados y en mejor situación que asisten a esas escuelas están recibiendo educación que, en general, es mediocre. Pritchett y Viarengo (2023) analizan los resultados de aprendizaje de los

estudiantes en situación ventajosa (sexo masculino, residentes en zonas urbanas, no inmigrantes y hablantes nativos de la lengua de instrucción) y que se sitúan en el 5% más alto del indicador de la situación socioeconómica de las pruebas PISA (en cierto sentido, la élite socioeconómica). Los autores demuestran que el puntaje previsto de las evaluaciones de matemática de las pruebas PISA para este grupo de estudiantes de élite y en situación de ventaja fue de 369 en Honduras y el Paraguay, 383 en Guatemala y 413 en el Ecuador, en tanto que el puntaje medio según Gust, Hanushek y Woessmann para las habilidades básicas universales globales es de 420. Eso quiere decir que en los países de América Latina y el Caribe con resultados entre bajos y medios, los estudiantes de élite no acceden a una educación de calidad porque el sistema es deficiente para todos.

D. Sistemas de educación que están generando resultados de aprendizaje valiosos

Dejar claros los tres aspectos sobre la primera pregunta del título: “¿En qué casos la educación promueve el desarrollo?” me ha llevado mucho espacio, y aún debo abordar la segunda mitad del título: “políticas educativas para un crecimiento transformador”. Afortunadamente, como recientemente escribí otro ensayo sobre cómo abordar la crisis de la enseñanza (Pritchett, 2024), en el cual hago alusión a un folleto de políticas anterior en el que se sintetizan las lecciones extraídas del proyecto Investigación para la Mejora de los Sistemas Educativos (RISE) (Pritchett, Newman y Silberstein, 2022), puedo ser breve y remitir al lector interesado a esas explicaciones más exhaustivas.

En primer lugar, lo que debe suceder para mejorar los sistemas educativos existentes a fin de que brinden la educación necesaria para prosperar y sostener el proceso de crecimiento transformador va más allá de la noción de “políticas”. Se necesita un cambio mucho más amplio al “sistema” educativo, que va muchísimo más allá de las políticas que aplica el ministerio de educación. Los sistemas educativos existentes se establecieron con el cometido de hacer lo que hicieron: lograr que todos los niños ocupen un asiento en la escuela, año tras año, hasta que puedan obtener un título. Estos sistemas se estructuran en torno a “burocracias de alta modernidad” (en el sentido en que las define Scott (1998)), cuyo objetivo es alcanzar objetivos logísticos (por ejemplo, ampliar la matrícula) usando las herramientas tradicionales de las burocracias: cumplimiento de procesos y la utilización de insumos “leves” (en oposición a “densos”, en el sentido de la noción de “descripción densa” de Clifford Geertz (1973)). Por lo tanto, no son idóneas para el fin de promover el tipo de aprendizaje necesario para lograr un crecimiento transformador, ya que en esencia no son sistemas de rendición de cuentas que sean coherentes para el aprendizaje (Pritchett, 2015;



Kaffenberger y Spivack, 2022) o sistemas impulsados por el logro de un propósito centrado en el aprendizaje (Kaffenberger, 2022). Intentar que las políticas de promoción del aprendizaje se sustenten en los sistemas existentes está destinado a fracasar.

En segundo lugar, es lógico esperar que el progreso sostenido para potenciar el aprendizaje sea sumamente difícil por tres razones, aunque, afortunadamente, la mejora no es imposible. La primera razón por la que puede esperarse que la reforma del sistema sea difícil es que las reformas sostenidas y fructíferas que producen beneficios profundos en materia de aprendizaje son la excepción, en tanto que los resultados que se definen como “buenos” y “fáciles” son la norma (como el aumento de la escolarización). El reciente informe del McKinsey Global Institute (2024) sobre la mejora de los sistemas educativos señala que la mayoría de las reformas educativas fracasan, y enumera los diversos motivos por los que hasta las reformas más prometedoras tienden a naufragar. La segunda razón es que las reformas de los sistemas educativos exigen un compromiso político sólido y de largo aliento. Las políticas orientadas a la “escolarización” son mucho más fáciles que las que buscan promover el aprendizaje. Los relatos sobre la reforma educativa formulados por académicos que no pertenecen al sector (Schneider, Estarellas y Bruns (2019) sobre las reformas en el Ecuador entre 2006 y 2017) o por quienes pertenecen a él (Saavedra (2023) sobre la experiencia del Perú) revelan cuántos factores deben coincidir para iniciar y sostener una reforma (y muchos (la mayoría) de los logros en el Perú se están perdiendo). La tercera razón por la que cabe esperar que reformar los sistemas educativos para mejorar el aprendizaje sea difícil es que los sistemas educativos existentes han logrado sus objetivos. Lo que se necesita para lograr “políticas educativas para un crecimiento transformador” implica que las organizaciones, los sistemas y los países hagan algo sumamente improbable: pasar de una estrategia que ha producido resultados a una nueva estrategia. La tendencia a preservar lo que funciona y resistirse al cambio es fuerte, profunda y de larga data: hace unos 2.000 años Jesús enseñó que “Y ninguno que bebiere del añejo, quiere luego el nuevo; porque dice: El añejo es mejor” (Lucas 5:39) (utilizo la antigua versión King James de la Biblia para establecer mi argumento sobre la noción de que lo añejo es mejor).

Habiendo dicho eso, la tarea no es imposible. VietNam, que registra resultados de aprendizaje comparables a los de la OCDE, es una llamativa excepción a la “regla” de que los resultados académicos en los países de ingreso bajo son malos. Un examen cuidadoso del éxito de VietNam permite tener esperanzas (al menos a mí), ya que su progreso no fue el resultado de un plan maestro bien ejecutado y de tipo descendente impulsado por unos pocos héroes, sino el resultado emergente de un esfuerzo complejo y turbulento (London y Duong, 2023). Crouch (2020) examina las lecciones que pueden extraerse de cuatro casos de éxito, dos a nivel subnacional (Sobral, en Ceará (Brasil) y

el estado de Puebla (México)) y dos a nivel nacional (Kenya y Chile)⁸. En el estudio del McKinsey Global Institute se examinaron 14 sistemas que, contra todos los pronósticos, estaban logrando mejoras, entre ellos siete países que estaban mejorando de forma profunda y sostenida (de ellos solo uno, el Perú, pertenecía a América Latina y el Caribe), dos que estaban comenzando a mejorar, y cuatro casos de progreso a nivel subnacional (nuevamente, solo uno de ellos (Ceará, en el Brasil) estaba en América Latina y el Caribe).

En tercer lugar, para tener éxito, las reformas de los sistemas educativos deben basarse en principios comunes, cuya aplicación precisa deberá definirse dando importancia prioritaria al contexto. Eso quiere decir que no existe una “hoja de ruta” única, y que limitarse a trasladar políticas de un contexto a otro —aun si cuentan con el respaldo de datos empíricos— tiene pocas probabilidades de éxito (Muralidharan y Singh, 2020); de hecho, trasladar políticas de eficacia probada de un ámbito de aplicación (por ejemplo, una organización no gubernamental (ONG) a otro (el Gobierno) en el mismo país a menudo fracasa (Bold y otros, 2018). Al igual que cada país tiene su propia historia, cada uno tendrá que escribir su propio futuro.

En cuarto y último lugar, quiero terminar señalando las cinco acciones que desde mi punto de vista permitirán alcanzar el éxito (Pritchett, 2024; Pritchett, Newman y Silberstein, 2022).

- **Comprometerse** con los resultados de aprendizaje, en particular con el dominio temprano de los conceptos y los procedimientos universales relacionados con las destrezas fundamentales.
- **Medir** los resultados de aprendizaje de forma tal de brindar información periódica, confiable y pertinente a los actores más importantes dentro del sistema, y promover un uso mucho mayor de las evaluaciones formativas.
- **Alinear** el sistema en torno al aprendizaje, dejando de centrarse en aumentar la escolarización para priorizar el aprendizaje.
- **Apoyar** a los docentes, restando énfasis al enfoque burocrático para abrir posibilidades de que los docentes puedan desarrollar su labor referida a la enseñanza y el aprendizaje de manera eficaz.
- **Adaptar** lo que se incorpore al sistema, de forma tal que aun cuando se imiten las estrategias aplicadas con éxito en otros lugares, se busquen maneras de adaptarlas a los contextos y capacidades existentes.

Estas recomendaciones podrían considerarse obviedades o cuestiones de sentido común, pero cada una implica un enfoque sustancialmente distinto a las prácticas comunes y generalizadas de la mayoría de los sistemas educativos.

⁸ Stern y otros (2021) definieron ocho casos de “aprendizaje a escala”, pero su trabajo se centraba en programas eficaces que funcionaban a escala, no en reformas a nivel de sistema o de país.



E. Conclusiones

Un 75º aniversario ofrece un momento para reflexionar sobre los logros del pasado y pensar en lo que implicará avanzar hacia la consecución de los logros que se necesitan durante los próximos 75 años.

La vieja estrategia de aumentar el capital humano y pasar más años en la escuela, y de invertir en la mejora de ese capital aumentando el gasto en la educación, fue tremendamente eficaz. En los pasados 75 años, los países de América Latina y el Caribe han pasado de una situación en la que finalizar la educación básica e incluso la educación secundaria era un privilegio reservado para una pequeña élite a otra en que la educación ha logrado un alcance casi universal.

Pero el éxito se ha limitado a la escolarización, y ha producido y sigue produciendo jóvenes que están escolarizados, pero no educados. La respuesta a la creciente preocupación sobre la calidad de la educación en las escuelas siempre ha sido que hay que fortalecer el sistema y dotar a las escuelas con los insumos adecuados y con docentes debidamente capacitados y bien remunerados, y que cuando llegue el momento atenderemos el problema. Bueno, para la región de América Latina y el Caribe, ese momento ha llegado. Si se siguen aplicando los mismos sistemas, incluso con pequeños ajustes aquí y allá, o un mayor gasto en esto o aquello, los resultados seguirán siendo los mismos. Es momento de que los países —y esto incluye a los intelectuales, los profesionales del sector de la educación, los políticos, los padres, las empresas y los estudiantes— comprendan que lo que se necesita es el compromiso de construir un futuro con una mejor educación para todos.

Bibliografía

Angrist, N. y otros (2021), "Measuring human capital using global learning data", *Nature*, N° 592, Berlín, Springer.

Atuhurra, J. y M. Kaffenberger (2020), "System (in)coherence: quantifying the alignment of primary education curriculum standards, examinations, and instruction in two East African countries", *RISE Working Paper*, N° 20/057, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Beatty, A. y otros (2021), "Schooling progress, learning reversal: Indonesia's learning profiles between 2000 and 2014", *International Journal of Educational Development*, vol. 85, Ámsterdam, Elsevier.

Becker, G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago, University of Chicago Press.

Berkhout, E. y otros (2020), "From cheating to learning: an evaluation of fraud prevention on national exams in Indonesia", *RISE Working Paper*, N° 20/046, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Bold, T. y otros (2018), "Experimental evidence on scaling up education reforms in Kenya", *Journal of Public Economics*, vol. 168, Ámsterdam, Elsevier.

Burdett, N. (2017), "Review of high stakes examination instruments in primary and secondary school in developing countries", *RISE Working Paper*, N° 17/018, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Crouch, L. (2020), "Systems Implications for Core Instructional Support Lessons from Sobral (Brazil), Puebla (Mexico), and Kenya", *RISE Insights*, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Geertz, C. (1973), *The Interpretation of Cultures*, Nueva York, Basic Books.

Gust, S., E. Hanushek y L. Woessmann (2023), "Global universal basic skills: current deficits and implications for world development", *NBER Working Paper Series*, N° 30566, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

Hanushek, E. y L. Woessmann (2012), "Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle", *Journal of Development Economics*, vol. 99, N° 2, Ámsterdam, Elsevier.

_____(2008), "The role of cognitive skills in economic development", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.

Kaffenberger, M. (2022), "The role of purpose in education system outcomes: a conceptual framework and empirical examples", *RISE Working Paper*, N° 22/118, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Kaffenberger, M. y L. Pritchett (2021a), "Effective investment in women's futures: schooling with learning", *International Journal of Educational Development*, vol. 86, Ámsterdam, Elsevier.

_____(2021b), "A structured model of the dynamics of student learning in developing countries, with applications to policy", *International Journal of Educational Development*, vol. 82, Ámsterdam, Elsevier.

Kaffenberger, M. y M. Spivack (2022), System coherence for learning: applications of the RISE Education Systems Framework, *RISE Working Paper*, N° 22/086, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Lewis, W. (1955), *The Theory of Economic Growth*, Londres, George Allen & Unwin.

_____(1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School*, vol. 22, N° 2, Hoboken, Wiley.

London, J. y B. Duong (2023), "The politics of education and learning in Vietnam: contributions to a theory of embedded accountabilities", *RISE Political Economy Paper*, N° 10, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.



Mankiw, N., D. Romer y D. Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Oxford, Oxford University Press.

McKinsey Global Institute (2024), *Spark & Sustain: How All of the World's School Systems Can Improve Learning at Scale*, Nueva York.

Muralidharan, K. y A. Singh (2023), "Improving schooling productivity through computer-aided instruction: experimental evidence from Rajasthan", Oxford, Universidad de Oxford.

_____(2020), "Improving public sector management at scale? Experimental evidence on school governance in India", *RISE Working Paper*, N° 20/056, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Naciones Unidas (1948), *Carta Internacional de los Derechos del Hombre* (A/RES/217(III)), Nueva York.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), "Test levels. Mathematics" [en línea] <https://www.oecd.org/pisa/test-2012/>.

Paglayan, A. (2021), "The non-democratic roots of mass education: evidence from 200 years", *American Political Science Review*, vol. 115, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press.

Pritchett, L. (2024), "Addressing the learning crisis: an emergent consensus" [en línea] <https://lantpritchett.org/a-london-consensus-on-basic-education-in-developing-countries/>.

_____(2015), "Creating education systems coherent for learning outcomes: making the transition from schooling to learning", *RISE Working Paper*, N° 15/005, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

_____(2013), *The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning*, Washington, D.C., Center for Global Development.

_____(2006), "Does learning to add up add up? The returns to schooling in aggregate data", *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1, Ámsterdam, Elsevier.

_____(2001), "Where has all the education gone?", *The World Bank Economic Review*, vol. 15, N° 3, Oxford, Oxford University Press.

Pritchett, L. y A. Beatty (2012), "The Negative consequences of overambitious curricula in developing countries", *Center for Global Development Working Paper*, N° 293, Washington, D.C., Center for Global Development.

Pritchett, L., K. Newman y J. Silberstein (2022), *Focus to Flourish: Five Actions to Accelerate Progress in Learning*, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Pritchett, L. y M. Viarengo (2023), "The learning crisis of developing country elites: lessons from PISA-D", *The World Bank Economic Review*, vol. 37, N° 2, Oxford, Oxford University Press.

_____(2009), "Producing superstars for the economic mundial: the Mexican predicament with quality of education", *Mexico Competitiveness Report 2009*, R. Hausmann (ed.), Ginebra, Foro Económico Mundial.

Rajagopalan, S. y V. Sankar (2010), "Student learning study: status of student learning across 18 states of India in urban and rural schools", Ahmedabad, Education Initiatives.

Romer, P. (1986), "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, University of Chicago Press.

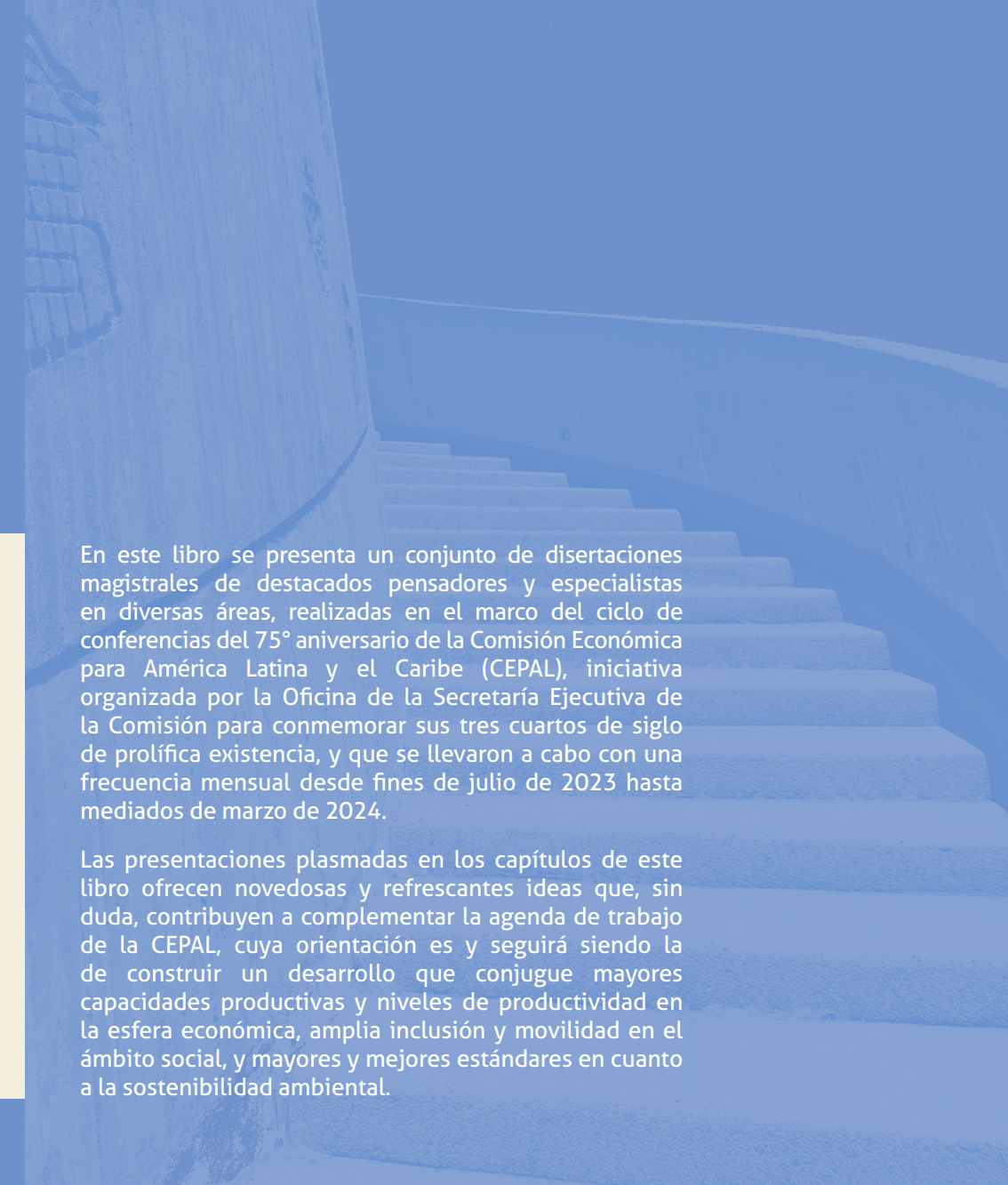
Saavedra, J. (2023), *Estamos tarde: una memoria para recobrar la educación en el Peru*, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial.

Schneider, B., P. Estarellas y B. Bruns (2019), "The politics of transforming education in Ecuador: confrontation and continuity, 2006–2017", *Comparative Education Review*, vol. 63, N° 2, Chicago, University of Chicago Press.

Scott, J. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.

Singh, A. (2020), "Myths of official measurement: auditing and improving administrative data in developing countries", *RISE Working Paper*, N° 20/042, Oxford, Research on Improving Systems of Education (RISE) Programme.

Stern, J. y otros (2021), *Learning at Scale: Interim Report*, Londres, Center for Global Development



En este libro se presenta un conjunto de disertaciones magistrales de destacados pensadores y especialistas en diversas áreas, realizadas en el marco del ciclo de conferencias del 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), iniciativa organizada por la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para conmemorar sus tres cuartos de siglo de prolífica existencia, y que se llevaron a cabo con una frecuencia mensual desde fines de julio de 2023 hasta mediados de marzo de 2024.

Las presentaciones plasmadas en los capítulos de este libro ofrecen novedosas y refrescantes ideas que, sin duda, contribuyen a complementar la agenda de trabajo de la CEPAL, cuya orientación es y seguirá siendo la de construir un desarrollo que conjugue mayores capacidades productivas y niveles de productividad en la esfera económica, amplia inclusión y movilidad en el ámbito social, y mayores y mejores estándares en cuanto a la sostenibilidad ambiental.