

# Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global<sup>1</sup>

Rebeca Grynspan

Recibido: 09/01/2024  
Aceptado: 10/01/2024

## Resumen

Este artículo analiza el proceso actual de globalización desde la crisis mundial de 2008. En un contexto mundial caracterizado por un menor dinamismo del crecimiento y del comercio mundial de bienes en relación con el auge que alcanzó la hiperglobalización en las décadas de 1990 y 2000, se plantea que, más que a un proceso de desglobalización, la economía internacional asiste a un proceso de poliglobalización, caracterizado por una mayor descentralización de la gobernanza de la economía mundial, la multipolaridad y la geoeconomía y el retorno de la política industrial. En este sentido, se reivindica el legado de Prebisch en torno a la centralidad que esta política tuvo en casos exitosos de desarrollo como el de la República de Corea. Se sostiene que una política industrial exitosa debe dinamizar las exportaciones así como armonizar las relaciones Estado-mercado en términos de autonomía e integración público-privada.

## Palabras clave

Globalización, crisis económica, desindustrialización, comercio internacional, multilateralismo, Prebisch, Raúl, política industrial, relación de intercambio, cooperación económica entre países en desarrollo

## Clasificación JEL

F61, F62, F64, F65

## Autora

Rebeca Grynspan es Secretaria General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Correo electrónico: [rebeca.grynspan@unctad.org](mailto:rebeca.grynspan@unctad.org).

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en la presentación realizada por la autora con ocasión de la XVII Cátedra Raúl Prebisch, en la sede de la CEPAL en Santiago, el 30 de octubre de 2023.

# I. Introducción

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) son instituciones hermanas, porque son hijas del mismo padre: Raúl Prebisch. Una de las cosas que deja la CEPAL en todos los economistas que pasamos por ella es una sana y permanente dosis de heterodoxia, una heterodoxia que me sirvió de vacuna ante muchos de los excesos de la política pública, tan marcada por el consenso de Washington, la búsqueda de modelos económicos cada vez más matemáticos y el mesianismo del libre mercado.

Lo cierto es que, como decía Edith Hamilton, la heterodoxia de una generación es la ortodoxia de la siguiente (Hamilton, 1930). Ahora, que el reduccionismo del consenso de Washington se ha reconocido, el mundo ha vivido la crisis de 2008 y se han visto los enormes retrocesos que produjo la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), finalmente vemos el retorno de la política industrial en occidente: la heterodoxia está de nuevo en boga. Esto es un llamado a la CEPAL y a la UNCTAD y, por supuesto, nos remite a Raúl Prebisch. En 2023, la CEPAL celebra 75 años de vida y la UNCTAD celebrará sus 60 años en 2024. Es un momento propicio para reflexionar sobre preguntas que siguen abiertas.

Este es el objetivo principal de estas palabras: hablar de este cambio generacional en el pensamiento económico, que responde a un cambio tectónico en el terreno de la globalización y que describo como un paso entre un período de “hiperglobalización” (como lo llamó Rodrik) (Rodrik, 2011), a un período que denominó “poliglobalización”.

Este análisis se divide en tres partes, además de la Introducción. En primer lugar, me referiré a la hiperglobalización; en segundo lugar, plantearé algunas ideas sobre este período de posible poliglobalización que está surgiendo, y, por último, reflexionaré sobre el legado de Raúl Prebisch en el contexto del trabajo que la CEPAL, la UNCTAD y las Naciones Unidas en general están llamadas a realizar en este nuevo paradigma.

Es importante reflexionar sobre un aspecto muy importante: millones de personas están sufriendo. Las crisis económicas en cascada, que incluyen el COVID-19, los implacables desastres climáticos, la guerra, la geopolítica y las insostenibles cargas de la deuda están cuestionando el tejido mismo de nuestra sociedad global. Las agendas comunes que elaboramos juntos en 2015, convencidos de que nuestro destino y nuestra humanidad estaban unidos, corren peligro. A este ritmo, solo el 15% de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se cumplirán en 2030 y hemos visto regresiones en los indicadores de pobreza, hambre e igualdad de género (Naciones Unidas, 2023a).

La inversión extranjera directa, por tanto tiempo un motor de crecimiento y desarrollo, sigue estancada desde la crisis de 2008 en la gran mayoría de países en desarrollo. Hay una brecha de 4.000 millones de dólares de financiamiento de los ODS en el Sur Global, una brecha que solo ha crecido, ya que en 2015 se estimaba en 2.500 millones de dólares (UNCTAD, 2023a). A su vez, 3.300 millones de personas viven en países que gastan más en el servicio de la deuda que en salud o en educación (UNCTAD, 2023b). Nos encontramos en un paradigma en que los ODS y el Acuerdo de París son muy difíciles de cumplir, y esto es enormemente peligroso porque los ODS son demasiado importantes como para que fracasen. Los ODS son mucho más que un conjunto de Objetivos. Son nuestra agenda común fundamental en un mundo más polarizado que nunca, un mundo que necesita desesperadamente solidaridad, fraternidad y multilateralismo.

El sufrimiento que estamos viendo a nuestro alrededor es un recordatorio de lo que está en juego cuando perdemos de vista el largo plazo, cuando dejamos atrás a la gente, cuando perdemos la capacidad de ponernos en los zapatos del otro. Lo que vemos es un aviso de lo que podría ser el mundo en 2030 si fracasan los ODS. Por eso, los planteos que aquí se hacen sobre un cambio de modelo de globalización, no son un mero análisis académico. Constituyen un esfuerzo de visión y de esperanza para tratar de imaginar maneras en las que podemos trabajar para crear un paradigma distinto antes de que sea demasiado tarde.

## II. La hiperglobalización

No hay consenso sobre cuándo empezó ni cuándo terminó la hiperglobalización. Sin embargo, no hay duda de que su zénit son las dos décadas que van de 1990 a 2010. En esos años se encuentran los tres grandes factores positivos que marcan el período en términos macroeconómicos: crecimiento de la inversión extranjera, crecimiento del comercio internacional y crecimiento del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Subramanian y Kessler, 2013) (UIT, 2022). Para América Latina, la primera década y media del siglo XXI fue una época de gran crecimiento, con disminución de la pobreza y la desigualdad gracias al viento de cola del superciclo de las materias primas. Por otra parte, hay quienes dicen que la hiperglobalización no terminó en 2010 con la crisis financiera, sino en 2016 con el *bretxit* y el Gobierno del Presidente Donald Trump o, incluso, en 2020 con la pandemia de COVID-19 (Subramanian, Kessler y Properzi, 2023). Suelo estar de acuerdo con quienes ubican ese fin en la fecha más reciente, pero lo que está claro es que desde 1980 hasta 2020 podemos ver gráficamente de manera clara una “campana” con dos “colas” en la primera y la última década.

Ahora bien, ¿qué pasó en estos años? Sin duda alguna, hubo mucho crecimiento y, sobre todo, una enorme reducción en la pobreza global, especialmente en China. Entre 1990 y 2010, la pobreza extrema en el mundo se redujo a la mitad —casi 800 millones de personas, más de la mitad de ellas en China, salieron de la pobreza extrema— (Olinto y otros, 2013). Esto supuso que de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el relacionado con la reducción de la pobreza se cumplió 5 años antes de lo esperado. Además, hubo convergencia entre el Sur Global y el Norte Global.

Sin embargo, bajo la superficie, tres factores negativos se expandieron durante este período. El primero fue la desigualdad. Según Oxfam, el 1% más rico del mundo recibió el 54% de toda la creación de riqueza de la década de 2010 (Oxfam, 2023).

El segundo fue la desindustrialización prematura en muchos países. Según datos de Rodrik (Rodrik, 2015), el Brasil alcanzó su punto más alto en términos de empleo en el sector manufacturero en 1986; la India en 2002; México en 1980; Indonesia, en 2001; Ghana en 1978, y Nigeria en 1982. El índice de capacidades productivas de la UNCTAD muestra lo mismo a nivel global: un estancamiento de 20 años y un aumento de los países dependientes de las materias primas<sup>2</sup>. Actualmente, el 76% de los países menos adelantados dependen de las materias primas (es decir, que más de un 60% de sus ingresos provienen de su exportación) (UNCTAD, 2023c). Hace 15 años, 15 países menos lo eran.

La desindustrialización ha sido un fenómeno particularmente dañino ya que, como bien argumentaba Prebisch, no hay desarrollo sin industria. Hablamos aquí, por supuesto, de industria en un sentido amplio. En el siglo XXI, con la importancia de la economía digital y la creciente robotización de la llamada industria 4.0, no podemos reducir el pensamiento industrial a lo meramente manufacturero. La evidencia es rotunda en este aspecto. Con excepción de algunos países ricos en productos básicos, especialmente los países del Golfo, no ha habido prácticamente ningún país del mundo que haya escapado de la trampa de los ingresos medios sin un sector manufacturero fuerte o una diversificación productiva que permita una estructura económica compleja. Una de las consecuencias de esta desindustrialización prematura fue el crecimiento de las economías duales o de la heterogeneidad productiva que tanto han analizado la CEPAL y la UNCTAD, y que caracterizan a buena parte de los países de ingreso medio del mundo.

Por un lado, existe un sector exportador fuerte, con empresas grandes y formales que pagan buenos salarios. Por otro lado, existe una economía local de servicios, marcada por la informalidad, el autoempleo y el bajo valor agregado. En resumen, existe más desigualdad, esta vez en el seno de la propia estructura económica. Como bien analizaron los expertos sobre este período, fue particularmente

<sup>2</sup> Véanse más datos en [en línea] <https://unctadstat.unctad.org/EN/Pci.html>.

de este segundo sector de la economía de la cual surgieron las clases medias vulnerables que luego volvieron a caer en la pobreza con la pandemia de COVID-19 (Messina y Silva, 2018; López-Calva y Lustig, 2011).

Esto nos lleva al tercer factor negativo de la hiperglobalización: la falta de resiliencia en el sistema internacional. Todo estuvo bien con la hiperglobalización mientras duró el auge del superciclo de las materias primas, que terminó en 2015. Finalizado este auge, salieron a relucir nitidamente las vulnerabilidades. Desde 2015, América Latina se encuentra transitando otra década perdida, como bien ha documentado la CEPAL (CEPAL, 2023a). A causa de la pandemia de COVID-19 la región perdió décadas de progreso social en apenas meses y quedó claro que estábamos llamando “desarrollo” a algo que no lo era, ya que el PIB per cápita ocultaba más de lo que revelaba.

Esta falta de resiliencia es producto de varios factores. Uno de ellos es de la carencia de estructuras económicas diversificadas en los países en desarrollo. Otro, es la dinámica comercial que algunos llaman “todo va al ganador” (*winner takes all*): la concentración de cadenas de valor en pocos focos industriales con mayor productividad y menores costos, especialmente en Asia (Gros, 2018). El tercer factor, decisivo desde mi punto de vista, es el debilitamiento de las capacidades públicas tanto a nivel nacional como internacional, especialmente el debilitamiento del sistema financiero para el desarrollo. La hiperglobalización no solo implicó una retirada del Estado de los asuntos de política pública, sino que implicó también una retirada del sistema financiero para el desarrollo y de las instituciones de Bretton Woods.

Como ejemplo cabe mencionar que la contribución del Banco Mundial a las políticas de desarrollo es ahora menos de una quinta de parte de lo que era en los años sesenta (Naciones Unidas, 2023b). Asimismo, la liquidez que el Fondo Monetario pone a disposición de los países en desarrollo en un año, equivale a lo que la Reserva Federal de los Estados Unidos puede imprimir de acuerdo con una política de expansión cuantitativa (*quantitative easing*) en apenas un mes (Cachanosky y otros, 2021; Georgieva, 2023). A pesar de la crisis de deuda de los años ochenta, en el mundo no contamos todavía con un sistema multilateral de restructuración de la deuda. Ahora lo necesitamos con urgencia. En el informe de las Naciones Unidas *A World of Debt* (UNCTAD, 2023b), se señala que 3.300 millones de personas viven en países que gastan más en pago de intereses de la deuda que en salud o en educación. Además, como bien se argumenta en el informe de la CEPAL *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2023b), esta crisis no es una crisis de deuda, es una crisis de desarrollo.

La falta de inversión de la banca multilateral, la falta de inversión privada y el crecimiento de los costos de capital, la falta de acceso a liquidez en el Fondo Monetario a la escala necesaria ante los choques externos, ha implicado que, crisis tras crisis, los países solo puedan recurrir a deudas cada vez más caras, por lo que ahora la deuda está ocupando cada vez mayores espacios en la fiscalidad, lo que implica menos inversión social, menos inversión en infraestructura y menos inversión en desarrollo sostenible.

La desigualdad, la desindustrialización y la fragilidad tuvieron repercusiones profundas en el mundo, primero políticas y después geopolíticas. Cabe señalar que las áreas con más votos en favor de Trump y del *brexit* fueron precisamente las que más sufrieron la desindustrialización de la oleada de deslocalización (*offshoring*) de las décadas de 1990 y 2000 (Inglehart y Norris, 2016).

Por otra parte, como bien se ha dicho, los países del Sur Global se han sentido agudamente abandonados (*acutely abandoned*) con las promesas incumplidas de financiamiento climático, la falta de solidaridad respecto de las vacunas durante la pandemia de COVID-19 y el crecimiento de brechas de inversión para el desarrollo, lo cual los ha llevado a tomar una postura geopolítica más escéptica. Además, las nuevas generaciones, ante el aumento de la desigualdad y la falta notable de acción climática durante el período de la hiperglobalización, han quedado desencantadas. Por último,

el aumento de las tensiones comerciales ha generado cierta parálisis en el sistema multilateral y, muy especialmente, en el área comercial, con la Organización Mundial de Comercio (OMC) sin órgano de apelación desde finales de 2019.

Jake Sullivan, Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Biden, capturó bien, en mi opinión, este nuevo espíritu de la época, cuando en abril de 2023 hizo una presentación ante el Brookings Institute sobre la nueva política industrial de los Estados Unidos, en el que empezó agradeciendo la indulgencia de recibir a un Consejero de Seguridad Nacional para hablar de economía. En ese discurso, Sullivan dijo que la premisa era que el crecimiento por la vía del comercio sería inclusivo, que sus beneficios serían ampliamente compartidos por todas las naciones, pero que en los hechos esos beneficios no habían llegado a muchas de las personas trabajadoras (Sullivan, 2023).

No hay consenso sobre cuál es la fecha del fin de la hiperglobalización. Ese discurso de Sullivan es bueno para señalarla, ya que es la primera vez que un líder de la política pública distingue en voz alta la principal diferencia entre la vieja globalización y la nueva globalización: la subordinación del comercio a los intereses geopolíticos, en vez de a los intereses meramente económicos.

En todo caso, la pregunta ahora es qué va a suceder a este período. Con esto paso a la segunda parte de mi análisis: el auge de lo que llamo la posible poliglobalización.

### III. La poliglobalización

La realidad es que estamos en un período de transición y el problema de las transiciones es que es fácil perderse en ellas porque, como decía Gramsci, el viejo mundo no ha terminado de morir y el nuevo mundo no ha terminado de nacer.

El camino parece bifurcarse entre, por un lado, la desconexión comercial total (o *decoupling*, como le llaman algunos en referencia al comercio con China), que el Fondo Monetario y la Organización Mundial del Comercio estiman que implicaría una caída del PIB global del 5% al 7%, equivalente a dos pandemias (Georgieva y Okonjo-Iweala, 2023) y, por otro lado, las estrategias de reducción del riesgo (*derisking*), con la diversificación de las cadenas de valor que, al querer remediar los excesos de la hiperglobalización, buscan nuevos socios comerciales, en pro de la diversificación de proveedores y de mercados mediante la relocalización (*reshoring*) y la deslocalización cercana (*nearshoring*); como dato recordemos que el 85% del refinamiento de baterías y el 50% del procesamiento del litio, cobalto y grafito se realizan en China (AIE, 2022). Se reviven los regionalismos y se retoma el proteccionismo limitado a ciertos sectores (se alzan vallas altas en terrenos pequeños (*a small yard and high fence*), como dice Sullivan en su discurso) (Sullivan, 2023).

Está claro que estamos en un contexto donde el péndulo ha cambiado de dirección, nos encontramos sin duda ante una globalización distinta y el debate es de si además de distinta es menor. Hay elementos para pensar que nos estamos “desglobalizando”, ya que el comercio internacional está creciendo menos que la economía global y hay una desaceleración del comercio desde la crisis de 2008 (Subramanian, Kessler y Properzi, 2023). Es importante matizar que, si bien hay caídas en el comercio de bienes, el comercio de servicios ha mostrado más resiliencia y el comercio digital sigue creciendo, algo que algunos llaman la “desmaterialización” del comercio.

Vislumbro aquí tres grandes factores.

El primer factor es que estamos ante una globalización más descentralizada. Estamos pasando de un sistema dominado por unas pocas potencias globales a una red de polos regionales, grandes economías de dimensiones “continentales” del Sur, y el auge de distintos foros plurinacionales. Esto implica que se hace más política en el Grupo de los Siete (G7), el Grupo de los 20 (G20) o los BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica), que en los foros multilaterales. Esto implica

que hay menos tratados que pasan por la OMC, pero se redactan más tratados a nivel regional, ya sea el Tratado de Libre Comercio Africano (AfCFTA) o el nuevo Acuerdo Transpacífico, o los esfuerzos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para llegar a un tratado con Europa. Esto implica que el Banco Mundial ha perdido peso, pero que bancos regionales como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Banco Africano de Desarrollo o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, están buscando repoblar los espacios vacíos. Nos enfrentamos, como mencionaré luego, a un multilateralismo competitivo, no universal.

El segundo factor, que procede del anterior, es la multipolaridad y la geoconomía. A comienzos de este milenio nos preguntábamos si la multipolaridad nos haría más multilaterales. La pregunta sigue abierta. Pero está claro que están surgiendo importantes polos políticos en Asia, África, Europa, el mundo árabe y, en menor medida, América Latina.

De momento, sin embargo, la geopolítica de la multipolaridad nos está dejando sin espacios libres. Las Naciones Unidas por años han tratado, por ejemplo, que lo humanitario no dependa de intereses políticos o geopolíticos, sino de la propia ley humanitaria. Lo mismo hemos dicho sobre la cooperación internacional. En el multilateralismo debe haber espacios independientes, pero hoy en día pareciera que todo (tecnología, relaciones internacionales, lo humanitario, la cooperación y el comercio) están sujetos a la geopolítica. Entre los bloques no vemos solo una competencia económica y militar, sino una diferencia de visiones de mundo. Este es otro aspecto de la multipolaridad, muy relevante para el debate ético, el fin de un único modelo político y cultural de desarrollo, la caducidad de la idea del fin de la historia que postulaba que la democracia liberal era la continuación lógica de la economía de mercado. Como vengo diciendo desde hace algunos años, le fue mejor al mercado que a la democracia.

Hay quienes describen este cambio como una dicotomía de democracias versus autocracias. Creo que esta es una lectura demasiado simplista. La palabra no es bifurcación, es fragmentación. Incluso entre las democracias, en un contexto de polarización, estamos viendo una fragmentación de valores importante. Y esto, a su vez, está llevando a una fluidez y una volatilidad de alianzas internacionales que es importante también resaltar.

En todo caso, la consecuencia comercial de este choque entre polos es la intención de llevar las cadenas de valor a los países “aliados” o “amigos” (*friend-shoring*). Está por verse cuánto de esto terminará materializándose, ya que muchos países del Sur Global no están interesados en esta nueva manera de ver las cosas. A la hora de elegir polos, muchos países lo que buscan, después de tantas promesas sin cumplir, son resultados.

Esto es algo que la Brookings Institution llama el “multilateralismo competitivo” (Jones, Feltman y Moreland, 2019), es decir una competencia entre los polos para ver quién ofrece mejores resultados. Esto es el algo que en buena medida ya estamos viendo, con la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, la Global Gateway<sup>3</sup> europea y la Build Back Better World (B3W) Partnership<sup>4</sup> de Biden, entre otros. Pero hay un hecho alternativo, que es del maniqueísmo de buenos contra malos que se extiende a los pueblos, que alimenta el racismo, que penaliza al otro, al distinto, y no ofrece una alternativa moral.

El tercer factor de la poliglobalización es el retorno de la política industrial, que es el que más nos conecta con Prebisch. En su discurso, Sullivan buscaba justificar dos grandes políticas industriales de Biden, las derivadas de la Inflation Reduction Act (IRA)<sup>5</sup> y la CHIPS Act<sup>6</sup>. La primera es un programa

<sup>3</sup> La Comisión Europea y el alto representante de la Unión Europea han creado la Global Gateway, una nueva estrategia europea para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y del transporte, así como para potenciar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo.

<sup>4</sup> Iniciativa del G7 lanzada en junio de 2021 para el desarrollo de infraestructura en los países de ingresos medianos y bajos.

<sup>5</sup> Promulgada por el Presidente Biden en agosto de 2022, esta ley prevé un conjunto de ayudas públicas con las que se busca estimular el consumo, la producción y la inversión ambientalmente sostenible.

<sup>6</sup> Promulgada por el Presidente Biden en agosto de 2022, esta ley prevé la inversión de los Estados Unidos en la fabricación, la investigación y el desarrollo y la fuerza de trabajo en el área de los semiconductores.

para fomentar las energías renovables, basado en buena parte en subsidios sumamente generosos, lo cual ha despertado quejas de algunos países, especialmente en Europa. La segunda es un programa de política industrial, pero de índole más proteccionista, basado en sanciones al sector de semiconductores de algunos países, especialmente dirigido a China.

Este tipo de políticas son reflejo de programas similares en el resto del mundo, como Next Generation Funds<sup>7</sup> en Europa y Visión 2030 en la Arabia Saudita. China, el Japón y la República de Corea —que nunca se desentendieron de la política industrial— han redoblado sus apuestas, con especial énfasis en las áreas de semiconductores y energías renovables. En África, los líderes políticos hablan abiertamente del Tratado de Libre Comercio Africano como un vehículo para la reindustrialización del continente. En Indonesia, con miras a promover la diversificación a partir de sus productos básicos, se promulgó en 2019 una ley en contra de la exportación del níquel en bruto. En América Latina, en países como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú, se busca generar políticas similares para fomentar una industria local del litio.

Es importante resaltar la ironía de que muy poco de esto sería posible si la OMC tuviera un órgano de apelación en funciones. Este punto pone de relieve la ambigüedad del nuevo sistema. El mundo no cuenta con una estructura comercial adaptada a un contexto en que todos los polos están haciendo política industrial, y esto, en el largo plazo, puede ser un peligro, en especial para los países pequeños, que dependen de un comercio internacional basado en reglas. Es difícil pensar que Costa Rica o Chile puedan tener una estrategia exitosa en un contexto donde los grandes polos y especialmente las grandes potencias industriales, luchan en una guerra de subsidios, si bien creemos que la política industrial, bien aprovechada, puede ser muy positiva a nivel nacional e internacional cuando está basada en acuerdos multilaterales.

A nivel nacional, existe el potencial de reducir las brechas económicas que abrió la hiperglobalización, de revertir la desindustrialización y de promover la diversificación y la transformación productiva de los países del Sur. África, por ejemplo, tiene el 48% de las reservas de cobalto y manganeso, el 80% del fosfato de roca y el 92% del metal de platino (UNCTAD, 2023d). La transición energética puede ser una gran oportunidad para la diversificación.

Esta fue precisamente la premisa del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), uno de los grandes legados del pensamiento de Prebisch. Está bien que ideemos un comercio distinto, más favorable a la transformación productiva de los países del Sur, más orientado a la transición energética y al desarrollo, pero no tiremos al bebé con el agua de la bañera. Esto hay que hacerlo de forma multilateral, negociada, transparente y justa. Un efecto dominó de medidas unilaterales, lideradas además por una geopolítica polarizante nos llevará a un mundo que será peor para todos.

Otro tema importante en la diversificación productiva es qué pasará con la digitalización. De hecho, la principal transformación de las cadenas de valor de los últimos años es la intangibilidad de las cadenas de valor. El comercio de bienes en términos de volumen cayó en 2022; el comercio de servicios creció. Entre los servicios, a su vez, lo que más crece es el intercambio de propiedad intelectual y, sobre todo, de datos. Todo esto llevado, por supuesto, por el crecimiento de la economía digital. Ahora bien, es sabido que nuestro sistema comercial ya tenía un enorme vacío regulatorio en el ámbito digital. La pregunta ahora es cómo afectará la política industrial a todo esto. La India ha demostrado que se puede hacer política industrial para un desarrollo impulsado por la digitalización. Aquellos que crean que la política industrial del siglo XXI es un tema solo de manufacturas, se equivocan.

No ahondaremos en el tema, pero es importante destacar que la inteligencia artificial nos traerá importantes retos en un mundo poliglobalizado. El principal, en mi opinión, es el de cuestionarnos la pregunta más básica y fundamental que tenemos: ¿cómo saber qué es la verdad? ¿qué es lo real? Gracias a la inteligencia artificial ahora las “noticias falsas” son menos significativas: ahora tenemos

<sup>7</sup> Plan de recuperación tras la pandemia de COVID-19.

“fotos falsas”, “vídeos falsos”, “notas de voz falsas”, que esconden la falsedad en copias casi exactas de la realidad. Nos enfrentamos a esta cuestión en una época en la que la información abunda, pero en que la verdad es esquiva. Hemos visto las consecuencias: campañas de desinformación que afectan los procesos democráticos, exacerbando guerras y conflictos y socavan los esfuerzos de salud pública. Están en juego la integridad de nuestras instituciones, la confianza en nuestros gobiernos y organismos internacionales y la cohesión social de nuestras comunidades. La respuesta a esta pregunta no es tecnológica: es ética. Cuando perdemos nuestra ética, perdemos nuestra humanidad y ya nada puede guiarnos hacia un lugar mejor.

## IV. El legado de Prebisch y el rol de las Naciones Unidas

Debemos empezar por una verdad incontestable: Prebisch tenía razón.

Si miramos hacia atrás y vemos qué países lograron mayores niveles de desarrollo en los últimos 70 años, no hay duda de que los claros ganadores fueron aquellos que supieron implementar buenas políticas de estrategia industrial.

La República de Corea es, quizás el caso paradigmático de país que siguió a Prebisch a conciencia y triunfó. Dicho esto, es importante matizar. La política de la República de Corea fue de industrialización con miras al comercio. Fue una política industrial aperturista, de cara y no de espaldas al comercio mundial. El caso coreano también nos recuerda que la pregunta fundamental de la política industrial es cuál es la mejor manera de implementarla. La República de Corea y, en mayor medida, China demostraron que la política industrial es, sobre todo, un ejercicio de prueba y error, de voluntad de innovar con métodos distintos. Asia no generó modelos económicos en un pizarrón y luego vio si funcionaban o no; Asia empezó en el terreno, dejó morir lo que fracasó y replicó lo que triunfó. Por eso la buena política industrial debe venir acompañada de una cultura industrial, estratégica e innovadora. Sobre esto Mariana Mazzucato ha escrito mucho y dictó una Cátedra Prebisch hace unos años (Mazzucato y Rodrik, 2023).

También hay mucha literatura en los últimos años sobre cómo evitar el problema de la captura del Estado, algo que sin duda padecemos en América Latina, y que la República de Corea supo resolver disciplinando a sus grandes conglomerados empresariales (*chaebol*), sus gigantes privados, a través de lo que Peter Evans llamó autonomía integrada (*embedded autonomy*) (Evans, 1995), es decir un sistema donde el sector privado y el sector público trabajan de forma muy cercana, pero cada uno con autonomía. El argumento de Evans es que en la relación público-privada de la política industrial hay dos variables: autonomía e integración (*embeddedness*). Estas, a su vez, generan cuatro posibilidades: baja autonomía y baja integración (Estado predatorio), baja autonomía y alta integración (Estado clientelista), alta autonomía y baja integración (Estado regulatorio weberiano (Unión Europea)), y alta autonomía y alta integración (Estado desarrollista (República de Corea)). Es importante revisar esta literatura y mirarla con nuevos ojos. Juhász, Lane y Rodrik publicaron un estudio en agosto de 2023, *The New Economics of Industrial Policy*, que contiene un recorrido antológico de la literatura reciente de la política industrial (Juhász, Lane y Rodrik, 2023).

En otros aspectos, el legado de Prebisch ha resultado aún más incontestable. La dependencia de las materias primas es un caso bastante claro. Políticas como las que ha aplicado Indonesia con respecto al níquel o las que están empezando a buscarse en el Cono Sur con respecto al litio tienen un claro signo prebischiano.

Sin embargo, hay cosas que Prebisch no pudo prever.

La principal, quizás, es el surgimiento de “centros” dentro de la periferia. El caso de China puede ser el más obvio. Prebisch pensaba que los países industrializados no querrían nunca perder la ventaja que les daba su poderío manufacturero. La consecuencia principal de lo ocurrido es que la teoría de la interdependencia asimétrica ahora va para los dos lados. Se podría decir que hay países avanzados que dependen de países como China más que viceversa. El caso de la industria automotriz alemana es un claro ejemplo.

En el mundo de la poliglobalización, lo que estamos presenciando es una multiplicidad de centros y periferias. Países como China o la India no reproducen exactamente las características del centro histórico que Prebisch describió, sino que presentan una mezcla única de características de centro y periferia, un híbrido que desafía la dinámica tradicional. Esto, de cara a negociaciones multilaterales tanto dentro de las Naciones Unidas como fuera, en el G20 y en la OMC, entre otros ámbitos, tiene implicaciones importantes, ya que estos nuevos centros tienen un signo claramente poscolonial y sus simpatías naturales están en el Sur Global. El rol que jugó la India en incorporar a la Unión Africana en el G20 es un ejemplo de esto.

En todo caso, no hay duda de que aún dentro los múltiples centros, habrá dinámicas también de periferia. Esto es algo que hemos empezado a ver en los datos económicos. En la última edición de *Trade and Development Report* (UNCTAD, 2023e), hablamos de un crecimiento económico en 2023 marcado por una doble divergencia: una divergencia en el Norte Global —entre Europa y los Estados Unidos, con la primera en recesión y los segundos en un “aterrizaje suave” (*soft landing*)—, y una divergencia en el Sur Global —los BRICS crecen rápidamente y el resto de los países están en desarrollo, mientras que las economías frontera (*frontier market economies*) tienen importantes retos, en particular el de deuda—. Las economías de frontera se encuentran entre los grandes mercados emergentes y los países menos adelantados que, en la mayoría de los casos, son países pequeños de renta media como Viet Nam, Senegal o Ghana (UNCTAD, 2023e).

Otra hipótesis de Prebisch que es importante visitar es la del deterioro de los términos de intercambio, la famosa hipótesis Prebisch-Singer, particularmente su pertinencia respecto de la nueva economía digital y de los datos. Concretamente, en la economía moderna, los datos son comparables a un recurso natural crudo. Son extraídos en vastas cantidades, a menudo con poco o ningún costo para las empresas que los recopilan. Sin embargo, en forma similar a lo que ocurre con los recursos naturales, los datos en sí mismos requieren procesamiento (mediante análisis y aprendizaje automático, por ejemplo) para producir algo útil, como información procesable o productos de inteligencia artificial.

Esto es algo que hemos mostrado en el informe *Digital Economy Report 2021*, el más reciente de la UNCTAD sobre economía digital. Solo dos países, China y los Estados Unidos, representan el 50% de los centros de datos de hiperescala, el 94% del capital inicial (*startup capital*), el 70% de los investigadores de inteligencia artificial y el 90% de la capitalización de las principales plataformas digitales (Amazon, Alphabet, Google, Alibaba, Tencent) (UNCTAD, 2021). Lo cierto es que esta transferencia desigual de valor puede perpetuar un ciclo de dependencia, una situación que tiene ecos claros del deterioro de los términos de intercambio en el comercio tradicional de materias primas.

Una importante omisión de Prebisch que hay que considerar es la ausencia de la perspectiva de género en su análisis, algo muy propio de su época. La CEPAL ha hecho una enorme contribución para demostrar cómo el comercio puede acentuar las desigualdades mediante diversos mecanismos: el mercado laboral, la concentración productiva, la sobrerrepresentación de mujeres en sectores precarios y de bajo valor agregado, la exacerbación de la injusta distribución del trabajo de cuidados no remunerado en las sociedades y la brecha salarial en contra de las mujeres. De allí la relevancia de emprender y proseguir iniciativas para analizar y actuar contra el impacto diferenciado del comercio internacional en las mujeres. En la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Buenos Aires en diciembre 2017, se aprobó la Declaración Conjunta sobre

Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres, que fue suscrita por 117 países<sup>8</sup>. Además, hubo una iniciativa en ese sentido de Chile y el Uruguay en 2016<sup>9</sup>. La declaración mencionada ha ido adquiriendo un mayor respaldo de los países, en el Parlamento Europeo y a nivel regional y, conforme han avanzado los años, aparecen cada vez más cláusulas con disposiciones de género en los acuerdos regionales comerciales. Los principales propulsores en este tema han sido la Unión Europea, Chile y el Canadá.

Por último, quisiera rescatar del legado de Prebisch, la idea original que llevó a la creación de nuestras dos instituciones, la UNCTAD y la CEPAL: la firme creencia en la cooperación multilateral y regional como herramienta esencial para el desarrollo económico, la justicia social y la resolución de las tensiones entre los países desarrollados y en desarrollo.

La visión de Prebisch no era simplemente diagnosticar los problemas inherentes a las estructuras económicas globales, sino también fomentar una acción colectiva para abordar estas desigualdades. Comprendía que las economías periféricas no solo enfrentaban desafíos en cuanto a términos de intercambio, sino también a su capacidad para influir en las políticas y decisiones que afectaban su futuro. La cooperación multilateral, en este sentido, significa dar voz a los países que históricamente han sido marginados en la toma de decisiones global. Nuestras instituciones, en su longevidad, han hecho mucho por dar esta voz, cerrar esta brecha y proveer soluciones justas para el mundo.

Pero nuestra mayor tarea apenas empieza. Destaco tres grandes labores a las que estamos llamados.

La primera de esas labores es la de dar orden al caos. Somos instituciones heterodoxas, pero al fin y al cabo somos instituciones. Es importante mantenernos funcionando como tales. Que nuestras conferencias convoquen. Que no perdamos espacios. Que nuestras investigaciones no pierdan la confianza de la gente. Esto es algo cada vez más difícil en la poliglobalización. Algunos polos querrán que digamos una cosa, otros querrán que callemos. Mantener la ecuanimidad, la transparencia y la confianza es un desafío cada vez mayor, pero también cada vez más importante.

Otra cosa importante en este aspecto es mitigar los daños colaterales de la disrupción de las cadenas de valor, tema en que la UNCTAD ha abordado en concreto. Un ejemplo es la disrupción del comercio de granos del Mar Negro, para lo que se trabajó en la Iniciativa del Mar Negro y el memorando de las Naciones Unidas con la Federación de Rusia.

La segunda labor es la de investigar los fenómenos emergentes. Hay muchas cosas nuevas que pasan en el mundo y estamos llamados a ser punteros. Cuando empezó la guerra en Ucrania, por ejemplo, en la UNCTAD se hizo una evaluación rápida en apenas tres semanas de los efectos de la guerra en las cadenas de valor de alimentos y energía (UNCTAD, 2022). Una investigación similar es la que estamos haciendo sobre el impacto de la regulación climática de los países avanzados en los países menos adelantados.

La tercera labor es promover activamente la cooperación Sur-Sur y la integración regional para adaptarnos y aprovechar mejor la poliglobalización. Como polo, América Latina es quizá la menos cohesionada de todas las regiones. Esto responde, en parte, a la falta de integración, una tarea pendiente de nuestra generación, que es fundamental retomar con fuerza. Si América Latina no se une hoy, no sabrá mañana danzar con los elefantes.

En resumen, estamos en un período de transición, un cambio de dirección de péndulo en la profundidad de la globalización. La poliglobalización puede ser una promesa de convergencia entre diversidad y unidad, un camino hacia un futuro más incierto, pero posiblemente también más inclusivo. Pero esta transición no está exenta de riesgos. Nos enfrentamos a la resistencia de viejas estructuras, a

<sup>8</sup> Véase [en línea] [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc11\\_s/mc11\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/mc11_s.htm).

<sup>9</sup> Véase [en línea] <https://conexionintal.iadb.org/2017/09/01/analisis-del-tlc-chile-uruguay/>.

la inercia de las prácticas obsoletas y, lo más crítico, al riesgo real de no entendernos. Somos testigos de un aumento descorazonador de los conflictos humanos, del espectro real de una nueva guerra global y de que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la única agenda común que nos queda, está en la trayectoria equivocada.

Por eso, quiero invitar a cada uno de ustedes a ser parte de esta transición. A aportar desde sus trincheras, a construir puentes, a escuchar y aprender de la diversidad que nos rodea. La poliglobalización con multilateralismo es una invitación a expandir nuestros horizontes y a practicar la empatía y la colaboración. Es una versión más compleja, pero más rica, de la aldea global. Y como digo siempre, en estos tiempos complejos solo la complejidad puede salvarnos.

## Bibliografía

- AIE (Agencia Internacional de Energía) (2022), *Securing Clean Energy Technology Supply Chains* [en línea] <https://www.iea.org/reports/securing-clean-energy-technology-supply-chains>.
- Cachanosky, N. y otros (2021), "The Federal Reserve's response to the COVID-19 contraction: An initial appraisal", *Southern Economic Journal*, vol. 87, N° 4.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023b), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Georgieva, K. (2023), "The Path to Growth", Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/13/sp-041323-md-the-path-to-growth>.
- Georgieva, K. y N. Okonjo-Iweala (2023), *World Trade Can Still Drive Prosperity*, Fondo Monetario Internacional (FMI)/Organización Mundial del Comercio (OMC) [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/world-trade-can-still-drive-prosperity-georgieva-okonjo-iweala>.
- Gros, D. (2018), "Trade wars in a winner-take-all world", Project Syndicate [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/trade-wars-monopoly-rents-by-daniel-gros-2018-04>.
- Hamilton, E. (1930), *The Greek Way*, Paperback.
- Inglehart, R. y P. Norris (2016), "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash", *HKS Faculty Research Working Paper Series*, N° RWP16-026 [en línea] <http://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>.
- Jones, B., J. Feltman y W. Moreland (2019), *Competitive Multilateralism: Adapting Institutions to Meet the New Geopolitical Environment*, Brookings Institution [en línea] [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP\\_20190920\\_competitive\\_multilateralism\\_FINAL.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190920_competitive_multilateralism_FINAL.pdf).
- Juhász, R., N. Lane y D. Rodrik (2023), *The New Economics of Industrial Policy* [en línea] [https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the\\_new\\_economics\\_of\\_ip\\_080123.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080123.pdf).
- Lopez-Calva, L. F. y N. Lustig (2011), *La disminución de la desigualdad en América Latina: un decenio de progreso*, Fondo de Cultura Económica.
- Mazzucato, M. y D. Rodrik (2023), "Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases", *Working Paper*, N° WP 2023/07, University College London, Institute for Innovation and Public Purpose.
- Messina, J. y J. Silva (2018), *Desigualdad del Ingreso en América Latina: comprendiendo el pasado para preparar el futuro*, Banco Mundial.
- Naciones Unidas (2023a), *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Edición especial*.
- \_\_\_\_\_(2023b), *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: reformas de la arquitectura financiera internacional* [en línea] <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-es.pdf>.
- Olinto, P y otros. (2013), "The State of the poor: where are the poor, where is extreme poverty harder to end, and what is the current profile of the world's poor?", *Economic Premise*, N° 81801, Banco Mundial, octubre.
- Oxfam (2023), "Survival of the richest" [en línea] <https://www.oxfam.org/en/research/survival-richest>.

- Rodrik, D. (2015), "Premature Industrialization" [en línea] [https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature\\_deindustrialization\\_revised2.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf).
- (2011), *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*, Nueva York, W. W. Norton y Co.
- Subramanian, A. y M. Kessler (2013), "The hyperglobalization of trade and its future", *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, N° 13-6.
- Subramanian, A., M. Kessler y E. Properzi (2023), "Trade hyperglobalization is dead. Long live...?", *Working Papers*, N° 23-11, Peterson Institute for International Economics (PIIE).
- Sullivan, J. (2023), "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on renewing American economic leadership at the Brookings Institution", The White House [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2022), *Global Connectivity Report 2022* [en línea] <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/global-connectivity-report-2022/>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2023a), *World Investment Report 2023* [en línea] [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023_en.pdf).
- (2023b), *A World of Debt* [en línea] <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.
- (2023c), *Commodities and Development Report 2023: Inclusive Diversification and Energy Transition* [en línea] <https://unctad.org/publication/commodities-and-development-report-2023>.
- (2023d), *Economic Development in Africa Report 2023* [en línea] <https://unctad.org/publication/economic-development-africa-report-2023>.
- (2023e), *Trade and Development Report 2023* [en línea] <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-2023>.
- (2022), *The Impact on Trade and Development of the War in Ukraine* [en línea] <https://unctad.org/publication/impact-trade-and-development-war-ukraine>.
- (2021), *Digital Economy Report 2021* [en línea] <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2021>.