

Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

José Manuel Salazar-Xirinachs

Recibido: 26/02/2024
Aceptado: 01/03/2024

Resumen

La región de América Latina y el Caribe está sumida en tres trampas de desarrollo: una incapacidad de largo plazo para crecer, una elevada desigualdad y una baja capacidad institucional y de gobernanza. Este artículo ofrece un análisis de los retos del desarrollo alrededor de un decálogo de brechas que constituyen áreas prioritarias de acción para la política pública y los esfuerzos colectivos de transformación. A esto se agrega una undécima área relativa a cómo pasar de la situación presente a los escenarios deseables. Para esto es preciso enfocarse en los retos relativos a la gobernanza, las capacidades institucionales y los espacios de diálogo social, no solo para pensar el futuro sino también como instrumentos para la gestión del cambio y las transformaciones. Todo lo anterior define una agenda de 11 grandes transformaciones que se presenta como una visión sobre los temas prioritarios que los países de la región deberían abordar para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

Palabras clave

Desarrollo económico, globalización, desarrollo sostenible, trampas del desarrollo, decálogo de brechas, gobernanza, capacidades institucionales, diálogo social, grandes transformaciones, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

O10, O54, D30

Autor

José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: jose.salazarx@un.org.

I. Introducción

Aunque la diversidad de experiencias y características nacionales es amplia, el patrón de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe presenta rasgos estructurales comunes: existe una incapacidad de crecer a tasas altas y sostenidas, el desarrollo no es suficientemente inclusivo y sostenible, hay una elevada desigualdad y una baja movilidad social, así como importantes brechas de protección social, deficiencias en los sistemas educativos y de formación profesional, una elevada desigualdad de género, procesos productivos contaminantes del ambiente y una limitada integración económica regional y mundial.

Estas características se dan en una coyuntura mundial en que respecto de la globalización se ha pasado de la celebración de la interdependencia a la sospecha que recae sobre ella por razones geopolíticas. Nos encontramos en una nueva era de cambios tecnológicos acelerados, mayor cantidad e intensidad de los desastres naturales asociados con el cambio climático, mayores flujos migratorios y menor crecimiento de la economía mundial. Enfrentar los retos del desarrollo y las brechas estructurales históricas en este nuevo contexto internacional de “permacrisis” (Brown, El-Erian y Spence, 2023) se vuelve una tarea más compleja para los países de la región.

A la insatisfactoria trayectoria de largo plazo asociada con las brechas estructurales mencionadas, se suma la coyuntura crítica por la que atraviesa el mundo asociada con las crisis en cascada que lo han afectado: la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) iniciada en 2020; la disrupción de las cadenas globales de valor; la inflación y el aumento de las tasas de interés en 2021 y 2022, que han elevado los costos del financiamiento internacional; la guerra en Ucrania a partir de 2022 y, más recientemente, la guerra y las tensiones en Oriente Medio. Todo lo anterior define una situación que no es exagerado denominar crisis del desarrollo en América Latina y el Caribe, definida por un bajo crecimiento, una elevada desigualdad, niveles altos y persistentes de pobreza y pobreza extrema y exclusión, un estrecho espacio fiscal, altos costos de financiamiento y bajas capacidades institucionales y de gobernanza.

A la crisis del desarrollo en la región pueden agregarse crisis políticas y de democracia, porque si los países no abordan el síndrome de crecimiento bajo o mediocre, no solo no podrán reducir los niveles de pobreza, informalidad y desigualdad que los caracteriza, sino que sus sociedades se volverán cada vez más desiguales y violentas, habrá más migrantes y se pondrá en riesgo la democracia, porque la vida democrática es incompatible con economías estancadas y ciudadanía frustradas y sin esperanzas de un futuro mejor. Existen riesgos muy reales de aumento del enojo y la polarización política, que a la vez afecten las posibilidades de avanzar hacia patrones de crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.

Desde que asumí el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL en octubre de 2022 he planteado estos temas. En el trigésimo noveno período de sesiones de la Comisión, celebrado ese mismo mes, presenté un decálogo de brechas estructurales como forma de visualizar y comprender mejor los principales retos del desarrollo que afectan a la región, así como de identificar las principales áreas de transformación económica y social en que los países de la región necesitan trabajar de manera urgente para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

También puse énfasis en la importancia de pasar del “qué” hacer al “cómo” hacerlo. Es decir, en la manera de no quedarse en listas de objetivos y aspiraciones, sino de abordar sistemáticamente los retos de la gobernanza, la calidad institucional, el diálogo social y la economía política para llevar a la práctica las políticas y las transformaciones exitosas, y para pasar de los planes y estrategias en el papel a las transformaciones efectivas en la realidad.

El presente artículo introductorio de la edición especial de *Revista CEPAL*, junto con el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el

papel de las políticas de desarrollo productivo”, redactado junto con Marco Llinás, incluido en esta misma edición, sistematiza esta visión renovada que impulsa la CEPAL. Aspirar a crear un nuevo consenso sobre el desarrollo en la región puede ser un objetivo muy ambicioso, pero es sin duda deseable, y en ese espíritu ofrecemos los artículos de esta edición especial de *Revista CEPAL* en ocasión del 75° aniversario de la Comisión.

Tratándose de una edición especial, es apropiado repasar, en la sección II, los grandes aportes de la CEPAL en estas siete décadas y media de existencia. En la sección III se examinan los cambios en el contexto mundial, en particular en relación con la globalización. En la sección IV se expone el decálogo de brechas y desafíos del desarrollo de América Latina y el Caribe. En la sección V se pasa de un modo de diagnóstico a un modo prescriptivo y se plantean 11 grandes transformaciones que están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente para poder cambiar significativamente los modelos de desarrollo en la región. Señalar lo que debería hacerse no es lo mismo que señalar cómo hacerlo. Esto último es fundamental para avanzar, y es una conversación enfocada en los desafíos de la gobernanza, las instituciones, la gestión y los procesos para inducir las transformaciones. Este tema fundamental se aborda en la sección VI de este artículo. Por último, en la sección VII se ofrecen conclusiones.

II. 75 años de aportes de la CEPAL al desarrollo de América Latina y el Caribe

En sus inicios, en la década de 1950, la CEPAL promovió el desarrollo latinoamericano a través de políticas de industrialización conducidas por el Estado, consideradas como la forma más eficiente de lograr la difusión del progreso técnico en un marco de comercio entre el “centro” y la “periferia” del sistema económico mundial. La industrialización en varios países de la región fue una práctica antes de ser una política, y fue una política antes de ser una teoría. La CEPAL fortaleció la política y desarrolló la teoría. El énfasis en la industrialización se justificaba por sus características únicas, al menos en esos años, de incluir economías de escala y enlaces hacia atrás y hacia adelante, su capacidad de difusión del progreso técnico, y de aumento de la productividad, y su apropiación por parte de los países en desarrollo. En esa década la CEPAL también investigó y trabajó ampliamente sobre los retos de la inflación¹.

En los años sesenta, al mensaje a favor de la industrialización se incorporó un componente adicional: la propuesta de efectuar reformas institucionales —agrarias, fiscales y financieras, entre otras— que se consideraban indispensables para permitir la continuidad y profundización del desarrollo industrial. Debe señalarse también que en esa década la CEPAL formuló críticas a la industrialización por sustitución de importaciones tal como estaba evolucionando, enfatizó la importancia de la promoción de exportaciones industriales manufactureras y analizó los obstáculos para la formación de un mercado común latinoamericano. También trabajó sobre dos fenómenos: la elevada inflación y la restricción o desequilibrio externo para el desarrollo. Esta fue también la década en que la CEPAL contribuyó con fuerza a la influyente “teoría de la dependencia”, que desarrolló aún más su influencia a nivel mundial en esta década².

Durante los años setenta, el pensamiento de la CEPAL avanzó en torno a dos líneas fundamentales: la naturaleza y las dificultades del crecimiento económico y el desarrollo industrial y la distribución del ingreso. Estas y otras ideas se convirtieron en una teorización integral sobre las características y retos del “capitalismo periférico”, concepto formulado por la CEPAL. Se insistió también en el concepto de

¹ Entre los textos más influyentes de esta década, véanse Prebisch (1949, 1950 y 1959); Furtado (1952 y 1958); Sunkel (1958).

² Entre los textos más destacados de esta década se incluyen: Prebisch (1963); CEPAL (1961 y 1963); Cardoso y Faletto (1967). Sobre el papel, la influencia y los debates de la CEPAL en relación con la teoría de la dependencia, véase Fajardo (2022).

“insuficiencia dinámica” del capitalismo periférico para crecer y crear empleo. Además, en esta década se desarrolló más explícitamente el método histórico estructural como forma de teorizar a partir de la realidad con un sistema analítico explícito. Finalmente, se hicieron críticas y autocríticas que alejaron a la CEPAL de ciertas versiones, al menos, de la teoría de la dependencia y se analizaron los cambios y las oportunidades de lo que se denominó “capitalismo transnacional”³.

La profunda crisis económica y social que sufrieron la mayoría de los países de la región durante los años ochenta llevó al entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Norberto González, a denominar esos años “la década perdida». Durante esa década, la CEPAL trabajó en el análisis de la crisis de la deuda y las formas de renegociarla, en propuestas para un ajuste macroeconómico más eficiente y menos oneroso que el observado, capaz en mayor medida de promover el crecimiento, así como en políticas de mitigación de los costos sociales del ajuste. También se profundizaron los análisis sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático y las lecciones para la industrialización de América Latina y el Caribe⁴.

En la década de 1990 surgió el neoestructuralismo como una corriente de pensamiento cepalino, cuyo objetivo fue modernizar el pensamiento de la CEPAL, adaptarlo a los cambios de esa década y darle más visibilidad. En el nuevo contexto en que los países abrazaron la idea de la globalización comercial y financiera, período que se conoce ampliamente como de hiperglobalización, la CEPAL insistió en que la línea conductora debía ser la transformación productiva con equidad, velando por una transformación productiva de base amplia, con atención a los impactos negativos que la globalización podría conllevar y un enfoque de desarrollo de competitividad en un marco de regionalismo abierto. Parte del enfoque fue cómo “reformular las reformas” de llamado Consenso de Washington de esos años⁵.

En la primera década del siglo XXI, el neoestructuralismo se articuló alrededor de cuatro grandes áreas: macroeconomía y finanzas con énfasis en políticas contracíclicas, comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental, temas que fueron abordados en varias publicaciones influyentes⁶. Se trató de una visión heterodoxa en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a la asignación de recursos y la intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental. La CEPAL hizo un llamado a equilibrar las asimetrías de la globalización para lograr un desarrollo basado en la transformación productiva, la equidad distributiva y la protección y cohesión sociales.

En la década de 2010, la igualdad ocupó un lugar central en el pensamiento cepalino, expresado y fundamentado en el conjunto de documentos conocido como “la trilogía de la igualdad”. Las ideas principales fueron las de promover un desarrollo sostenible mediante un cambio estructural progresivo, un gran impulso ambiental y pactos para la igualdad sobre la base de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los temas de igualdad de género y sociedad del cuidado recibieron también atención prioritaria⁷.

El cambio a la década de 2020 se vio dominado por la cascada de crisis que ha impactado la región y el mundo a partir de la pandemia de COVID-19 iniciada en 2020. La atención de la CEPAL entre 2020 y 2022 se centró en el análisis de las consecuencias de esta cascada de crisis y en el diálogo con los gobiernos y otros actores clave sobre cómo gestionar la incertidumbre y la complejidad. También se ha profundizado el análisis de los cambios en la globalización y la geopolítica, la revolución tecnológica, el cambio climático, las migraciones y la igualdad de género y sociedad del cuidado, entre otros temas.

³ Entre los documentos destacados de la década de los 1970 se incluyen: Prebisch (1970, 1976, 1978 y 1979); Sunkel y Paz (1970); Sunkel y Fuenzalida (1978); Pinto (1976); Iglesias y otros (1972).

⁴ Entre las contribuciones más relevantes de esta década destacan: Sunkel (1981); Prebisch (1981); Fajnzylber (1983); CEPAL (1984 y 1986); French-Davis (1988).

⁵ Entre los trabajos influyentes de esta década se incluyen: CEPAL (1990 y 1994); Fajnzylber (1990); Sunkel y Zulueta (1990); Sunkel (1991); Ocampo y Rosenthal (1998).

⁶ Entre los trabajos influyentes de esta década se incluyen: CEPAL (2002, 2004 y 2006).

⁷ Los principales documentos de la CEPAL de esta década comprenden: CEPAL (2010, 2012, 2014 y 2016).

III. Cambios en la globalización y desafíos para América Latina y el Caribe

1. Cambios y redefiniciones en la globalización

La globalización ha experimentado cambios tectónicos. Hablar del “fin de la globalización” es posiblemente incorrecto, pero de lo que sí podemos estar seguros es que ha llegado el “fin de la hiperglobalización”, como señaló Rodrik (2011). Ciertamente estamos ante el surgimiento de una forma de interdependencia económica muy diferente y que se encuentra asociada al gran cambio geopolítico. En su conferencia magistral de la Cátedra Raúl Prebisch, “Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global”, incluida en esta edición especial, Rebeca Grynspan denominó esta nueva etapa “poliglobalización”, es decir, una globalización más descentralizada con una red de polos regionales, un multilateralismo competitivo, no universal, y un fuerte predominio de la geopolítica con bloques no solo en competencia económica y militar, sino también con diferentes visiones del mundo, entre otras características.

No hay consenso sobre cuándo empezó ni cuándo terminó la hiperglobalización. Sin embargo, como señala Grynspan, no hay duda de que el zénit del período fueron las dos décadas que van de 1990 a 2010. ¿Cuándo y por qué se llegó al fin de la hiperglobalización? Esta pregunta es importante para ubicarnos en el cambiante escenario internacional. La crisis financiera del Atlántico Norte de 2008 y 2009 fue un primer punto de quiebre. Esa crisis tuvo un impacto cualitativo en el comercio mundial: en la década 2010-2020, aún antes de la pandemia, se desaceleró el ritmo de crecimiento de la economía mundial y, aún más, el ritmo de crecimiento del comercio internacional. La crisis financiera marcó un claro cambio de tendencia en el comercio de bienes. Otro punto de quiebre fue la cascada de crisis que ha afectado a todo el mundo a partir de 2020 y que incluyó la pandemia de COVID-19, las disrupciones en las cadenas globales de valor, la guerra en Ucrania, la inflación, el aumento de las tasas de interés, la inseguridad alimentaria y el incremento de los niveles de endeudamiento.

De mayor interés es comprender el porqué de ello. Como explica Grynspan, si bien la hiperglobalización tuvo grandes factores positivos, como el crecimiento de la inversión y del comercio internacional, y coincidió con una aceleración de la revolución tecnológica —con el ingreso de China a la escena internacional y con una enorme reducción de la pobreza a nivel mundial—, también estuvo asociada a tendencias negativas que llevaron a un gran descontento con la globalización⁸: un gran incremento de la desigualdad (tanto en países desarrollados como en desarrollo), la aceleración de la desindustrialización prematura y un incremento de las vulnerabilidades y fragilidades, en particular de los países en desarrollo con respecto al sistema económico mundial.

Más allá del descontento creciente por esos impactos negativos (desigualdad, desempleo, desindustrialización, vulnerabilidad), hay también causas profundas asociadas con la geoeconomía y la geopolítica que, aunque se han manifestado en la última década, han aflorado muy claramente en los últimos dos o tres años. La principal es que con el surgimiento de China como gran potencia no solo manufacturera sino también tecnológica, las grandes potencias geoeconómicas, en particular los Estados Unidos y ese mismo país, han profundizado su rivalidad por la supremacía tecnológica y productiva relacionada con las nuevas tecnologías, en especial en relación con la revolución digital, la inteligencia artificial (IA), los estándares de Internet, y varios sectores industriales de alta tecnología, como el de microprocesadores y los vinculados a la electromovilidad y la fabricación de baterías. El último capítulo en esta rivalidad es el renacimiento o profundización de políticas industriales y de

⁸ Véanse, por ejemplo, Rodrik (1997) y Stiglitz (2003).

relocalización en países geográficamente cercanos (*nearshoring*) o aliados (*friendshoring*), lo que refuerza la tendencia a la regionalización⁹.

Esta rivalidad geopolítica ha afectado marcadamente el sistema multilateral de comercio establecido en la era de la hiperglobalización: un sistema basado en reglas generales y ampliamente aceptadas, elevada fragmentación de la producción y localización de las cadenas globales de valor en búsqueda de eficiencia productiva y ventajas comparativas, y en un ambiente de confianza en la interdependencia económica. Todo esto cambió radicalmente. Hoy en día se desconfió de la interdependencia, el término “seguridad”, que en el período de la posguerra había estado asociado principalmente con los temas militares, actualmente se aplica a la seguridad alimentaria, energética, cadenas de suministro y a industrias estratégicas de alta tecnología. El sistema de comercio multilateral ha cambiado a una suerte de “regionalismo proteccionista”, que se manifiesta en la reconfiguración y concentración de las cadenas globales por motivos de rivalidad tecnológica y razones geopolíticas (CEPAL, 2022a).

Sin embargo, sería erróneo, o al menos insuficiente, caracterizar la transformación que viene experimentando la globalización simplemente como una transición entre el “libre comercio” y el “proteccionismo”, o entre “globalización” y “desglobalización”. Estas dimensiones no capturan lo fundamental, que es que estamos viviendo una transición hacia una nueva era de reglas del juego para el comercio y la inversión. Se trata de una transición entre un conjunto de reglas que privilegiaba criterios de eficiencia a uno que incorpora las demandas de seguridad nacional, desarrollo de capacidades productivas internas, creación de empleo, protección de la naturaleza y el planeta, resguardo ante los riesgos de la revolución digital y la inteligencia artificial, y atención a los impactos sociales negativos de la interdependencia y la inversión, entre otras. Como argumenta Rodrik (2024b), en vez de expresar nostalgia por una era pasada que produjo resultados mixtos y, para comenzar, nunca fue sostenible, los economistas pueden ayudar a diseñar un nuevo conjunto de reglas para la economía mundial que ayuden a encontrar un reequilibrio.

Por supuesto que la preocupación por que ese nuevo conjunto de nuevas reglas lleve a un grado excesivo de “desglobalización” o de “desacople” entre bloques económicos es válida, pero este resultado no está definido de antemano ni ese tiene que ser necesariamente el escenario futuro. El peor daño y escenario podría ocurrir si una competencia geopolítica de mano dura toma el control. Pero hay algunos aspectos de una globalización comercial y financiera redefinida que serían positivos desde el punto de vista de la naturaleza y el planeta, del sistema multilateral y de los espacios para un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

2. El reto para América Latina y el Caribe: contribuir a redefinir la globalización y navegarla con éxito

El reto para América Latina y el Caribe es navegar con éxito este proceso de globalización redefinido y comprenderlo para identificar sus riesgos y amenazas, aprovechar las oportunidades que ofrece, y plantear en las negociaciones multilaterales posiciones regionales que influyan para evitar escenarios desfavorables y fortalecer un sistema multilateral con reglas claras.

En términos de oportunidades, destaca la tendencia a la relocalización mundial de cadenas de valor que genera áreas de posible atracción de inversión extranjera directa (IED) en una variedad de sectores industriales y de servicios. También destacan las oportunidades relacionadas con la transición energética en el mundo hacia las energías renovables y la electromovilidad, que están creando una competencia mundial por el acceso a minerales y recursos críticos (como litio, cobre, níquel, manganeso, cobalto, grafito) y su control, de los cuales la región tiene una significativa proporción de las reservas

⁹ Artecona y Velloso (2022); Khanna (2023); Salazar-Xirinachs (2022b).

mundiales. Además, se incluye la economía circular, la bioeconomía, la biodiversidad y el turismo sostenible, áreas de gran competitividad en varios países de la región.

Los choques relacionados con el cambio climático (olas de calor, huracanes, inundaciones, fenómenos como El Niño) requerirán significativas inversiones en adaptación para compensar sus efectos económicos y sociales, incluso en la infraestructura y en la relocalización de población. La CEPAL ha calculado que a 2050 estos choques climáticos podrían costar entre 9 y 12 puntos del PIB a los países de la región, por lo que es necesario incorporar este tema en las prioridades de inversión pública (CEPAL, 2023e).

Un área clave es la necesidad de realizar cambios en la arquitectura financiera internacional, que permanece, en buena medida, igual a como fue diseñada después de la Segunda Guerra Mundial, hace 70 años, y ya no responde a las necesidades de la gran mayoría de países en desarrollo. El Secretario General de las Naciones Unidas ha hecho una propuesta integral de reforma que incluye temas como cambios en la gobernanza de las instituciones de *Bretton Woods*; recapitalización de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo y fortalecimiento de su papel; mecanismos para la renegociación de la deuda de los países de ingresos medios; recirculación de los derechos especiales de giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional (FMI); nuevas metodologías para el análisis de la sostenibilidad de la deuda; sistemas innovadores de financiamiento para la mitigación y adaptación al cambio climático; cambios en los sistemas tributarios mundiales, entre otros. En todas estas áreas, la consulta y colaboración entre los países de la región redundaría en un aumento de su incidencia en foros internacionales y podría rendir importantes beneficios en términos de mejora en el financiamiento del desarrollo en la región (Naciones Unidas, 2023; Ocampo, 2023 y CEPAL, 2023c).

Para enfrentar exitosamente estos y otros ajustes, América Latina y el Caribe debe repensarse estratégicamente, no solo en términos de países individuales, sino también de coordinación de sus liderazgos para articular posiciones como grupo en los foros mundiales donde se examinan y toman decisiones sobre los grandes retos del planeta y de la economía mundial, para así forjar su propio futuro, enfrentar con ventaja los efectos de coyunturas críticas, choques externos y megatendencias mundiales, y aprovechar las oportunidades que surgen.

La tarea no es solo de los gobiernos; también es fundamental la participación del sector privado y la sociedad civil, con el apoyo del sector académico y la comunidad internacional cooperante para que, juntos, influyan en las decisiones y políticas de Estado.

Para evitar que en el nuevo ambiente geopolítico la globalización sea una víctima más, y que las tensiones den lugar a altos costos económicos o incluso a conflictos abiertos, la cooperación internacional, el multilateralismo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son fundamentales. Muchos de los retos son regionales o mundiales, no pueden ser resueltos unilateralmente por ningún país. Tener una visión y agenda común en materia de desarrollo es una forma de crear confianza y estimular y canalizar la colaboración hacia fines positivos, en lugar de hacia la polarización y el conflicto. Desde este punto de vista, la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023 y la Cumbre del Futuro, en preparación en 2024, son oportunidades únicas e insustituibles de construir una globalización redefinida y un mejor futuro para las generaciones actuales y futuras.

IV. La crisis del desarrollo regional: decálogo de brechas y desafíos

Desde el punto de vista de los retos del desarrollo, y con una mirada de mediano y largo plazo, se puede argumentar que la región se encuentra en una verdadera crisis del desarrollo, que se expresa en tres trampas o síndromes principales:

- i) Una trampa de bajo crecimiento. De 2014 a 2023 la región creció solo un 0,8% en promedio, esto es menos de la mitad del 2% que creció en la década perdida de los años ochenta, con lo cual la región acaba de completar una segunda década perdida, con un crecimiento del PIB per cápita de solo un 0,1% anual. Para evitar una tercera década perdida, la CEPAL recomienda a los países intensificar en forma urgente los esfuerzos en materia de crecimiento y, en particular, en materia de políticas de desarrollo productivo, porque lo que los países requieren es, nada menos, que una gran transformación productiva.
- ii) Una trampa de alta desigualdad. Esta se ha visto agravada por seis aspectos fundamentales: el bajo crecimiento y la heterogeneidad estructural; las deficiencias en la educación y la formación profesional; las desigualdades de género; el bajo dinamismo en la creación de empleo; la regresividad de los sistemas tributarios, y las importantes debilidades de las políticas sociales. Al respecto, la CEPAL recomienda a los países que tengan una visión integral de estas causas de la desigualdad y de la baja movilidad e inclusión sociales, y que actúen de manera integral sobre todas ellas.
- iii) Una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva. Al respecto, la CEPAL ha insistido en que no basta con diagnosticar y señalar qué hacer para enfrentar en toda su magnitud los retos del desarrollo que caracterizan a los países¹⁰, sino que hay que poner especial atención en cómo hacerlo, por lo que la Comisión trabaja de manera más intensa y sistemática en cómo mejorar la gobernanza de las políticas públicas y en cómo mejorar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones, así como en los temas del diálogo social, la economía política de las reformas y el financiamiento.

En síntesis, el gran reto de los países de la región en materia de desarrollo es cómo, a partir del momento presente, avanzar para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, y cómo hacerlo en las nuevas condiciones de la geoconomía y la geopolítica mundiales.

En un esfuerzo por sintetizar y dejar claro el diagnóstico de la situación de los países de la región, en la presentación que realicé en el trigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL, en octubre de 2022, propuse un decálogo de brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo de la región que se presentan en el diagrama 1.

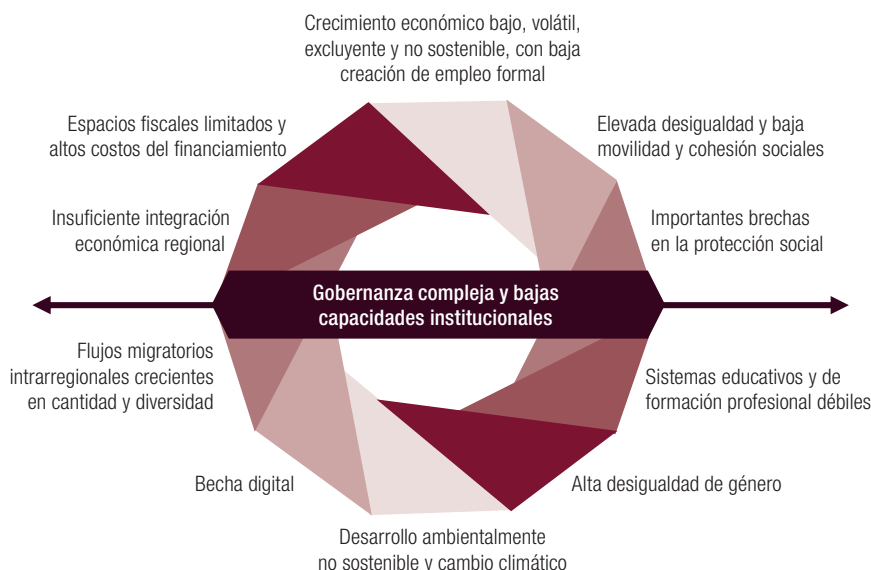
Las áreas de este decálogo de brechas estructurales no son independientes unas de otras, sino que están interrelacionadas y, con frecuencia, se refuerzan mutuamente, creando círculos viciosos. Por ejemplo, el síndrome de bajo crecimiento dificulta la reducción de la pobreza y la informalidad, así como la creación de empleo de calidad, es decir que obstaculiza un crecimiento más inclusivo; la integración económica, la diversificación y la sofisticación productivas limitadas impiden que un crecimiento más elevado y sostenido; las brechas de protección social y las deficiencias en los sistemas educativos y de formación profesional limitan la movilidad social y el aumento de la equidad en la distribución de los ingresos.

A continuación, se comenta brevemente cada una de estas áreas y las respectivas brechas que, a su vez, constituyen los temas principales de los artículos incluidos en esta edición especial de *Revista CEPAL*.

¹⁰ Véase una síntesis de la literatura sobre el tema en Mazzuca y Munck (2020).

Diagrama 1

Diez brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, "Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad", presentación realizada en el trigésimo noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022 [en línea] https://periododesesiones.cepal.org/39/sites/pses39/files/presentations/ppt_se_espanol_-_periodo_de_sesiones_cepal.pdf.

1. Crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible

Como se indicó, la región padece de un problema crónico de bajo crecimiento. Este bajo crecimiento no es un tema solo de la última década, es una tendencia de largo plazo: el crecimiento del producto potencial de la región bajó del 5,5% en los casi 30 años que van de 1951 a 1979, al 2,7% en los siguientes 30 años (1980 a 2009), y a solo el 1,6% desde 2010 hasta el presente (CEPAL, 2023a). Esto explica que el nivel del PIB per cápita promedio de la región en 2023 fuera igual al de 2013.

Las características y causas de esta trampa de bajo crecimiento se examinan en el artículo "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo" mencionado, donde se plantean seis lineamientos concretos sobre qué hacer y cómo hacerlo para salir de dicha trampa:

- i) Aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación.
- ii) Apostar por sectores y actividades específicos.
- iii) Lograr un mejor equilibrio entre el enfoque centralizado (*top-down*) y el descentralizado (*bottom-up*), trabajando con los actores de los territorios.
- iv) Utilizar iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de gestión y colaboración para el desarrollo productivo.
- v) Mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista.
- vi) Realizar evaluaciones continuas, con el fin de poder corregir el rumbo de las políticas justo a tiempo bajo las condiciones cambiantes de incertidumbre estratégica.

Con respecto a apostar por sectores y actividades específicos, la CEPAL ha planteado una lista de sectores dinamizadores con importantes efectos no solo impulsores del crecimiento sino también transformadores del modelo de desarrollo hacia uno más productivo, inclusivo y sostenible.

En el artículo mencionado se explica que no se trata de crecer por crecer, sino de crecer con una amplia base social, creando empleo y siendo respetuoso con la naturaleza y el planeta, es decir, crecer de manera inclusiva y sostenible. Se argumenta que, si los países hacen las transformaciones necesarias en sus modelos de desarrollo en la medida suficiente en los sectores dinamizadores, las inversiones que esas transformaciones requieren elevarán la tasa de crecimiento, porque no hay cambios transformacionales significativos en una economía estancada o con tasas de crecimiento de menos del 1% a lo largo de una década o más.

2. Elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión social

Como es bien sabido, y se analiza además ampliamente en el artículo “El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina”, de Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito, incluido en esta edición especial, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. La desigualdad es algo que no solo va en contra de conceptos básicos de justicia social, sino que es ineficiente para el crecimiento, es corrosiva para la cohesión social y para la estabilidad de los pactos sociales. Si bien hay numerosos factores que explican la desigualdad en los países de la región, pueden simplificarse y reducirse a seis principales.

El primer factor es que la desigualdad está arraigada y refleja las diferencias sectoriales en materia de productividad (heterogeneidad estructural) de los sistemas productivos de la región, es decir las diferencias entre unos pocos sectores de muy alta productividad y una mayoría de sectores de baja o muy baja productividad. Los empresarios y trabajadores en los sectores de alta productividad reciben ingresos y salarios mucho mayores que los empresarios y trabajadores en los sectores en los que la productividad es baja y donde la mayor parte del empleo se concentra en trabajos informales y de mala calidad. Este modelo de desarrollo productivo con bajas tasas de crecimiento y marcado dualismo productivo mantiene una baja capacidad de creación de empleos de alta calidad y margina y excluye a determinados grupos, reforzando así la tendencia hacia una mayor desigualdad. Esto apunta a que parte de la solución son políticas de desarrollo productivo que dinamicen el crecimiento y reduzcan esas grandes diferencias de productividad entre sectores, que reduzcan el dualismo productivo y estimulen un cambio estructural de la producción y el empleo hacia sectores y empresas de mayor productividad.

El segundo es que las diferencias de productividad también están asociadas con los tamaños de las empresas: en la región predomina el autoempleo y las micro y pequeñas empresas, que emplean a la gran mayoría de la población con muy baja productividad. La proporción del empleo en empresas grandes y medianas es relativamente baja.

El tercero es que los efectos de esta desigualdad estructural arraigada en lo productivo sobre la distribución del ingreso pueden reducirse y parcialmente compensarse a través de políticas fiscales, sociales y de protección social. Por el lado del gasto, mediante políticas sociales que transfieran recursos significativos a los sectores más pobres y de protección social, que ofrezcan un nivel mínimo de bienestar a toda la ciudadanía; por el lado de los ingresos, mediante reformas tributarias que avancen hacia estructuras tributarias progresivas, es decir, estructuras tributarias en las que los sectores de mayor ingreso paguen una justa proporción de los mismos en impuestos. En la región, ninguno de estos factores funciona de manera positiva, como sí ocurre en los países desarrollados. En la región, las políticas sociales tienen serias brechas de cobertura y de suficiencia en los montos de las transferencias. Las estructuras tributarias son regresivas, es decir que los estratos más pobres y las clases medias

pagan una mayoría de los ingresos fiscales, mientras que los estratos más ricos pueden evadir gran parte de los impuestos y, además, se benefician de grandes rentas.

El cuarto factor es el papel de la educación y su relación con la tecnología y el mercado de trabajo. Un sistema educativo de amplia cobertura y alta calidad puede ser un gran mecanismo de movilidad social entre generaciones y, por lo tanto, contribuir a reducir la desigualdad. Si los hijos de familias pobres se educan, pueden conseguir buenos empleos y llegar a tener ingresos mucho mayores que los de sus padres. Esta movilidad social ascendente puede ser un poderoso mecanismo de reducción de la desigualdad. Sin embargo, en muchos países de la región, los sistemas educativos públicos no se han desarrollado lo suficiente y, en casi todos ellos, en general se han deteriorado. Las tasas de abandono en la educación secundaria son extremadamente elevadas e incluso quienes completan este ciclo obtienen muy malos resultados en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que miden las habilidades en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias.

Además, los sistemas educativos se han segmentado entre sistemas públicos y privados, con sistemas privados de mayor calidad, lo que agudiza y reproduce la desigualdad. A esto hay que agregar que, con la revolución tecnológica y la digitalización, la tendencia es a un aumento de la demanda de habilidades y competencias digitales elevadas, en empleos de mejor calidad y mayores salarios, mientras que el trabajo manual y rutinario está siendo sustituido cada vez más por la automatización, lo que ha definido una tendencia a la polarización de los ingresos en los mercados laborales. Esto aumenta aún más la importancia y responsabilidad de los sistemas educativos y de formación profesional para preparar a la fuerza de trabajo para los empleos del siglo XXI.

Es clave señalar que estas deficiencias y tendencias no solo influyen en los niveles de pobreza, sino también en la clase media, que recibe el principal impacto social y desigualador del deterioro educativo combinado con la revolución tecnológica. Desafortunadamente, la mayoría de los sistemas educativos y de formación profesional de los países de la región no están a la altura de estos retos. Las transferencias sociales y el Estado de bienestar pueden ayudar a reducir desigualdad, pero tanto o más importante es la generación de buenos empleos y soluciones para dinamizar los mercados de trabajo.

El quinto factor es la marcada desigualdad de género, que en sí misma constituye una dimensión central de la elevada desigualdad existente en la región. Esta desigualdad se analiza más adelante en el presente artículo.

El sexto factor son los aspectos políticos, sociológicos e históricos relacionados con las discriminaciones y violaciones de los derechos humanos que sufren ciertas etnias y grupos de población, como las poblaciones indígenas y los afrodescendientes, que no tienen igualdad de oportunidades respecto de otros grupos de la población, ni en el sistema educativo, ni en el mercado laboral, lo que se suma a sus desventajas históricas en el acceso al capital. El enfoque de derechos humanos es un poderosa dimensión transversal en los diagnósticos sobre desigualdad y en la formulación de políticas para una mayor igualdad de oportunidades.

Podrían señalarse otros factores, pero los seis mencionados explican la mayor parte de las desigualdades existentes en la región y, a la vez, echan luz sobre las áreas en las que hay que incidir para reducirla.

3. Brechas de protección social

La región sigue caracterizándose por sus altos niveles de pobreza: el 29% de la población, es decir 181 millones de personas, se encontraban bajo la línea de pobreza en 2022, y un 11,2%, de la población, es decir 70 millones de personas, se encontraban en situación de pobreza extrema el mismo año. Sin

embargo, como se explica en el artículo “Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo”, de Alberto Arenas de Mesa, incluido en esta edición especial, ciertos grupos sufren más esas condiciones: la incidencia de la pobreza es un 16% mayor entre las mujeres en edad activa que entre los hombres de la misma edad; es mayor en las áreas rurales (44,1%) que en las urbanas (21,2%), entre la población indígena (46,3%) y afrodescendiente (30%), y entre las niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) (45,5%). Además, está altamente asociada con el nivel educativo, ya que la pobreza entre las personas con educación primaria incompleta es del 46,8%, entre las personas con secundaria completa es 31,8% y entre aquellas con educación terciaria completa es de solo un 9%. Asimismo, las personas con alguna discapacidad, estimadas en unos 70 millones en toda la región, sufren desigualdades en el ejercicio de sus derechos y elevados niveles de exclusión, incluso en el mercado de trabajo, que están lejos de ser compensados por los sistemas de protección social.

Además de la situación de pobreza, los niveles de vulnerabilidad por estrato social son muy diversos: en 2019, el 52,1% de las personas de la región residía en hogares de ingresos bajos (menos de 1,8 líneas de pobreza por persona). Si a este estrato se le suman los hogares de ingreso medio bajo (22%), el resultado es que un 74,1% de los habitantes de la región, o sea tres de cada cuatro personas, viven en hogares vulnerables. Los niveles de acceso a educación también son muy dispares como se verá más adelante.

En cuanto a las pensiones, en 2021 solo el 45,7% de la población económicamente activa (PEA) cotizaba a un sistema de pensiones, lo que refleja la alta incidencia de la informalidad laboral y la debilidad de los mecanismos de fiscalización de la evasión y elusión previsionales.

Los datos muestran que la región ha avanzado en el aumento de la cobertura de los sistemas de protección social, tanto contributiva como no contributiva. En el caso de los mecanismos no contributivos, los programas de transferencias condicionadas aumentaron significativamente durante la década de 1990 y hasta 2010, hasta llegar a una cobertura del 22,9%. En 2000, solo 11 de los 33 países de la región contaban con un sistema de pensiones no contributivo; en 2021, 28 de ellos lo tenían, lo que hizo que la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre la población de 65 años y más aumentara del 3,4% en 2000 al 26,6% en 2021.

En cuanto a los sistemas de salud, también ha habido avances, pero persisten grandes brechas que quedaron de manifiesto durante la pandemia de COVID-19. Los sistemas de salud están subfinanciados, segmentados y fragmentados, con largas listas de espera en el caso de los sistemas públicos, y problemas en la organización de los servicios. Esto hace que, entre otras cosas, la esperanza de vida al nacer en los países de la región vaya de 65 años y más a 80 años, dependiendo del país.

Claramente queda mucho por hacer en los países de la región para desarrollar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, lo cual es fundamental para construir Estados de bienestar que cierren las brechas de protección social y fortalezcan la cohesión social, es decir, que erradiquen la pobreza, reduzcan la desigualdad y logren un desarrollo y un crecimiento económico más inclusivo. Esto es particularmente importante ante las nuevas tendencias — como la transición demográfica, la transformación digital, los rápidos cambios que condicionan los mercados de trabajo, los impactos del cambio climático y la mayor frecuencia de los desastres naturales — que crean mayores demandas de protección social y contra la desigualdad y la exclusión.

Las dificultades están asociadas con múltiples factores: el espacio fiscal para financiar y dar sostenibilidad a los sistemas de protección social, la arquitectura de financiamiento de algunos de los programas, y los déficit y debilidades en materia de institucionalidad social, las debilidades en los sistemas de información y otras. Además, hay debates conceptuales y sobre los costos comparativos de aumentar los programas de transferencias condicionadas, aumentar los programas de ingresos de emergencia, desarrollar mecanismos de ingresos mínimos garantizados o un ingreso básico universal.

4. Sistemas educativos y de formación profesional débiles

La educación es un derecho humano y un elemento central para avanzar en la reducción de las demás brechas mencionadas en esta sección en los modelos de desarrollo de la región: el rezago de la productividad y la insuficiencia dinámica del crecimiento económico; la exclusión, la desigualdad y la escasa movilidad social; la ausencia de un mercado de trabajo dinámico que funcione como imán para la inversión; el escaso avance hacia una mayor igualdad de género y la sociedad del cuidado; los desafíos de un gran impulso ambiental que exige altas calificaciones en la fuerza de trabajo; las brechas digitales y en el impulso a la transformación digital, entre otras. Es decir, la educación es un elemento transversal y absolutamente central para la transformación de los modelos de desarrollo de la región.

En el artículo “Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible”, de Daniela Trucco, incluido en esta edición especial, se señala que los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes avances en términos de acceso, progresión y conclusión en la educación. En el nivel de educación primaria, en 2020 los países alcanzaban niveles cercanos a la universalidad en la educación primaria (93,3%), sin embargo, en la educación secundaria los avances son menores y dispares, con tasas de conclusión del 79,1% en secundaria baja, pero de solo del 63,7% en secundaria alta.

Además, en años recientes la velocidad de los avances ha venido disminuyendo y sufrieron serios reveses por el apagón educativo asociado con la pandemia de COVID-19. Hay fuertes desigualdades en la finalización de estudios, sobre todo en secundaria, entre el quintil más bajo de ingresos y el más alto. En 2021, la tasa de conclusión de los estudiantes en el quintil más alto de ingresos en la educación secundaria alta fue del 90,5%, pero en el quintil más bajo fue de solo el 55,7%. Esta es una brecha muy significativa que reproduce desigualdades sociales, a pesar de ser una importante mejora con respecto a la situación en 2000. Esta y otras desigualdades se relacionan con el género, el área geográfica de residencia, el origen étnico y racial y el estatus migratorio.

En materia de educación preprimaria, a pesar de los avances, en 2021 más de la mitad de los niños y niñas no accedía a este nivel educativo hasta los 5 años de edad, una etapa crítica en la formación de las llamadas habilidades blandas y socioemocionales. En el caso de los jóvenes que sí asisten a la educación secundaria, los resultados del aprendizaje en distintas pruebas estandarizadas eran muy deficientes aún antes de la pandemia. Los datos muestran que el nivel socioeconómico de las escuelas y colegios es el factor con mayor impacto en los logros de aprendizaje. Esto revela el impacto en los resultados del aprendizaje de la elevada segregación social en materia educativa y, por lo tanto, en las trayectorias de empleo.

No hay duda de que los sistemas educativos necesitan una transformación profunda, no solo para asegurar su sostenibilidad financiera, sino para asegurar buenos resultados en el aprendizaje.

Lo mismo puede afirmarse de la formación profesional o formación para el trabajo. Los programas educativos cortos cumplen un papel fundamental en la generación del talento humano, en línea con las necesidades de los mercados de trabajo y los sectores productivos. La educación técnica y profesional es parte de la oferta formativa en el nivel secundario y superior en la región, y también hay instituciones especializadas en este segmento. Sin embargo, en muchos casos la coordinación con las necesidades de los sectores productivos es deficiente, la escala está por debajo de las necesidades, y hace falta flexibilidad para facilitar el tránsito de los estudiantes entre los sistemas formales de educación y los sistemas la formación técnica y profesional¹¹. La iniciativas clúster son un mecanismo muy eficiente para avanzar en esta alineación, pero muy subutilizado. También hay deficiencias en los sistemas de certificación de competencias.

¹¹ Véanse también Salazar-Xirinachs y Vargas-Zúñiga (2017); Busso y otros (2012).

5. Elevada desigualdad de género

La desigualdad de género en los países de la región continúa siendo inaceptablemente elevada. Este es un tema no solo de derechos humanos: es un imperativo moral y es económicamente ineficiente. Esta desigualdad tiene múltiples orígenes, como la cultura machista o patriarcal que limita las posibilidades de las mujeres de ingresar en el mercado laboral, que genera estereotipos de las mujeres en ciertas ocupaciones y que lleva a las mujeres a asumir la mayoría del trabajo de cuidado de niños y adultos mayores en forma no remunerada, lo que se ve influido por la falta de redes de cuidado que permitan a las mujeres trabajar remuneradamente. Estos factores explican que la brecha de participación laboral entre mujeres y hombres sea de 25 puntos porcentuales, a pesar de que en los últimos años la tendencia ha mejorado. Además, el envejecimiento de la población aumenta la demanda de cuidados de personas mayores al punto de que, en los próximos años, dependiendo del país, superará a la demanda de cuidados de niños y niñas.

La desigualdad entre hombres y mujeres está profundamente arraigada en la cultura, la normativa y la organización de la actividad económica en la región, y sus efectos perniciosos no se limitan a la violencia y la injusticia individuales, sino que constituyen un freno firme contra las posibilidades de crecimiento económico, cohesión social y convivencia democrática plena. Quizás en pocos campos como en este quede tan de manifiesto el acierto de la tesis de que “la desigualdad es ineficiente”.

Además, se trata de una forma de desigualdad que no puede aliviarse recurriendo únicamente a una normativa que prohíba la discriminación, penalice la violencia o asegure la participación paritaria de hombres y mujeres en los diversos ámbitos de la vida política, económica y social; es necesaria, además, la provisión de servicios públicos específicos, particularmente en relación con la inclusión laboral de las mujeres, y en lo referente a la salud, incluida la salud reproductiva, y la organización social del cuidado de niños, niñas y adultos mayores.

El artículo sobre “Igualdad de género y sociedad del cuidado”, de Ana Gúezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro, incluido en esta edición especial, profundiza en las diferentes dimensiones de las brechas de género en la región, describe el amplio trabajo intergubernamental que se ha hecho en esta materia y la agenda regional de género que se ha desarrollado, y explica la propuesta de la CEPAL para avanzar hacia la sociedad del cuidado y sus implicaciones para las políticas públicas, incluido el financiamiento.

Específicamente, se explican cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos, iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público, y se abordan diversos ámbitos de política para superar estos nudos y avanzar hacia la sociedad del cuidado, concepto que supone un cambio de paradigma para diagnosticar y definir estrategias y políticas integrales que marquen un norte con un claro cambio de rumbo en materia de igualdad de género y de cuidados. Esta es otra de las dimensiones en las que los modelos de desarrollo de la región requieren una gran transformación.

6. Desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático

En esta, como en otras áreas, América Latina y el Caribe es una región de contrastes, como se analiza en el artículo “Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe”, de Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez, incluido en esta edición especial. Por una parte, es una región con gran riqueza de recursos naturales renovables y no renovables, con una rica biodiversidad, con seis países megabiodiversos, y es donde se encuentra el pulmón del

planeta: la Amazonía. Cuenta, además, con un tercio del agua dulce del mundo y un 15% de la tierra agrícola, la matriz eléctrica más limpia del planeta y con cuantiosas reservas mundiales de minerales estratégicos para la transición energética y la electromovilidad. Todo esto ofrece importantes oportunidades para que la región impulse su propio desarrollo sostenible y contribuya a la descarbonización, no solo propia, sino también del resto del mundo.

Por otra parte, la región ha venido perdiendo área boscosa a un ritmo acelerado debido a la deforestación (lo que reduce su población de especies), ha perdido al menos un 30% del área de glaciares en los Andes desde 1980, y ha sufrido la erosión del suelo y las tendencias negativas en materia de uso del suelo y biodiversidad. Los niveles de contaminación del aire, agua y océanos por plástico y otros residuos son elevados. Los sistemas productivos están apenas iniciando el largo camino hacia la economía circular. Con más del 80% de la población viviendo en zonas urbanas, los residuos urbanos han venido creciendo significativamente sin que se cuente con métodos modernos de tratamiento, disposición y reciclado.

En paralelo, los crecientes efectos del cambio climático y la alta vulnerabilidad ante eventos extremos (huracanes, olas de calor, sequías, inundaciones, entre otros) son una pesada carga para el desarrollo económico, que demanda mayores inversiones en adaptación al cambio climático, incrementa las restricciones fiscales y limita aún más la disponibilidad de recursos para las políticas sociales y otras prioridades.

La combinación de bajo crecimiento económico y escasa creación de empleo de calidad, con degradación ambiental y choques climáticos, exacerba la conflictividad socioambiental, en un contexto en el que los recursos de uso múltiple, como el agua, se tornan críticos. Esta convergencia de demandas insatisfechas en lo económico, lo social y lo ambiental se suma a la erosión de la confianza de la población en las instituciones y da gran centralidad a las discusiones sobre cómo lograr una transición justa y responsable.

El reto es aprovechar las oportunidades de desarrollo productivo y competitividad en sectores esenciales para la transición carbónica mundial sin dejar de aprovechar las ventajas comparativas tradicionales (en la minería y la industria agroalimentaria, por ejemplo), pero haciéndolo responsablemente, obteniendo un reparto justo de los costos y beneficios y asumiendo conjuntamente los costos de evitar la degradación ambiental.

De esta manera, la dimensión ambiental es una parte consustancial de la nueva estrategia de crecimiento propuesta, que plantea ampliar el alcance de las políticas de desarrollo productivo enfocándose en una serie de sectores dinamizadores, varios de ellos directamente relacionados con el crecimiento verde, como la transición energética, la electromovilidad, la bioeconomía, la economía circular, la seguridad alimentaria y el turismo sostenible. En esa línea, la CEPAL ha ofrecido alternativas para el desarrollo en el marco de lo que ha denominado “gran impulso ambiental para la sostenibilidad”.

La región ha demostrado su compromiso con el medio ambiente a través de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, los compromisos con la neutralidad en carbono, la preocupación por la biodiversidad y la deforestación, la protección de los océanos y la lucha contra la contaminación por plásticos, por mencionar algunos ejemplos. Cabe subrayar que es importante ver todos estos esfuerzos, no como elementos aislados o circunscritos al tema ambiental, sino como elementos centrales de la estrategia de crecimiento y desarrollo productivo, y los respectivos esfuerzos de inversión, financiamiento e innovación.

7. Brecha digital

Las brechas de acceso y uso de las tecnologías digitales son significativas en los países de la región. Y esto es un reto para el desarrollo porque el futuro es digital, y cuanto más tarden los países en aumentar no solo el acceso sino el uso inteligente y masivo de las oportunidades de la nueva economía digital, más retrasarán el aprovechamiento de sus beneficios (Salazar-Xirinachs, 2021).

En cuanto al acceso, en 2022 la penetración de Internet en la región superó el 80%, lo que representa un aumento de aproximadamente 20 puntos porcentuales con respecto a 2016. Este crecimiento fue el resultado de varios factores: la expansión de la cobertura de Internet de banda ancha, impulsada por el despliegue de redes 4G y 5G, la disminución de los costos de acceso gracias al desarrollo de los mercados de telecomunicaciones y la creciente adopción de dispositivos móviles, entre otros. Sin embargo, la penetración de Internet en hogares en las áreas urbanas es del 80,1%, mientras que en las áreas rurales es del 44,4%, en los hogares de los quintiles de ingresos más altos es del 84,7%, mientras que en los de ingresos más bajos es del 50,3%¹².

Parte de la explicación de estas desigualdades de acceso es que la región mantiene una importante brecha de inversión en infraestructura de telecomunicaciones con respecto a regiones como Europa o países como los Estados Unidos, que invierten aproximadamente el doble en términos del PIB. Además, existen problemas relacionados con el entorno regulatorio y de incentivos para el despliegue de infraestructura en zonas de baja rentabilidad.

Otros factores se relacionan con las brechas de demanda. Sobresale la falta de competencias digitales en varios sectores de la población, así como la incapacidad de pagar los costos de los equipos y el servicio de Internet, aun cuando la infraestructura esté disponible. Estos elementos plantean la necesidad de políticas que atiendan estas deficiencias de manera proactiva. En ese sentido, la CEPAL ha propuesto la implementación de una “canasta digital” que financie el acceso de dispositivos básicos y servicios digitales para las personas y familias en situación de pobreza (CEPAL, 2020).

Una dimensión central de la brecha digital en la región es la relacionada con el desarrollo productivo. Destaca la baja adopción de tecnologías digitales, incluso las más básicas, por parte de las empresas. Por ejemplo, más del 60% de las empresas de la región con presencia en Internet tienen una presencia pasiva, es decir, ni siquiera la utilizan para realizar transacciones. La situación es peor en el caso de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), donde se estima que más del 70% ni siquiera tiene presencia en Internet. En una región en la que en numerosos países las mipymes representan más del 95% del tejido empresarial y generan alrededor del 70% del empleo, esta brecha afecta seriamente la productividad y la competitividad y llama a profundizar y aumentar los esfuerzos de extensión de la tecnología digital.

Si persisten brechas de adopción para las tecnologías maduras, estas son mucho mayores cuando se trata de tecnologías digitales emergentes, como la inteligencia artificial. Por ejemplo, entre 2010 y 2021, la inversión privada agregada en IA de todos los países de América Latina no superó el 1,7% del monto de la inversión de los Estados Unidos o el 5% de China, y solo el 2,7% de las publicaciones científicas sobre IA perteneció a América Latina¹³.

Los emprendimientos basados en tecnologías avanzadas son un motor fundamental del desarrollo digital. En la última década, estos han aumentado significativamente en la región: de cada diez empresas emergentes (*startups*) casi nueve de ellas (86%) se basan en tecnologías digitales o pertenecen al sector. En 2022 se contaba con 34 empresas unicornio (empresa emergente valorada en más de 1.000 millones de dólares) en la región. Sin embargo, este número dista mucho todavía de

¹² Véase Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL [en línea] <https://www.cepal.org/es/observatorio-regional-de-banda-ancha>.

¹³ Véase Observatorio de Desarrollo Digital [en línea] <https://desarrollodigital.cepal.org/>.

los 633 y 180 en los Estados Unidos y Europa, respectivamente¹⁴. Por tanto, existe todavía mucho espacio para aumentar la inversión en el emprendimiento digital, y los gobiernos, las empresas y los inversores deben trabajar en estrategias conjuntas a tal fin.

La digitalización puede ser una herramienta poderosa para abordar problemas estructurales de la región en diferentes dimensiones, como la educación, la salud, la seguridad, la justicia, el fortalecimiento institucional, la transformación productiva, entre otros, solo si se la considera como un elemento fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo, se utiliza una adecuada gobernanza y se adopta un enfoque sistémico que impida que se convierta en una nueva fuente de desigualdad. Además, es esencial que las iniciativas nacionales se vean complementadas por agendas y esfuerzos regionales en la materia.

8. Flujos migratorios intrarregionales crecientes

La migración internacional ha adquirido un lugar central en el debate político en América Latina y el Caribe. Prácticamente todos los países de la región son parte de los ciclos migratorios, como países de origen, destino, retorno o tránsito. Según estimaciones de las Naciones Unidas, en 2020, 43 millones de personas de la región vivían fuera de sus países de nacimiento, lo que representa el 15% de la población mundial de migrantes (Naciones Unidas, 2020). Los Estados Unidos siguen siendo el principal destino migratorio, aunque varios países de América del Sur han atraído a muchos migrantes. Por ejemplo, la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) estima que seis millones de venezolanos son migrantes y refugiados en la región y viven principalmente en Colombia, el Perú, el Ecuador, Chile y Brasil.

Los movimientos migratorios en la región se explican tanto por factores de expulsión, como de atracción. Los primeros incluyen la falta estructural de oportunidades de trabajo decente y las crisis económicas, los desastres ambientales y los efectos del cambio climático, las crisis humanitarias y, crecientemente, el aumento de la inseguridad y las violencias de todo tipo. Los segundos incluyen mayores oportunidades de empleo, de estudio, mejores salarios y de reunificación familiar.

Si bien América Latina y el Caribe ha sido tradicionalmente tierra de migración, uno de los rasgos destacados del panorama migratorio actual es su intensificación y complejización. La migración internacional se caracteriza cada vez más por flujos irregulares e incluye migrantes económicos, migrantes ambientales, migración forzada o involuntaria, solicitantes de asilo, refugiados, migrantes en situación irregular, personas traficadas, víctimas de trata y migrantes varados, niños, niñas y adolescentes no acompañados, entre otros. La principal característica de estos movimientos mixtos es la condición de vulnerabilidad de muchas de las personas involucradas.

Las dificultades que enfrentan las personas migrantes en sus desplazamientos han alcanzado ribetes inaceptables que interpelan las conciencias. El tránsito hacia los Estados Unidos se caracteriza por la movilidad en caravanas y la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en Centroamérica y México, así como por el fuerte aumento del flujo de migrantes a través de la brecha de Darién, una de las rutas de migración más peligrosas del mundo: se estima que en los primeros nueve meses de 2023 alrededor de 400.000 personas utilizaron esta ruta. En América del Sur también hay varias rutas, como el paso fronterizo de Colchane en el altiplano chileno-boliviano, cuyo cruce supone pérdidas de vidas humanas.

La migración es un asunto de desarrollo y de derechos, que exige repuestas basadas en una mirada integral de desarrollo sostenible y la obligación de los Estados de proteger la dignidad humana sin distinción alguna de género, edad, origen, etnia o condición migratoria. Como se señala en el

¹⁴ Ibid.

artículo “Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos”, de Simone Cechini y Jorge Martínez Pizarro, incluido en esta edición especial, la CEPAL propone una mirada enmarcada en una gobernanza migratoria profundamente humana, que permita a los países tomar decisiones apropiadas sin afectar la dignidad de las personas migrantes y en la que se reconozcan sus contribuciones al desarrollo sostenible. Se plantea una migración segura, ordenada y regular, en línea con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. La migración tiene estas características cuando ocurre de acuerdo con las leyes y reglamentos que rigen la salida, entrada y el regreso a los países y la estancia en ellos, y de acuerdo con las obligaciones que emanan del derecho internacional sobre el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes, reconociendo y mitigando los riesgos asociados al movimiento de personas.

Las contribuciones de las personas migrantes son muchas. En varios de los países con mayor inmigración en la región, la población envejece, lo cual plantea la necesidad de incorporar población en edad de trabajar, habida cuenta que se comienza a detectar escasez de mano de obra en algunos sectores, como la agricultura, el cuidado o el sector de los servicios. Además, en estudios de la CEPAL se indican los significativos aportes al crecimiento económico y a la diversidad cultural. En todos los países, las remesas son un factor no menor en la composición del ingreso familiar de los hogares, y contribuyen a aliviar situaciones de pobreza.

Sin embargo, resultan preocupantes las dificultades de acceso al trabajo decente, la protección social, la salud, la educación, así como a la vivienda por parte de muchas personas migrantes, quienes constituyen uno de los grupos poblacionales más vulnerables. Para permitir que las personas migrantes accedan al empleo y a los servicios sociales, se deben facilitar los procesos de regularización. Asimismo, hay que combatir la xenofobia y la discriminación hacia la población migrante.

La CEPAL recomienda la cooperación y la corresponsabilidad entre los Estados, teniendo en cuenta el ciclo migratorio completo. Asimismo, se recomienda a los Estados actualizar sus legislaciones migratorias para que respondan adecuadamente a los nuevos desafíos. Más profundamente, se recomienda avanzar en el cierre de las otras brechas y deficiencias en los modelos de desarrollo a las que se hace referencia en esta sección y en los demás artículos incluido en esta edición especial de *Revista CEPAL*, que con frecuencia son, precisamente, causa de los flujos migratorios en los países de origen.

9. Insuficiente integración económica regional

A pesar de la ilusión que por décadas han tenido los países de la región en cuanto a promover la integración regional y el entusiasmo y la retórica sobre el tema, los resultados son más bien modestos. El comercio intrarregional ha oscilado en torno al 15% del comercio total, y es más intenso entre los países centroamericanos y entre estos y México, que entre los países de América del Sur. Por ejemplo, las exportaciones a los demás socios del Mercado Común Centroamericano (MCCA) representan, en promedio, una cuarta parte del total de las exportaciones de los países miembros, y el MCCA es para ellos el tercer mercado de destino, luego de los Estados Unidos y Europa.

También es baja la participación de los países de la región en el total de flujos de inversión extranjera directa que se reciben. Aunque el proyecto integracionista ha llevado a la creación de numerosas instituciones regionales, los avances son modestos y heterogéneos. Estas caracterizaciones y otras más, así como las razones por las que sigue siendo importante fortalecer la integración económica sobre bases renovadas, y una serie de sugerencias pragmáticas sobre cómo hacerlo, se analizan en el artículo “La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe”, de Luz María de la Mora, incluido en esta edición especial de *Revista CEPAL*.

Como se señala en el artículo, la integración económica en la región se ha concebido desde dos perspectivas muy diferentes: la comercial y económica, y otra más política e ideológica. Desafortunadamente,

esta última con frecuencia ha dominado, lo que ha frenado o desviado el avance hacia la integración económico-comercial. Avanzar hacia una verdadera integración requiere un enfoque pragmático y económico más que ideológico y esta sería una primera conclusión y recomendación.

Hay también otros elementos de lo que podrían llamarse nuevas bases para un proceso de integración regional revitalizado¹⁵. En primer lugar, reconocer que históricamente la economía del desarrollo vio a la integración regional como una alternativa a la inserción internacional, o, en una versión más en línea con el pensamiento de Raúl Prebisch, como una etapa previa necesaria para desarrollar un sector industrial capaz de habilitar las exportaciones industriales hacia los países desarrollados y competir con ellas. Los cambios en materia tecnológica y comercial exigen ajustes en estas visiones. A causa, por un parte, de la fuerte integración de diversas economías de la región con socios comerciales como los Estados Unidos, Europa y China, no solo en términos de flujos de comercio sino mediante acuerdos comerciales, y a causa, por otra parte, de los nuevos paradigmas productivos y tecnológicos alrededor de cadenas globales y regionales de valor, la integración regional y la inserción a la economía mundial no pueden seguir viéndose como alternativas mutuamente excluyentes sino que deben verse como complementarias.

En segundo lugar, el peso y dinamismo de las cadenas globales de valor y las fuertes tendencias hacia su reconfiguración causadas por la geopolítica, la relocalización en países geográficamente cercanos (*nearshoring*) y las tendencias tecnológicas, abren grandes oportunidades para redefinir las estrategias de integración, no solamente a través de la reducción de aranceles, sino, y sobre todo, de la reducción de barreras no arancelarias y la convergencia de estándares técnicos. La cercanía geográfica permite integrar estructuras productivas solo si existe la infraestructura adecuada para el transporte y el contacto físico, con las reglas adecuadas para dar seguridad jurídica, pero también para permitir y reducir el costo de la interoperabilidad en puestos fronterizos, los pagos, y el trasiego de los productos. Por lo tanto, los temas tradicionales de la integración, conocidos en la literatura moderna como “facilitación del comercio” siguen siendo fundamentales. Los costos del comercio entre países de América Latina y el Caribe son muy altos y esto explica, en parte, por qué la región comercia poco entre sí en comparación con otras regiones (Mesquita, Volpe y Blyde, 2008). Por eso, la agenda de reducción de costos y de facilitación del comercio es muy importante. También hay gran diversidad de reglas de origen que no solo elevan costos sino que también vuelven más complejo el comercio y el suministro entre países de la región para exportar entre ellos mismos y al resto del mundo. Los países de la región participan en 33 acuerdos preferenciales de comercio que en total suman 47 grupos de reglas de origen específicas para diferentes productos. Para que el comercio intrarregional e interindustrial florezca también es preciso homologar regulaciones técnicas, dimensión que cobra aún más importancia con los nuevos paradigmas productivos.

En tercer lugar, en contraste con los análisis y realidades de la integración de vieja data, circunscrita al comercio de bienes, la nueva integración debe reconocer la revolución digital y el enorme potencial del comercio de servicios y el comercio electrónico o por medios digitales. Por esto los esfuerzos de integración siglo XXI deben avanzar hacia acuerdos más profundos que incorporen nuevas disciplinas relacionadas con el comercio electrónico, la competencia, las compras gubernamentales, los servicios y las regulaciones técnicas, entre otras. Debe, además, aumentar la interoperabilidad de los sistemas de información de los países. En el campo de la integración digital es necesaria la armonización regulatoria de temas como la ciberseguridad, la privacidad y la protección de datos, los protocolos de transferencia de datos, la tributación de las plataformas y la facilitación del comercio electrónico, así como el fortalecimiento de las capacidades locales para la interconectividad en cuanto a marcos regulatorios, ancho de banda, fibra óptica y alfabetización digital¹⁶. En este sentido existe una agenda

¹⁵ Véanse diversas perspectivas sobre estas nuevas bases en Sanguinetti y otros (2021), Rocha y Ruta (2022), y Mesquita (2018).

¹⁶ Estos y otros temas son los que incluye el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA), que Chile firmó con Nueva Zelanda y Singapur.

digital para América Latina y el Caribe para desarrollar un ecosistema digital regional, que se ha venido negociando y actualizando en sucesivas Conferencias Ministeriales sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, sin embargo, el avance es más lento del que sería deseable (CEPAL, 2022b).

Estos son algunos de los nuevos temas, pero la proliferación de acuerdos comerciales de nueva generación, tanto entre países de la región entre sí como con socios comerciales extrarregionales, también hace que hoy día la aspiración integracionista plantee otras preguntas fundamentales: ¿cómo avanzar hacia la convergencia? ¿cuáles son las opciones operativas para este fin? Una posibilidad sería volver a un modelo de acuerdo regional ambicioso y comprensivo, como la vieja idea del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya sea con o sin los Estados Unidos. Este sería un acuerdo único regional, una versión moderna del mercado común latinoamericano que formuló el mismo Raúl Prebisch, en el que todos los países negociarían un nuevo acuerdo que los cubre a todos. Esta no parece ser una opción factible actualmente. Otro modelo sería trabajar en temas específicos como la acumulación de origen, la facilitación del comercio, la integración energética y el mejoramiento de la infraestructura, entre otros. Esta parece ser la vía más factible, mediante un enfoque pragmático para profundizar los acuerdos de integración y acelerar su convergencia, agregando además los nuevos temas para el comercio de servicios.

Otra línea de trabajo es la atracción de IED para aprovechar conjuntamente las oportunidades de la reconfiguración de las cadenas globales de valor. La forma tradicional de hacer esto es mejorando el clima local de negocios, la capacidad institucional para la atracción de IED, en los servicios posteriores al establecimiento y en la generación de encadenamientos. Pero hoy en día también debe pensarse en políticas de desarrollo productivo conjuntas o cooperativas en sectores o grupos de cadenas de valor con potencial, como los sectores dinamizadores del crecimiento que se presentan en el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo” ya mencionado.

En conclusión, se necesita una nueva hoja de ruta para relanzar la integración con este tipo de agendas. Se trata de una nueva etapa, basada en un nuevo paradigma de integración. Es un trabajo práctico enfocado en la generación de convergencia en los acuerdos y normativas de integración, introduciendo los nuevos temas y complementado por la colaboración en áreas más tradicionales, como la infraestructura física, la interconexión energética y la facilitación aduanera.

10. Espacios fiscales limitados y altos costos del financiamiento

El síndrome de bajo crecimiento que sufre la región es resultado de varios factores, entre los que se destacan las tasas muy bajas de inversión y el lento crecimiento de la productividad. Por lo tanto, elevar las tasas de inversión y el crecimiento de la productividad son dos tareas prioritarias para salir de la situación crónica de bajo crecimiento, cerrar o reducir el decálogo de brechas identificadas, y acelerar el paso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, los crecientes choques climáticos (huracanes, inundaciones, olas de calor y otros desastres naturales) y sus impactos sobre la agricultura, la infraestructura y las poblaciones, está exigiendo un esfuerzo de inversión adicional, que con frecuencia alcanza varios puntos del PIB, solo para compensar los impactos destructivos de estos fenómenos.

De esta manera, tal como se señala en el artículo “Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible”, de Daniel Titelman, incluido en esta edición especial, para dinamizar el crecimiento, avanzar hacia los ODS y enfrentar los impactos del cambio climático, la región enfrenta la imperiosa necesidad de aumentar la inversión, en un contexto en el que la capacidad para hacerlo se ve afectada por los limitados espacios fiscales y los altos costos de financiamiento. Esto requiere

de un marco macroeconómico que aplique activamente la política fiscal, monetaria, macroprudencial, cambiaria y financiera, complementado por esfuerzos en la agenda internacional para reestructurar deudas y reducir las restricciones para el desarrollo (*development distress*) que imponen el elevado servicio de la deuda y los altos costos de financiamiento. El artículo examina una variedad de temas sobre las características de marcos macroeconómicos que sean menos procíclicos, que incorporen estabilizadores automáticos y sirvan para una mejor gestión del ciclo económico. También analiza propuestas para mejorar el nivel de recaudación tributaria y su progresividad, así como las oportunidades para obtener acceso a financiamiento a través de instrumentos innovadores como los bonos temáticos.

El concepto de “restricciones para el desarrollo” se refiere al hecho de que la creciente carga del pago de intereses y su impacto en el espacio fiscal imponen fuertes restricciones al crecimiento. En varios países este pago equivale o supera los gastos en educación, salud y protección social. Además, la reducción de la inversión pública ha sido el principal factor de ajuste fiscal en la última década. La mayoría de los países dedica más recursos al pago de intereses que a la inversión pública, en detrimento del crecimiento económico, el desarrollo productivo y las inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático (CEPAL, 2023d).

En cuanto a la inversión privada, parte de la explicación sobre por qué el sector privado no invierte más tiene que ver con factores de clima de inversión, y parte tiene que ver con los bajos niveles de inversión pública, pero a esto debe agregarse que una parte importante del bajo nivel de inversión privada es la ausencia de mayor claridad y escala en las políticas de desarrollo productivo con apuestas sectoriales y alianzas público-privadas, tema que se trata en el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, redactado junto con Marco Llinás e incluido en esta edición especial.

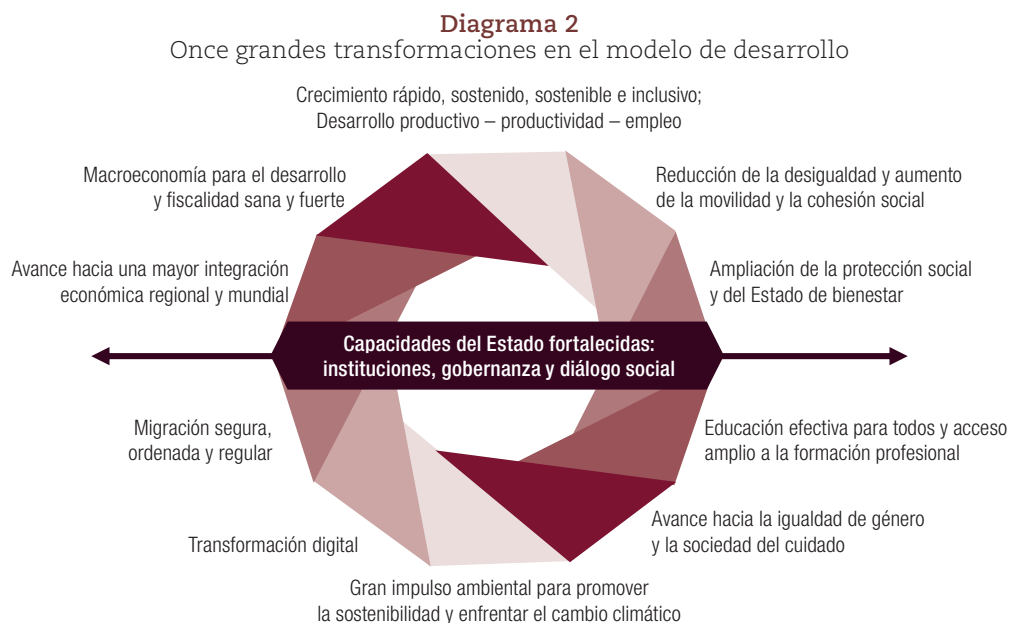
En suma, este decálogo de brechas, brevemente resumido en los párrafos anteriores, y tratado con más amplitud en cada uno de los artículos de esta edición especial de *Revista CEPAL*, es una forma de puntualizar debilidades fundamentales de los actuales patrones de desarrollo de los países de la región. Por supuesto que las situaciones son muy heterogéneas, pero claramente, en mayor o menor medida, cada una de estas caracterizaciones afecta sin excepciones a los países de la región. Además, esta lista de brechas y, por lo tanto, de áreas prioritarias de acción, no son independientes sino altamente interdependientes y se refuerzan mutuamente, de manera que el avance en unas impulsan en avance en otras. Así, los mayores impulsos transformacionales se lograrían si se avanza simultáneamente en varios de estos frentes.

V. ¿Qué hacer? Las 11 grandes transformaciones para crear un futuro más productivo, inclusivo y sostenible

1. Las 11 grandes transformaciones

A diferencia del diagrama 1, en el que se presenta un decálogo de brechas estructurales a modo de diagnóstico, en el diagrama 2 se presentan 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo, de manera prescriptiva para alentar una conversación sobre qué debe hacerse y cómo hacerlo para cerrar o reducir esas brechas. En el diagrama 2 se identifican 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo de los países de la región para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Estas transformaciones son las necesarias para enfrentar cada una de las diez brechas estructurales identificadas, más una adicional que es transversal y que se refiere a los “cómo”: el fortalecimiento de

las capacidades institucionales, de gobernanza y de diálogo social para las políticas públicas. Como se dijo al inicio de este artículo, además de las trampas de bajo crecimiento y alta desigualdad, una tercera trampa que afecta a la región es la baja capacidad institucional y de gobernanza para enfrentar los retos del desarrollo y su magnitud que caracterizan a los países¹⁷.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, "Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad", presentación realizada en el trigésimo noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022 [en línea] https://periododesesiones.cepal.org/39/sites/pses39/files/presentations/ppt_se_espanol_-_periodo_de_sesiones_cepal.pdf.

La experiencia demuestra que no basta con hacer listas de objetivos y aspiraciones si no se tienen estrategias claras para promover los cambios y si las instituciones no tienen las capacidades para impulsar las transformaciones o transiciones necesarias. Estas capacidades son esenciales para la gestión y gobernanza de las transformaciones e incluyen la creación y gestión de espacios de diálogo social para el desarrollo de visiones prospectivas ampliamente compartidas por los actores clave, así como la ejecución o seguimiento a la ejecución por los mismos actores en cada área de política.

En la sección VI se repasan los retos de gobernanza, capacidades y procesos para gestionar las transformaciones, pero antes conviene dar un ejemplo de la visión transformadora de los modelos de desarrollo presentada aquí con referencia al caso de las políticas de desarrollo productivo, como instrumento para salir de la trampa de bajo crecimiento.

¹⁷ Este enfoque de 11 grandes transformaciones se inspira en el clásico libro de Karl Polanyi (1944). En su argumentación sobre lo que en ese momento él consideró la gran transformación que la política pública debía gestionar, Polanyi señaló los costos de no gestionarla. De manera similar, hoy en día se puede decir que no tener éxito en gestionar estas 11 transformaciones es algo que puede hundir a los países más profundamente en las tres trampas que hemos identificado y dejarnos indefensos ante el cambio climático, además de amenazar la vida democrática misma.

2. Promoción de un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible como ejemplo de integración de los “qué” y los “cómo”

La propuesta de la CEPAL sobre “qué” hacer y “cómo” hacerlo para evitar una tercera década perdida, dinamizar el crecimiento económico y orientarlo hacia uno más sostenido, inclusivo y sostenible incluye como ingrediente fundamental que los países amplíen sus políticas de desarrollo productivo con el foco puesto en la nueva generación de estas políticas. Para ello es preciso hacer apuestas sectoriales y utilizar el enfoque de clústeres como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de colaboración y gestión para el desarrollo productivo y mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo¹⁸.

Para promover esta gran transformación productiva hemos propuesto los 15 sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento que se incluyen en el diagrama 3. Por sus efectos de arrastre (y en la innovación y la creación de empleo decente) y, en un importante número de casos, por estar alineados con ventajas competitivas potenciales de los países, además de sus impactos favorables en la transición energética y producción amigable con la naturaleza y el planeta, estos sectores, de manera diversa, ofrecen importantes oportunidades de liderar transformaciones productivas que le den al crecimiento no solo mayor dinamismo y mayor productividad, sino también mayor tracción en la creación de empleo y mayor sostenibilidad en términos ambientales.

Una advertencia importante es que el planteo de este conjunto de sectores no es aplicable a todos los países, sino un ejemplo de lo que puede ser un conjunto de apuestas sectoriales de alto retorno para el desarrollo, pero en el entendido de que cada país o territorio dentro de un país debe definir sus prioridades, eliminando algunos sectores y agregando otros, para equilibrar un grupo de apuestas productivas de acuerdo con sus propias ventajas competitivas y capacidades institucionales. El mensaje central es que para dinamizar y orientar el crecimiento en la dirección de mayor productividad, inclusión y sostenibilidad es importante que las políticas de desarrollo productivo definan un norte en términos de un conjunto de sectores prioritarios y organicen procesos de colaboración entre los actores clave de cada sector. Esto no es algo que se pueda dejar librado a las fuerzas del mercado, es algo que debe ser orientado y gestionado por la política pública, trabajando en estrecha colaboración con el sector privado, el sector académico, los actores locales y otros actores relevantes.

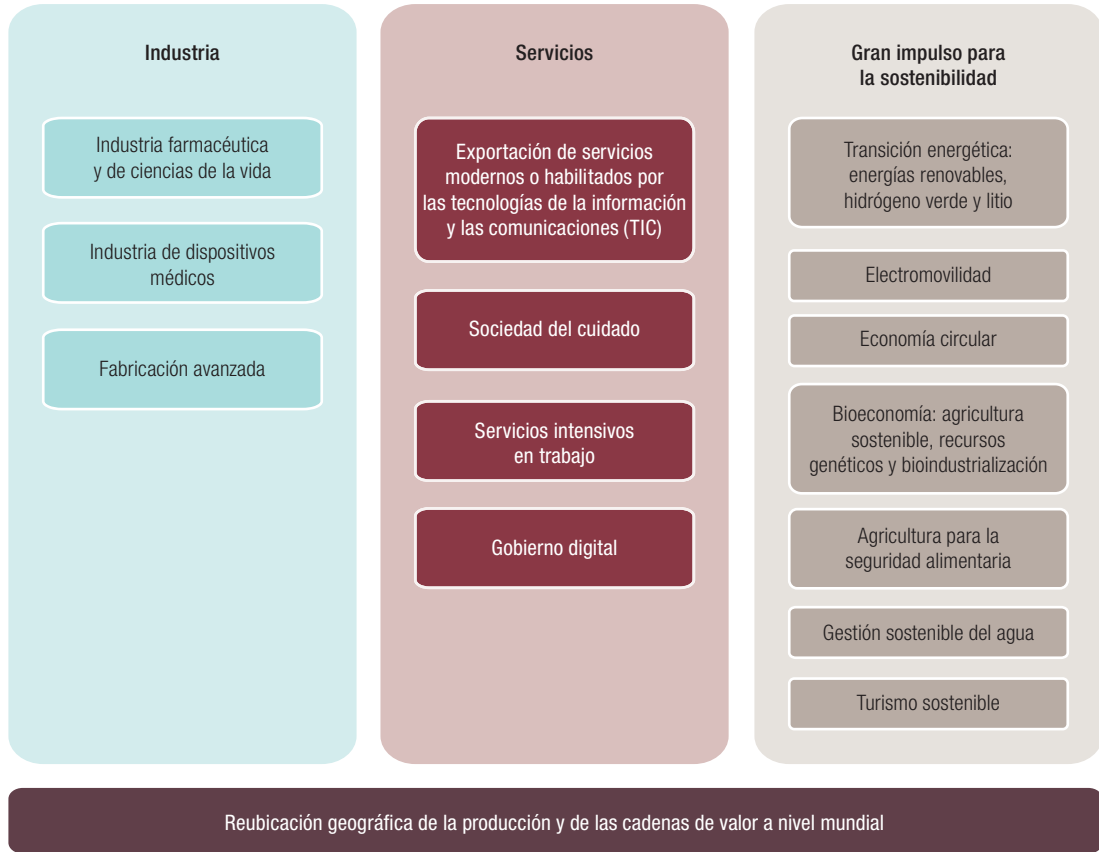
Otro mensaje importante es que, al igual que ocurre con los portafolios financieros, no es razonable esperar que todas las apuestas en sectores productivos sean exitosas; sin embargo, el esfuerzo es rentable para el desarrollo si una mayoría lo es y resulta en un impulso transformador en términos de productividad y crecimiento de la economía. Para esto, es importante tener sistemas de seguimiento claro, para no apoyar iniciativas y proyectos estén mal orientados (Rodrik, 2024a).

La definición en el ámbito nacional de una serie de sectores prioritarios para las políticas de desarrollo productivo presenta una serie de ventajas: i) da señales a las instituciones educativas y de formación profesional y a los jóvenes sobre el tipo de especialidades profesionales que tendrán demanda en el futuro y ofrece oportunidades concretas de participar en el desarrollo productivo del país o región, ii) da señales a los inversionistas y a los socios comerciales del país sobre las áreas de política pública en que se está trabajando en favor de la inversión, el crecimiento y la colaboración y ofrece oportunidades concretas de participación¹⁹ y iii) da señales sobre las áreas en que el país está haciendo esfuerzos especiales para aprovechar la tendencia de reubicación geográfica de la producción y de reconfiguración de las cadenas de valor que está ocurriendo en la nueva etapa de la globalización.

¹⁸ Véanse más detalles en el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo” incluido en esta edición especial. Además, sobre el valor del enfoque de clústeres bajo principios de gobernanza experimentalista véanse, por ejemplo, Linás (2021); Salazar-Xirinachs (2020a y b); Monge-González y Salazar-Xirinachs (2016).

¹⁹ Véase, por ejemplo, CEPAL (2023b).

Diagrama 3
 Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión
 y la sostenibilidad: portafolio de sectores impulsores



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago, 2023.

La organización de los sectores en tres columnas en el diagrama 3 muestra otra característica muy importante de la nueva estrategia de crecimiento y desarrollo propuesta: que esta ya no está limitada a la industrialización, sino que debe también apostar decididamente por los sectores de servicios, así como por el “gran impulso para la sostenibilidad”, en particular en áreas como la transición energética, la electromovilidad y la economía circular, entre otras²⁰.

Otras sugerencias sobre qué hacer para promover las transformaciones del decálogo se presentan en los diferentes artículos incluidos en esta edición especial de *Revista CEPAL*.

²⁰ Véase un análisis que enfatiza estos dos temas como pilares para una nueva estrategia de crecimiento para los países en desarrollo en Rodrik y Stiglitz (2024).

VI. ¿Cómo hacerlo? Capacidades, procesos y tipos de gobernanza necesarios para gestionar las transformaciones

1. Tipos de conocimiento necesarios para transformar el mundo

Tal como sugiere Swilling (2020), es necesario distinguir tres tipos de conocimiento que son importantes para actuar con efectividad en un mundo incierto, complejo y cambiante: i) el conocimiento técnico de los sistemas, que es el referido a los sistemas socioeconómicos, ecológicos y tecnológicos, ii) el conocimiento prospectivo o de objetivos, que es la formulación y comprensión de los futuros deseables, tomando en cuenta de manera anticipada (en la medida de lo posible) los impactos disruptivos y las tendencias que pueden afectar los senderos de avance y iii) el conocimiento de las transformaciones, que es el conocimiento sobre los procesos de cambio y las transiciones, es decir, sobre cómo pasar de donde estamos a donde queremos estar, incluidas, en particular, las capacidades y procesos de gobernanza para orientar la acción colectiva hacia los escenarios deseados y evitar perder el rumbo.

El conocimiento técnico de los sistemas en cada una de las diez áreas identificadas en esta visión sobre los retos del desarrollo en la región, lo que he llamado el decálogo, se pone de manifiesto en cada uno de los artículos de esta edición especial de *Revista CEPAL*, en que los sistemas y brechas se analizan con una combinación de narrativas apoyadas por la teoría y los datos empíricos sobre el tema.

Los otros dos tipos de conocimiento van más allá del contenido técnico de las políticas, son más bien construcciones sociales y, como tales, fundamentales para promover la acción colectiva, construyendo sobre la comprensión que la colectividad tenga de los sistemas. Estos dos tipos de conocimiento y su papel en la transformación de los modelos de desarrollo se comentan a continuación.

2. ¿Cómo gestionar las transformaciones?

El conocimiento de los procesos de transformación es complejo y ha recibido relativamente poca atención analítica. Con frecuencia se definen objetivos y aspiraciones, pero sin una idea clara de cómo llegar a esos objetivos o escenarios futuros. Por eso, el análisis y la comprensión de los procesos de cambio estructural o transiciones es un tema de suma relevancia al que la CEPAL le está dedicando creciente atención analítica y práctica.

Los países de la región tienen una historia de innumerables reformas para transformar diversos aspectos de sus patrones de desarrollo, desde estrategias fuertemente lideradas por el Estado, hasta estrategias que confiaban más en los mercados, la desregulación y la apertura económica. Pero la dicotomía Estado-mercado se queda corta y puede ser incluso dañina para pensar las condiciones y los procesos de transformación, porque simplifica la complejidad de estos procesos y puede llevar a discusiones más ideológicas que prácticas.

Lo cierto es que la experiencia demuestra que el proceso por el cual se diseñan, adoptan, y, sobre todo, se ejecutan las políticas es tan importante como el contenido de las mismas porque las políticas se formulan y aplican en contextos específicos con ciertas capacidades institucionales, restricciones sociopolíticas y financieras, así como de la economía y geopolítica internacional.

De esta manera, la capacidad institucional del Estado y la forma en que una variedad de actores estatales y no estatales actúan e interactúan para formular y poner en práctica una política o reforma económica, social o institucional, incide sobre la eficacia de estas políticas. Por lo tanto, analizar los

“cómo” requiere conocimiento que van más allá del contenido técnico específico de las políticas para comprender los procesos (diálogo social, negociación, definición de objetivos, evaluación, corrección de rumbos), las capacidades institucionales y las estrategias para poner en práctica determinadas políticas, todo lo cual define la capacidad y eficacia directiva, orientadora y facilitadora del Estado. Este es un tema amplio en el que la CEPAL está haciendo renovados esfuerzos de investigación y diálogo con actores clave.

3. La necesidad de pensar el futuro y el papel de la prospectiva como herramienta para liderar el cambio y mantener o ajustar el rumbo

Un ingrediente fundamental para impulsar las grandes transformaciones en los modelos de desarrollo es tener espacios colectivos donde diversos grupos de la sociedad y las instituciones del Estado puedan pensar el futuro, para que a partir de esos ejercicios puedan incidir en él sobre la base en amplios acuerdos y a través de esto tener políticas de largo plazo o políticas de Estado. Las decisiones y estrategias de largo plazo no deberían estar a merced del cortoplacismo y de los vaivenes políticos, y menos cuando estos obedecen a una dinámica de polarización. La disciplina de la prospectiva provee métodos para la construcción de visiones de desarrollo de largo plazo y la conducción de diálogos encaminados a definir escenarios futuros y acuerdos sobre el futuro deseado por todos. Provee herramientas útiles para generar consensos, articular visiones de futuro, acordar compromisos y construir políticas de Estado. Sin embargo, las capacidades prospectivas en las instituciones y en la sociedad no surgen espontáneamente, es necesario crearlas y desarrollarlas y esto debe verse como una de las transformaciones necesarias como parte de las políticas de desarrollo (Máttar y Perrotti, 2023 y Medina Vásquez, 2023).

La prospectiva facilita la exploración y el análisis de futuros posibles, la construcción de escenarios alternativos de mediano y largo plazo, proporciona insumos para anticipar eventos inesperados de alto impacto y, junto con la planificación y las políticas públicas, identifica métodos para la elección de escenarios. Su utilización como componente de las políticas públicas sirve para desarrollar capacidades de resiliencia y recuperación transformadora, abordar la incertidumbre global y las crisis recurrentes, vislumbrar alternativas de salida de las crisis, producir gobernanza anticipatoria e intertemporal, y generar un diálogo social permanente, que conecte a las instituciones con la ciudadanía y los actores políticos y sociales y cree amplios consensos sobre las direcciones del desarrollo.

Sin embargo, son pocos los países de la región que han utilizado la prospectiva como herramienta cotidiana del quehacer de lo público. Existen visiones de país y escenarios deseados que han sido contruidos con la participación de los respectivos gobiernos, pero su aplicación en el campo de las políticas es escasa y muy reciente. En rigor, la prospectiva y la planeación estratégica deberían ser herramientas orgánicas tanto del quehacer público y como del sector privado y la sociedad civil, y en la CEPAL nos hemos propuesto darle una prioridad elevada al objetivo de ayudar a fortalecer los procesos de prospectiva en la región. Por ejemplo, ya existen comisiones de futuro en tres Congresos nacionales de la región, y la CEPAL está iniciando un proyecto para facilitar la creación de más espacios de este tipo en diversos países.

4. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones

Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones en cada área de política son esenciales para que las políticas públicas sean eficaces en la transformación de las realidades en sus áreas de competencia. En el cuadro 1 se resumen las características de cada una de estas cuatro categorías de capacidades. En él se ofrece un marco analítico para hacer diagnósticos y elaborar estrategias para el fortalecimiento de estas capacidades en diversas áreas de política, como las del decálogo, lo que es un ingrediente central para que un Estado y una sociedad tengan la capacidad de gestionar las grandes transformaciones que requieren los modelos de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe.

Además, las instituciones deben, por supuesto, disponer del financiamiento adecuado para contar con estas capacidades y darles sostenibilidad, aunque debe señalarse que disponer de financiamiento adecuado de ninguna manera garantiza que una institución tenga capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, lo que es un reto en sí mismo más allá del financiamiento. El reto financiero supone condiciones como un suficiente espacio fiscal para apoyar a las instituciones encargadas de las transformaciones prioritarias, una gestión presupuestaria que permita alcanzar la suficiencia de recursos proporcionales a la magnitud del reto institucional, procesos efectivos de negociación presupuestaria con la autoridad fiscal, alineación de los planes nacionales de desarrollo con las grandes transformaciones prioritarias y los respectivos procesos presupuestarios, así como transparencia y rendición de cuentas.

Cuadro 1

Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) necesarias para impulsar las grandes transformaciones en el modelo de desarrollo

Capacidades	Objetivos
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la planificación estratégica con visión de mediano y largo plazo en el proceso/ciclo de las políticas. • Generar políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo. • Crear y gestionar sistemas integrales de información para apoyar la gestión e implementación de las políticas. • Evaluar el impacto de las políticas y los resultados de los programas. • Fortalecer la coherencia de los mandatos normativos con la capacidad de los organismos públicos. • Rendir cuentas para optimizar la función pública. • Generar una cultura de aprendizaje continuo.
Operativas (dimensión operacional de la gestión y la administración públicas)	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de herramientas modernas de gestión pública en materia de procedimientos presupuestarios, de planificación, de gestión y evaluación de resultados, y de rendición de cuentas. • Mecanismos para evaluar la productividad y garantizar la provisión eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos. • Fortalecer las políticas de recursos humanos para aumentar las capacidades profesionales, técnicas y administrativas para la ejecución de las políticas. • Interfases modernas basadas en el gobierno digital para la interacción y los servicios a la ciudadanía. • Instancias de coordinación público-pública efectivas. • Optimizar la participación significativa del sector privado y otros actores. • Mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos. • Medición y seguimiento de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas.
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de espacios de diálogo social entre los actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas. • Liderazgos públicos que generen confianza y potencien la coordinación y la colaboración con la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. • Colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. • Colaboración entre pares, a nivel local, nacional, regional e internacional. • Obtención de consensos entre y dentro de comunidades, gobierno, sector privado, sociedad civil, entre otros actores.
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipación y seguimiento de mega tendencias globales que afectan el desarrollo regional. • Construcción participativa de escenarios futuros de desarrollo deseables y su apropiación por los agentes del desarrollo. • Apoyo al diseño y ejecución de políticas públicas de Estado. • Respuestas institucionales rápidas y eficaces frente a crisis, disrupciones y acontecimientos inesperados de alto impacto que trastocan el desarrollo. • Cultura del diálogo instalada para anticipar y gestionar conflictos entre actores del desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

5. Modalidades de diálogo social²¹

Como se ha argumentado, los procesos de transformación económica y social son el resultado de múltiples fuerzas y están inmersos en contextos institucionales, económicos e ideológicos muy específicos de cada país, así como lo está cualquier esfuerzo de diálogo social orientado a la construcción de visiones ampliamente compartidas para orientar la acción colectiva en concordancia con ellas, y evitar la parálisis, o el logro de acuerdos sobre reformas en áreas específicas. El diálogo social es, de esta manera, un instrumento clave para gestionar y orientar las transformaciones.

Sin pretender abarcar lo que es un tema sumamente amplio y complejo, sí es posible acotar la temática distinguiendo cuatro ámbitos o modalidades de diálogo: i) diálogo social para la estabilización macroeconómica, ii) diálogo social en materia de políticas laborales, iii) diálogo social para el desarrollo productivo y iv) los diálogos para el desarrollo territorial.

a) Diálogo social para la estabilización macroeconómica

En una mayoría de experiencias, este tipo de diálogos se inician en momentos de crisis, ya sea inflacionaria, financiera, recesiva o de empleo. El objetivo de estos procesos es negociar un paquete de medidas macroeconómicas (fiscales, monetarias, salariales, entre otras) donde pesan marcadamente los aspectos distributivos relacionados con la forma en que se van a distribuir los costos del ajuste entre diferentes grupos de la sociedad. Con frecuencia se trata de negociar programas que logren un equilibrio económico y político entre medidas de recorte o contención de una variedad de gastos fiscales (que incluye cómo proteger las transferencias sociales, en particular para los grupos más vulnerables), aumentos de impuestos, acuerdos sobre la fijación y trayectoria de los salarios, tanto públicos como privados, y el compromiso sindical de deponer huelgas y movilizaciones en las calles o lugares públicos. Países como Irlanda, en un momento de seria crisis económica, logró negociar exitosamente un acuerdo de este tipo que ayudó a resolverla. Algunos países han tenido largos procesos de concertación para llegar a acuerdos amplios y comprensivos, con diverso grado de éxito, y también de fracaso, en términos de posterior implementación.

b) Diálogo social en materia de políticas laborales

Los objetivos de este tipo de diálogo social son la negociación de salarios, condiciones laborales y diversos tipos de legislación laboral. Este es el típico proceso tripartito que es tradicional en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en el que participan ministerios de trabajo, representantes de las organizaciones de empleadores y representantes de organizaciones de trabajadores. La mayoría de estas negociaciones ocurren en el contexto de instituciones específicamente establecidas para estos fines, como consejos superiores de trabajo, consejos para el salario mínimo o mesas de diálogo ad hoc.

c) Diálogo social para el desarrollo productivo

Existe una nutrida experiencia internacional y regional de diálogo social en temas de formación vocacional para resolver necesidades y definir políticas y programas en materia de competencias laborales. En América Latina y el Caribe el modelo de centros de formación vocacional o profesional fue establecido desde un principio con un estilo de gobernanza tripartita, con participación del gobierno, los empleadores y los trabajadores (Salazar-Xirinachs y Vargas-Zúñiga, 2017).

²¹ Esta sección se basa en Salazar-Xirinachs (2022a).

Además, desde hace unas dos décadas se popularizaron en varios países los consejos de promoción de la productividad y de la competitividad. Sin embargo, estos consejos, salvo pocas excepciones, se organizaron con una representación y gobernanza bipartita, es decir, como alianzas público-privadas, donde la parte privada estaba constituida solo por líderes o representantes empresariales. Este es un tipo de diálogo que se diferencia de los diálogos laborales y salariales porque son diálogos para hacer una construcción conjunta de “suma positiva”, es decir, donde todos los actores ganan, en vez de ser juegos que aunque no lo sean, generalmente se perciben como de “suma cero”, en donde lo que lo que una parte gana, tiende a verse como una pérdida para la otra parte.

Uno de los tipos de interacción, que más que de diálogo es de construcción conjunta mediante múltiples interacciones y colaboración, son las políticas basadas en el enfoque de clústeres, que se han extendido en los últimos 20 años en América Latina. Los clústeres aportan gobernanza y coordinación (con enfoque de triple hélice: sector público, sector privado y sector académico) a nivel de sectores o cadenas de valor, allí donde esta es débil o inexistente. El objetivo es resolver problemas muy concretos de bienes públicos, talento humano e innovación, y promover la competitividad, la productividad y la internacionalización de las empresas integrantes de los clústeres.

d) Diálogo para el desarrollo territorial

Finalmente, no todos los procesos de diálogo social se dan en el ámbito nacional, son muy importantes los procesos de diálogo en el ámbito local en torno a proyectos de infraestructura, o en una variedad de ámbitos de política para el desarrollo local y territorial, con la participación de una variedad de actores. Estos diálogos con participación de actores locales son importantes para definir estrategias regionales y para romper la tradición muy centralizada de toma de decisiones que es característica en muchos países. Es importante lograr un adecuado equilibrio entre las políticas que construyen “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y las que construyen “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*).

Existen, por supuesto, varios otros tipos de diálogo y consultas, como los que involucran a las comunidades locales alrededor de los impactos sociales o ambientales de grandes proyectos de infraestructura o de minería.

En conclusión, estas distinciones sobre ámbitos y modalidades del diálogo social son importantes, pero se trata solo de una parte del reto político y de acción colectiva mucho más amplio sobre cómo llegar a acuerdos, promover procesos continuos de reforma de políticas en una serie de ámbitos y promover una amplia participación ciudadana a través de diversos mecanismos en proyectos de reforma y transformación, particularmente en la situación de crisis del desarrollo que caracteriza actualmente a la mayoría de los países de la región. En este marco, el papel de los liderazgos, no solo a nivel nacional, sino de todos los sectores, es fundamental.

La institucionalidad de los países latinoamericanos y caribeños debe incorporar nuevas modalidades de participación, diálogo y consulta en las escalas nacional, subnacional y local. Estos espacios son fundamentales para mejorar los procesos de gobernanza y viabilizar las transformaciones necesarias.

En suma, las capacidades, procesos y tipos de gobernanza para impulsar las transformaciones, lo que hemos llamado los “cómo” del desarrollo económico, es un área de conocimiento para la transformación de los modelos de desarrollo que considero que ha estado subestimada, y cuyo conocimiento no es sistemático y mucho menos ampliamente compartido entre los líderes de todos los sectores interesados en los cambios y las reformas económicas y sociales.

VII. Comentario final

América Latina y el Caribe está sumida en tres trampas de desarrollo: bajo crecimiento, no solo en el corto plazo sino también en el largo plazo; elevada desigualdad y baja movilidad social, y baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva para enfrentar los retos del desarrollo. Por eso no es exagerado afirmar que la región se encuentra en una crisis del desarrollo.

Además, las condiciones de la economía mundial no son las más favorables. Las características de la globalización y la interdependencia están cambiando hacia una nueva era con predominancia de la geopolítica, una globalización descentralizada en varios polos de influencia (poliglobalización) y un nuevo conjunto de reglas para el comercio y la inversión. El reto para la región es navegar con éxito este proceso de globalización redefinido, comprenderlo bien para identificar sus riesgos y amenazas, aprovechar las oportunidades que abre, y también influir con posiciones regionales en las negociaciones multilaterales para evitar escenarios desfavorables y fortalecer el sistema multilateral.

Este artículo ha ofrecido una lectura de los retos del desarrollo en los países de la región alrededor de diez áreas de grandes brechas que en mayor o menor medida son comunes a todos los países, lo que he llamado el decálogo, que define una lista de áreas prioritarias de acción para la política pública y los esfuerzos colectivos de transformación.

Sin embargo, decir qué hacer en términos de señalar las brechas y definir metas y objetivos no nos lleva muy lejos si no se tiene una conversación sistemática sobre cómo pasar de la situación presente a los escenarios deseables. La pregunta sobre los “cómo” lleva a analizar los retos de gobernanza, de capacidades institucionales y de espacios de diálogo social no solo para pensar el futuro, sino también como instrumentos para la gestión del cambio, que son esenciales para que cada sociedad defina su norte y desarrolle estrategias efectivas de acción colectiva para avanzar. Estos temas constituyen un área de gran importancia en sí misma en la conversación sobre los retos del desarrollo regional y sobre la gestión de las transformaciones. Todo lo anterior define una agenda de 11 grandes transformaciones que presentamos como una lista mínima de temas prioritarios que la región debe abordar.

Estos temas constituyen el principio organizador de las contribuciones a esta edición especial de *Revista CEPAL* en ocasión del 75° aniversario de nuestra institución.

Aspirar a crear un nuevo consenso sobre el desarrollo en la región puede ser un objetivo demasiado ambicioso, pero es, sin duda, un objetivo deseable, y en ese espíritu ofrecemos esta edición especial de *Revista CEPAL*. Con visión y estrategia de largo plazo, con la participación real de todos los actores y un Estado e instituciones competentes con capacidades para orientar, convocar y dar servicios de calidad es posible avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en la región.

Bibliografía

- Artecona, R. y H. Velloso (2022), “Towards a new industrial policy: The United States economic policy agenda post-COVID-19”, *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.*, N° 22 (LC/TS.2022/152-LC/WAS/TS.2022/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brown, G., M. El-Erian y M. Spence (2023), *Permacrisis: A Plan to Fix a Fractured World*, Londres, Simon & Schuster.
- Busso, M. y otros (2012), *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1967), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XIX Editores.

- CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- (2023b), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2023c), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- (2023d), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración. Síntesis* (LC/FDS.6/4/Rev.1), Santiago.
- (2023e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022b), *Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/CMSI.8/3), Santiago.
- (2020), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801(SES.25/4)), Santiago.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago.
- (1986), *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano: realidades y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1372-P), Santiago.
- (1984), “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1332), Santiago.
- (1963), “La dificultad de conformar un mercado común latinoamericano”, Santiago.
- (1961), “Desarrollo económico, planificación y cooperación internacional”, Santiago.
- Fajardo, M. (2022), *The World that Latin America Created: The United Nations Economic Commission for Latin America in the Development Era*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Fajnzylber, F. (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL).
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Nueva Imagen.
- Ffrench Davis, R. (1988), “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Furtado, C. (1958), “The external disequilibrium in the underdeveloped economies”, *Indian Journal of Economics*, vol. 38, N° 151.
- (1952), “Capital formation and economic development”, *International Economic Papers*, vol. 4.
- Iglesias, E. y otros (1972), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, vol. 2, Fondo de Cultura Económica.
- Khanna, R. (2023), “The new industrial age: America. should once again become a manufacturing superpower”, *Foreign Affairs*, vol. 102, N° 141.
- Llinás, M. (2021), *Iniciativas clúster: una forma concreta y efectiva de “mover la aguja” de la productividad*, Puntoaparte Editores.
- Máttar, J. y D. Perroti (2023), “Prospectiva del desarrollo sostenible y el cambio climático en América Latina”, *Latinoamérica 2050, retos, escenarios y acciones*, C. Olavarrieta, G. Gándara y J. Máttar (coords.), Universidad Franz Tamayo (UNIFRANZ).

- Mazzuca, S. L. y G. Munck (2020), *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*, Cambridge Elements in Politics and Society in Latin America, Cambridge University Press.
- Medina Vásquez, J. (2023), *Prospectiva para un mundo interdependiente*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Mesquita, M. (2018), “Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe”, *Informe Especial sobre Integración y Comercio*, Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).
- Mesquita, M., C. Volpe y J. S. Blyde (2008), “Unclogging the arteries. The impact of transport costs on Latin American and Caribbean Trade”, *Informe Especial sobre Integración y Comercio*, Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).
- Monge-González, R. y J. N. Salazar-Xirinachs (2016), “Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco: lecciones para América Latina y el Caribe”, *OIT Américas Informes Técnicos*, N° 3 [en línea] https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_605088/lang--en/index.htm.
- Naciones Unidas (2023), *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6. Reformas de la arquitectura financiera internacional*, Nueva York, mayo.
- _____(2021), *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, Nueva York.
- _____(2020), *International Migration 2020 Highlights (ST/ESA/SER.A/452)*, Nueva York.
- Ocampo, J. A. (2023), “Conferencia magistral de José Antonio Ocampo: ‘Reformas al sistema financiero internacional’”, Santiago, 18 de agosto [en línea] <https://www.cepal.org/es/discursos/conferencia-magistral-jose-antonio-ocampo-reformas-al-sistema-financiero-internacional>.
- Ocampo, J. A. y G. Rosenthal (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*, Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/REV.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pinto, A. (1976), “Nota sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Polany, K. (1944), *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1979), “Las teorías neoclásicas del liberalismo económico”, *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/1084), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), abril.
- _____(1978), “Notas sobre el capitalismo periférico”, *Estudios Internacionales*, vol. 11, N° 43.
- _____(1976), “Crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- _____(1970), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Santiago, Naciones Unidas.
- _____(1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1959), *El mercado común latinoamericano (E/CN.12/531)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- _____(1950), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico”, *Estudio económico de América Latina, 1949 (E/CN.12/164/Rev.1)*, Nueva York, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- _____(1949), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *El Trimestre Económico*, vol. 16, N° 63, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, N. y M. Ruta (eds.) (2022), *Deep Trade Agreements: Anchoring Global Value Chains in Latin America and the Caribbean*, World Bank Publications.
- Rodrik, D. (2024a), “Getting industrial policy right”, *Financial Times*, 9 de febrero.
- _____(2024b), “Addressing challenges of a new era: against rule of thumb economics”, *Finance & Development*, Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- _____(2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the future of the world economy*, Nueva York, W. W. Norton & Co.
- _____(1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Rodrik, D. y J. Stiglitz (2024), “A new growth strategy for developing nations”, Universidad Harvard [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/new-growth-strategy-developing-nations>.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2022a), “Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/22)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2022b), “Presentación del documento de posición de la CEPAL a cargo de José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL” [en línea] <https://periododesesiones.cepal.org/39/es/videos/presentacion-documento-posicion-la-cepal-cargo-jose-manuel-salazar-xirinachs-secretario>.

- (2021), *Transformación digital, reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post-COVID-19*, XI Foro de Competitividad de las Américas, Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Red Interamericana de Competitividad (RIAC) [en línea] <https://riacevents.org/RIACforo/presentaciones>.
- (2020a), “Cluster-based policies: what have we learned?”, *The Oxford Handbook on Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford University Press.
- (2020b), “Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo”, Washington, D.C., inédito.
- Salazar-Xirinachs, J. M y F. Vargas-Zúñiga (2017), *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnósticos y lineamientos para su fortalecimiento*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe/ Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Linás (2024), Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sanguinetti, P. y otros (2021), *RED 2021: caminos para la integración: facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor*, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Stiglitz, J. (2003), *Globalization and its Discontents*, Norton & Company.
- Sunkel, O. (comp.) (1991), “El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina”, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 5 (E/CEPAL/G.1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/PNUMA).
- (1958), “La inflación: un enfoque heterodoxo”, *El Trimestre Económico*.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Sunkel, O. y G. Zulueta (1990), “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, O. y E. F. Fuenzalida (1978), “Capitalismo transnacional y desarrollo nacional”, *Estudios Internacionales*, vol. 11, N° 44.
- Swilling, M. (2020), *The Age of Sustainability: Just Transitions in a Complex World*, Londres, Routledge.