



**Intervención del señor Javier Medina Vásquez,
Secretario Ejecutivo Adjunto, en el seminario “El
Desarrollo político en América Latina y el Caribe en
la última década”, en la apertura de la 25ª versión
del Programa de Estudios sobre Políticas del
Desarrollo de la Escuela Latinoamericana de
Estudios del Desarrollo (ELADES)**

23 de agosto de 2024

Tabla de contenido

Introducción	3
Parte I	4
Parte II	6
Parte III	7
Conclusión.....	8

Introducción

Muy buenos días a todos y todas. Quiero saludar a Felipe, el organizador, a Marcos Llinás, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, quien está detrás de la dirección de ELADES, a nuestros distinguidos invitados e invitadas, y a nuestros alumnos de ELADES.

Hoy celebramos la promoción número 25 de ELADES, un evento muy significativo. Además, esta conferencia se dedica al desarrollo político, uno de los cinco pilares fundamentales de ELADES. Los otros pilares son el desarrollo económico, el desarrollo social, el desarrollo ambiental y el desarrollo de las personas. Generalmente, los otros pilares suelen tomar mayor protagonismo, pero en esta ocasión nos enfocaremos en el desarrollo político.

Mi intervención se dividirá en tres partes. Primero, me referiré a un planteamiento realizado por nuestro Secretario Ejecutivo, José Manuel Salazar-Xirinachs, en la Revista Conmemorativa de los 75 años de la CEPAL. Este planteamiento es central para nuestro próximo Periodo de Sesiones en Lima y gira en torno a las tres trampas del desarrollo. Luego, abordaré una de estas trampas, relacionada con la gobernanza, el diálogo social y las capacidades institucionales. Finalmente, concluiré con una reflexión sobre la gestión de las transformaciones, que considero esencial para el desarrollo político.

En nombre del Secretario Ejecutivo, José Manuel Salazar-Xirinachs, me complace dar esta introducción. Primero, debemos reconocer que estamos en un momento de cambio de época, un punto de inflexión en el cual la región de América Latina y el Caribe enfrenta tres grandes trampas del desarrollo: una incapacidad de largo plazo para crecer, una elevada desigualdad y una baja capacidad institucional y de gobernanza. En el artículo de José Manuel, que encabeza la Revista de los 75 años, número 141, se expone no solo el planteamiento central, sino también capítulos que desarrollan estas tres trampas.

Parte I

En la CEPAL, hemos buscado organizar 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. Esto se representa en una figura que nuestro Secretario Ejecutivo denomina coloquialmente la "piedra roseta" o "piedra angular", donde se identifican diez grandes transformaciones. En el centro de esta figura se encuentran las capacidades del Estado fortalecidas, las instituciones, la gobernanza y el diálogo social.

Es fundamental hablar hoy de los retos relativos a la gobernanza, las capacidades institucionales y los espacios de diálogo social, no solo para pensar en el futuro, sino también como instrumentos para la gestión del cambio y las transformaciones. Esta agenda de once grandes transformaciones representa nuestra visión sobre los temas prioritarios que la región debería abordar en el próximo ciclo de política pública para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. Este es nuestro marco de referencia actual.

Al profundizar en cada una de las trampas, encontramos que la primera trampa es la baja capacidad de crecimiento. Los datos reflejan lo que ya sintetizó Felipe: en la última década, hemos tenido un crecimiento de apenas 0.8%, una especie de "bicicleta estática" donde subimos y bajamos, pero permanecemos en el mismo lugar. Si miramos hacia atrás, en una tendencia de 30 o incluso 40 años, observamos un declive persistente con un estancamiento significativo de la productividad. No se trata solo de crecer por crecer; el crecimiento es la base de un desarrollo socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible.

La sostenibilidad es crucial. Si continuamos con crecimientos anuales de solo 1 o 2% durante una década o más, será muy difícil, si no imposible, reducir la pobreza, crear empleos de calidad y obtener los ingresos fiscales necesarios para financiar programas sociales y fortalecer el estado de bienestar. En este contexto, la CEPAL está realizando un esfuerzo significativo. Próximamente, se lanzará un nuevo documento periódico que se enfocará en las nuevas políticas de desarrollo productivo. Aunque no lo explicaré en detalle ahora, este documento será fundamental para estudiar nuevas formas de crecimiento.

Uno de los pilares fundamentales de este enfoque es lo que llamamos el desarrollo de los sectores impulsores. Estos sectores, al menos 14 en industria y servicios, junto con el gran impulso de la sostenibilidad, buscan generar oportunidades para salir de la trampa del bajo crecimiento.

La segunda trampa, bien conocida, es la de la alta desigualdad, la baja movilidad social y la baja cohesión social. Aunque se habla mucho sobre la desigualdad y existe una gran literatura al respecto, no siempre se comprenden bien sus determinantes. Consideremos los siguientes factores: Primero, las bajas tasas de crecimiento y las diferencias sectoriales de productividad. La

desigualdad está arraigada en la mayoría de los países debido a la gran cantidad de microempresas y personas autoempleadas con bajísima productividad, en contraste con un número más limitado de empresas medianas y grandes con mayor productividad y capacidad para pagar salarios más altos. Esto afecta la distribución del ingreso.

En segundo lugar, las estructuras tributarias regresivas y las políticas sociales que no logran compensar la desigualdad. Los estudios muestran que, en los países de la OCDE, la desigualdad cambia radicalmente antes y después de considerar las estructuras tributarias progresivas y las políticas sociales efectivas. En América Latina, esta diferencia no es tan marcada.

En tercer lugar, los sistemas de protección social y de pensiones con insuficiente cobertura y pensiones insuficientes para evitar la pobreza.

En cuarto lugar, los sistemas educativos con altos niveles de deserción en secundaria y malos resultados de aprendizaje. No basta con hablar de la tasa de escolaridad; es crucial también considerar cuánto aprenden los estudiantes, ya que esto no garantiza la movilidad social.

En quinto lugar, una enorme desigualdad de género y mecanismos de discriminación para grupos específicos de la población, como indígenas y afrodescendientes.

Trabajar en este pilar por sí solo no moverá las agujas de la desigualdad. Requerimos un enfoque integrado de las tres trampas. Aquí es donde llegamos a la tercera trampa: las capacidades institucionales débiles y la gobernanza poco efectiva. El señor Salazar-Xirinachs plantea que, para gestionar las transformaciones en el modelo de desarrollo, ya sea en el ámbito productivo, educativo, de salud o de protección social, se requieren instituciones con capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, lo que denominamos capacidad TOPP (Técnica, Operativa, Política y Prospectiva).

Parte II

Estas instituciones deben ser capaces de ocupar el espacio de política bajo su competencia, convocar a los grupos de interés y transformar las realidades en sus respectivas áreas. Además, se necesitan espacios de gobernanza y diálogo social. El diálogo social es clave para pensar en el futuro y planificar de manera prospectiva. Sin embargo, estos espacios no se observan en muchos países.

Entonces, para abordar las trampas de las capacidades institucionales débiles, la desigualdad y el bajo crecimiento, se requiere un enfoque integrado y una gobernanza efectiva que incluya el diálogo social y la planificación de carácter prospectivo. No vamos a abordar todas las brechas, pero el mensaje del señor Salazar-Xirinachs nos invita a pensar en cómo gestionar esas transformaciones.

Gestionar las transformaciones es un tema que preocupaba mucho a Raúl Prebisch al final de su vida. Hemos identificado algunos puntos fundamentales sobre cómo gestionar estas transformaciones. Esta es una pregunta compleja que busca provocar una discusión; no tenemos una respuesta definitiva, pero sí identificamos al menos tres tipos de conocimientos relevantes para abordar esta cuestión.

Primero, el conocimiento técnico de los sistemas, que abarca los sistemas socioeconómicos, ecológicos y tecnológicos. Hemos aprendido mucho sobre estos temas, sus tendencias, etcétera. Este conocimiento está bien documentado y diagnosticado.

El segundo tipo de conocimiento es el prospectivo y de objetivos, que se refiere a la formulación y comprensión de futuros deseables, anticipando impactos disruptivos. Este conocimiento es crucial para planificar a largo plazo, no con el ánimo de predecir eventos individuales, sino para comprender las transformaciones. Aquí hago mención de un importante manual de estudios de futuro liderado por Roberto Poli, un italiano que trabaja en Trento. Él identifica que en las últimas décadas ha habido una especie de redescubrimiento del futuro en cada ciencia independiente, como las ciencias sociales, ciencias políticas, etc. Hoy en día, hay una claridad sobre la necesidad de un trabajo inter, multi y transdisciplinario en los estudios de futuro.

El tercer tipo de conocimiento necesario para la gestión de las transformaciones se centra en los procesos de cambio: cómo pasar de nuestra situación actual a la situación deseada en 5, 10, 15 o 20 años. Ustedes saben que hoy estamos a mitad de camino en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y pareciera que están más lejos que nunca. Con la dirección, ritmo e inversiones actuales en América Latina, prácticamente estaremos logrando solo el 20% o 22% de los objetivos. Necesitamos esfuerzos adicionales, no solo en recursos, sino en la manera de abordar estos ODS para que realmente sean una realidad.

Aquí surge el tema de cómo debe ser el contenido técnico de las políticas, ya que implican construcciones sociales y formas de acción colectivas. No se trata de invitar a expertos que dicten un futuro, sino de construir colectivamente escenarios y coaliciones a favor del cambio. Esto le da un sentido muy importante al seminario de hoy sobre el desarrollo político, las áreas de gobernanza y, en nuestro idioma, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones.

Parte III

Con esto ya vamos cerrando, hablaremos de los efectos de las políticas públicas. Agradezco a Andrés Boenninger por sus notas. Los efectos de las políticas públicas, tanto a corto como a largo plazo, están profundamente influenciados por los procesos mediante los cuales se diseñan e implementan. Estos procesos involucran a diversos actores del estado y de la sociedad que interactúan en múltiples arenas. Las características de estas arenas y la forma en que los actores políticos y sociales se relacionan son fundamentales para determinar la calidad y eficacia de las políticas públicas. Por lo tanto, esta área de investigación parte de la premisa de que analizar y comprender el proceso de formulación, adopción e implementación de una política es tan relevante como el contenido de la política misma. Las políticas no se aplican en el vacío, sino en un contexto moldeado por instituciones y tradiciones políticas y culturales de los países. Aquí el punto es el renovado rol del Estado, la capacidad institucional del Estado y el modo en el cual una variedad de actores estatales y no estatales actúan e interactúan en diferentes escenarios para formular e implementar una política o transformación social, económica o institucional, y cómo van a incidir en la eficacia de esas políticas.

La eficacia de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico y sus efectos en variables económicas y sociales, sino también de las capacidades políticas, operativas, técnicas y prospectivas que las sustentan. Es crucial entender los procesos críticos que les dan forma y las ponen en práctica, es decir, la capacidad y eficacia directiva de las políticas públicas.

En un contexto de crecientes demandas ciudadanas que exigen más de los gobiernos y las instituciones, es necesario desarrollar capacidades para liderar transformaciones en los modelos de desarrollo. Estas transformaciones requieren no solo una mejora continua, sino también la capacidad institucional para diseñar, implementar, evaluar y ajustar políticas públicas en respuesta a circunstancias cambiantes.

La falta de estas capacidades se refleja en respuestas institucionales insuficientes ante situaciones complejas e inciertas, como el retraso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el incremento de la polarización y los conflictos, las dificultades de gobernabilidad en muchos países y el deterioro en los índices globales de gobernanza y transparencia. Por lo tanto, el tema que abordamos hoy se torna cada vez más estratégico.

Conclusión

En mi texto "Prospectiva para un Mundo Interdependiente", publicado el año pasado por la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, planteo tres hipótesis para salir de esta trampa. Estas hipótesis no son para discutir, sino para añadir un poco de dinamismo a las discusiones sobre la necesidad de cerrar las brechas de desarrollo. Estamos viendo síntomas como la inestabilidad y el retroceso en los indicadores sociales, pero en el fondo, enfrentamos una brecha de capacidades. A medida que el entorno internacional eleva los estándares, nuestra respuesta en América Latina es más lenta y nuestras capacidades institucionales están distribuidas de manera muy asimétrica.

Primero, necesitamos desarrollo político para minimizar el desfase creciente entre los desafíos, que se asemejan a un listón cada vez más alto en el atletismo, y la velocidad y sentido de respuesta institucional. El desarrollo de capacidades es crucial.

Segundo, debemos repensar la cultura decisional en contextos complejos. ¿No será necesario renovar las formas en que concebimos y operamos el poder? Las crisis no solo están afuera, sino también adentro, en nuestras formas de pensar y vivir, y en cómo creemos que se debe gobernar. Esto nos ancla en el cortoplacismo y la improvisación. La situación objetiva ya es difícil en términos de déficit, carencias y brechas, pero también la estamos agravando por varios aspectos psicosociales y culturales ligados a la toma de decisiones. Aquí, el concepto clave es la gobernanza anticipatoria, que conecta la prospectiva con todos los niveles de la política pública en respuesta a estos elementos. Esta idea ya se está proponiendo en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por iniciativa del secretario ejecutivo, en apoyo a las comisiones parlamentarias de futuro que están emergiendo en la región.

Por último, es fundamental elevar el nivel del pensamiento estratégico. No podemos salir de esta trampa con el mismo comportamiento y la misma forma de pensar que la generaron. Estamos frente a una retroalimentación continua que requiere un cambio profundo en nuestra manera de abordar los problemas y diseñar soluciones.

Para comprender las causas subyacentes de nuestra situación actual, es esencial considerar los factores que la han generado. Nos enfrentamos a décadas de bajo crecimiento económico y dificultades persistentes para superar la trampa de la desigualdad, así como a complejos enredos institucionales. Ante este panorama, es imperativo buscar nuevas formas de pensamiento y enfoques innovadores. Necesitamos desarrollar nuevas metodologías y procesos que nos permitan salir de este estancamiento.

Esto nos lleva a la necesidad de fomentar la innovación social y cognitiva, así como de adoptar nuevos comportamientos, instituciones, estructuras y modelos mentales. Es crucial implementar

prácticas organizativas que fortalezcan nuestras instituciones. En este contexto, la resiliencia institucional y la recuperación transformadora se vuelven temas centrales. Por lo tanto, el desarrollo político adquiere un papel fundamental para abordar las tres trampas del desarrollo. Muchas gracias.