

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

Conferencia de José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo de la CEPAL

**En la Cátedra Ricardo Torres Gaitán 2024, del Instituto de Investigaciones
Económicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM)**

Viernes 7 Junio, 2024

Muy buenos días,

Estimado Dr. Leonardo Lomeli Vanegas, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Estimado Dr. Armando Sánchez Vargas, Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Estimado Dr. Armando López Leyva, Coordinador de Humanidades.

Estimada Maestra Lorena Rodríguez León, Directora de la Facultad de Economía de la UNAM.

Estimada Silvia Hernández, Jefa de Gabinete de la CEPAL

Estimado Jorge Mario Martínez Piva, Oficial a Cargo de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Estimados miembros del cuerpo diplomático, colegas de la CEPAL y de otras agencias de las Naciones Unidas.

Estimados profesores, estudiantes y público en general presente y conectado virtualmente.

Le agradezco enormemente al Dr. Armando Sánchez, y al Comité Técnico de la Cátedra Ricardo Torres Gaitán, la fina distinción que me han hecho al otorgarme esta en 2024. Es para mí un gran honor estar aquí hoy con todos ustedes.

Sé muy bien el significado de estar aquí con ustedes hoy en este auditorio que lleva su nombre. He revisado las semblanzas y aportes del Maestro Ricardo Torres Gaitán, a la economía y al desarrollo de México. Además de innumerables artículos, el Maestro Torres Gaitán produjo cuatro libros, dos de los cuales tuvieron un gran impacto en la enseñanza de la economía en México: su *“Teoría del Comercio Internacional”* publicado en 1972 y su *“Un siglo de devaluaciones del peso mexicano”* publicado en 1980.

Como dice una de sus semblanzas, “son libros contruidos, cocinados con mucha paciencia, a lo largo de muchos años de trabajo docente, de investigación y de experiencia profesional”.

Pues bien, la CEPAL celebró el año pasado su 75 Aniversario, y yo mi 70 cumpleaños, así que si algo espero va a tener la conferencia de hoy, es una serie de ideas construidas, cocinadas y destiladas con mucha paciencia y a lo largo de muchos años de investigación, servicio y experiencia. Ideas hechas en América Latina y el Caribe, para América Latina y el Caribe, y en ese sentido la dedico con toda humildad al Maestro Ricardo Torres Gaitán.

Desde que asumí la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en octubre 2022, he venido presentando una visión sobre los retos del desarrollo de la región. Ya en el 39 Período de Sesiones de la CEPAL en ese mismo mes, presenté una lista de diez brechas estructurales, un decálogo, como forma de comprender y visualizar mejor los principales retos del desarrollo que afectan a la región, así como de identificar las principales áreas de transformación 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 enfatiqué la importancia de pasar del análisis y discusión sobre los ¿qué hacer? a los ¿cómo hacerlo? Es decir, de no quedarse en listas de objetivos y aspiraciones, sino de abordar sistemáticamente los retos de gobernanza, capacidades institucionales, diálogo social y economía política para gestionar exitosamente las transformaciones en la práctica.

Y reiteraré mi convicción de que no basta con cambios graduales sino que se requieren políticas y estrategias audaces y verdaderamente transformacionales.

Finalmente, enfatiqué el hecho de que, como tanto se comentó en su momento, la crisis financiera del 2008 y 2009, fue una tremenda lección de humildad para los economistas y su fe en que los mercados financieros desregulados llevarían al mejor de todos los mundos.

Como bien sabemos, en los países desarrollados tuvo que venir el Estado al rescate y esto echó por el suelo la fe ciega en la capacidad de los mercados para autoregularse. Más piezas del saber económico convencional cayeron estrepitosamente con el choque pandémico y la fuerte respuesta de los gobiernos alrededor del mundo para detener el contagio, compensar a los grupos sociales vulnerables y promover la recuperación.

Todo esto ha hecho evidente que se necesita un pensamiento nuevo y creativo para enfrentar los retos del cambio climático, del descontento socioeconómico, de las disrupciones asociadas con la globalización y la nueva geopolítica, y en América Latina y el Caribe en relación con las trampas del desarrollo en que la región parece estar atrapada.

Es así como estos temas: la necesidad de repensar los viejos saberes y recetas, las preguntas sobre ¿qué hacer? y sobre ¿cómo hacerlo?, y la necesidad de cambios audaces y transformacionales, es lo que inspira el título de mi conferencia de hoy: *“Repensar, reimaginar, transformar: Los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.”*

Por cierto, este es también el título de mi artículo en el número especial de la Revista de la CEPAL en ocasión del 75 Aniversario de la CEPAL recién publicado, que les invito a

consultar, donde se desarrollan los temas que hoy voy a compartir con ustedes de manera más extensa y detallada.

Entonces hoy les quiero hablar de cómo estamos viendo desde la CEPAL los retos económicos y sociales de la región, a la luz de los enormes cambios en la economía mundial y la geopolítica. Y voy a empezar por esto último, porque el pensamiento de la CEPAL, desde el famoso modelo centro-periferia de Raúl Prebisch, siempre se destacó por un diagnóstico sobre las características de la economía mundial, la relación de los países de la región con ella, y la conceptualización de sus implicaciones para las estrategias de desarrollo.

Luego voy a presentar las trampas en que vemos a la región sumida, y el decálogo de brechas del desarrollo que caracteriza a la región, y a partir de esto plantearé once grandes transformaciones que vemos como esenciales para transformar significativamente los modelos de desarrollo en la región.

Y terminaré con algunos comentarios sobre cómo gestionar las transformaciones exitosamente.

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

Comencemos con los cambios y redefiniciones en la globalización y las implicaciones para la región.

Ya desde la década de los 90s, había un fuerte descontento con la globalización. En 1997 Dani Rodrik publicó su libro titulado *¿Ha ido demasiado lejos la globalización?* y en 2001 Joseph Stiglitz publicó su famoso libro *El Malestar con la Globalización*. A mí me tocó estar en la famosa reunión Ministerial de la OMC en Seattle en 1999, donde miles de activistas protestaron contra la globalización: sindicatos quejándose sobre los efectos en el desempleo y la pérdida de industrias, ambientalistas hablando de los daños al medio ambiente, la proliferación de plástico, la pérdida de biodiversidad, la pesca sin controles, el daño a los delfines y las tortugas. Y todos protestando contra una globalización cuyas reglas se percibían como hechas al servicio de las grandes empresas multinacionales y el poder corporativo, y no al servicio de los pueblos y el planeta. Ciertamente lo sucedido en Seattle hizo evidente que el malestar con la globalización también se había globalizado.

La hoja de balance del período que Dani Rodrik llamó de hiperglobalización, de los años 80s al 2010, aproximadamente, tuvo grandes factores positivos: el crecimiento de la inversión, del comercio internacional, una enorme reducción de la pobreza a nivel mundial, creciente incorporación de la mujer en el mercado laboral, el haber coincidido con una aceleración de la revolución tecnológica, y la entrada de China a la escena internacional y a la OMC.

Pero también generó tendencias negativas que llevaron a un gran descontento: un gran incremento de la desigualdad, tanto en países desarrollados como en desarrollo; aceleración de la desindustrialización prematura; un incremento de las vulnerabilidades y fragilidades en

particular de los países en desarrollo, y una gran dependencia de energías basadas en combustibles fósiles.

Sin embargo, más allá del descontento creciente con estos impactos sociales y ambientales negativos, tal vez la causa más profunda de los cambios que estamos viendo en la globalización hoy día, es el surgimiento de China como gran potencia no solo manufacturera sino tecnológica.

El surgimiento de China ha creado una 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 para el internet, y varias industrias de alta tecnología como los microprocesadores, la fabricación de baterías y la electromovilidad, entre otras.

Esta rivalidad geopolítica ha cambiado la naturaleza del sistema multilateral de comercio tal como se había venido construyendo en la era de la hiperglobalización: un sistema basado en reglas ampliamente aceptadas, en alta fragmentación de la producción y en localización geográfica de las cadenas globales de valor en búsqueda de eficiencia productiva y ventajas comparativas. Todo esto en un ambiente de confianza en la interdependencia económica.

Hoy día todo esto cambió radicalmente. Hoy día se desconfía de la interdependencia, a la cual se la ve llena de riesgos. 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, seguridad energética, seguridad de las cadenas de suministro y con respecto a industrias estratégicas de alta tecnología. Las estrategias de “*derisking*” dominan.

Sin embargo, sería erróneo, o al menos insuficiente, caracterizar a la transformación que viene experimentando la globalización simplemente como una transición del “libre comercio” al “proteccionismo”, o de la “globalización” a la “desglobalización”. Estas caracterizaciones aluden a parte de lo que está sucediendo, sin duda, pero yo argumentaría que no capturan lo fundamental y lo fundamental 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 y objetivos de seguridad nacional, de desarrollo de capacidades productivas domésticas, 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.

¿Es esto algo negativo o positivo? Yo me identifico con el argumento de Dani Rodrik de que: “En vez de expresar nostalgia por una época pasada que produjo resultados mixtos y nunca

fue sostenible para comenzar, los economistas pueden ayudar a diseñar un nuevo conjunto de reglas para la economía mundial que ayuden en el rebalanceo.”¹

Por supuesto que la preocupación de que ese 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. El peor escenario, podría venir si una competencia geopolítica de línea dura toma el control y se instala una especie de nueva guerra fría. 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.

Ahora bien ¿Cuál es el reto que todo esto plantea para ALC? Yo diría que el reto es navegar con éxito este proceso de globalización redefinido, y comprenderlo bien para identificar sus riesgos y amenazas, aprovechar las oportunidades que abre, e influir también con posiciones regionales en las negociaciones multilaterales para evitar escenarios desfavorables y fortalecer el sistema multilateral regido por reglas claras.

Para ser más específicos, ante la competencia geopolítica entre las dos grandes potencias, puede pensarse en **dos escenarios**: uno en el que la rivalidad se intensifica y se entra en un período de nueva guerra fría, y otro más benigno de relaciones tensas y de competencia pero bien gestionadas. Ambos escenarios presentan desafíos para América Latina y el Caribe, aunque de naturaleza y magnitud diferentes.

El escenario de rivalidad creciente, con una espiral de aranceles, amenazas, y sanciones de diverso tipo, y sobre todo fuerte rivalidad tecnológica, tendría implicaciones profundas tanto para las dos superpotencias como para el resto del mundo. Ya sea a la hora de elegir tecnologías, otorgar licitaciones para minerales estratégicos o plataformas tecnológicas, o incluso para intercambios culturales y educativos, todo esto y más se complejizaría, porque como con la primera guerra fría, ambos bandos estarían buscando aliados para reforzarse y reforzar sus áreas de influencia, pero una diferencia es que China es mucho poderosa e influyente hoy día de lo que fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en los años 1960s y 1970s.

Y por supuesto el escenario se complejizaría aún más en la medida en que los países latinoamericanos no jueguen con la cabeza fría, en forma pragmática y estratégica, sino de manera ideológica y polarizada o polarizante. Algunos han propuesto una estrategia de “autonomía estratégica” de parte de América Latina y el Caribe, lo cual parece razonable, pero aún para gobiernos comprometidos con tal política, la capacidad para mantener una política de este tipo sería puesta duramente a prueba bajo este escenario.

¹ Rodrik (2024).

En un segundo posible escenario, las tensiones entre Estados Unidos y China no se acaban, pero se atenúan y ambas naciones, en vez de debilitar el sistema multilateral con acciones unilaterales y fuera del sistema, hacen esfuerzos por trabajar dentro del sistema y fortalecerlo.

Un elemento que habla a favor de este escenario es que por más tensiones y competencia que haya entre las superpotencias, y a pesar de todos los análisis del supuesto “decoupling”, o desacople, la realidad, también pura y dura, es que las dos son fuertemente interdependientes una de la otra. Muchas compañías norteamericanas dependen fuertemente de China para una parte sustancial de sus ventas y también en sus cadenas de suministro. Según una fuente, las ventas a China representan el 7.1% de las ganancias de las compañías norteamericanas listadas en el índice de S&P 500, la proporción más alta en relación con cualquier otro país.²

Bajo este escenario de coexistencia y competencia bien gestionadas, América Latina y el Caribe podría encontrar mayores oportunidades para colaborar tanto con China como con Estados Unidos, y por supuesto también con Europa, beneficiándose de la transferencia de tecnologías avanzadas y mayores inversiones en infraestructura y en sectores estratégicos de parte de empresas de ambos orígenes, así como de los países europeos.

En síntesis, los escenarios geopolíticos actuales son muy complejos e inciertos. A América Latina y el Caribe, y posiblemente a ninguna región del mundo, le conviene un escenario de rivalidad creciente y una espiral de conflictos y roces. Sería importante para la región desarrollar estrategias pragmáticas y cuidadosamente pensadas, comprometidas con el multilateralismo, la paz y la resolución pacífica de conflictos y tensiones. Y en lo económico, con escenarios que diversifiquen sus relaciones económicas y abran espacios de oportunidad para sus políticas de crecimiento y desarrollo productivo.

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

Paso ahora a los retos del desarrollo regional. Y lo voy a hacer en dos versiones, una breve y una más elaborada.

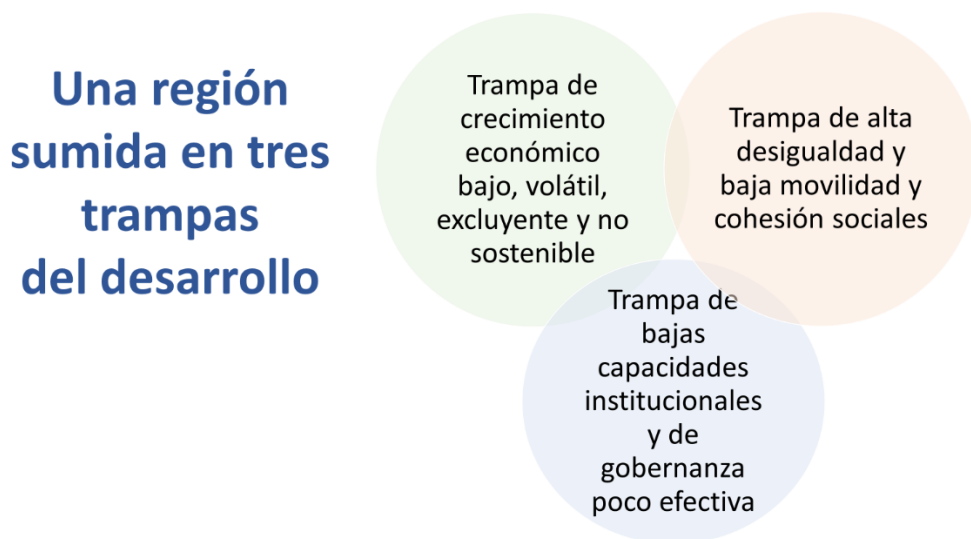
En versión breve, vemos a una región que se encuentra en una verdadera **crisis del desarrollo**, que se expresa en **tres trampas principales** (Gráfico 1).

- 1) Primero, una trampa no solo de bajo crecimiento, sino de baja capacidad para crecer, en breve les daré los datos.

² Ver Sommer (2024).

- 2) Segundo, una trampa de alta desigualdad y de baja movilidad y cohesión sociales. Esta trampa está arraigada en al menos seis factores fundamentales: el bajo crecimiento mismo y la heterogeneidad estructural; las deficiencias en educación y formación profesional; las desigualdades de género; el bajo dinamismo en la creación de empleo; sistemas tributarios regresivos y políticas sociales y de protección social con importantes debilidades.
- 3) Tercero, una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva.³ Con respecto a esta trampa es que hemos venido insistiendo en que no basta con diagnosticar y señalar los “qué hacer”, sino que hay que poner especial atención en los “cómos”, por lo que la CEPAL está trabajando más intensa y sistemáticamente en cómo mejorar la gobernanza de las políticas públicas, y en cómo mejorar las capacidades TOPP de las instituciones: técnicas, operativas, políticas y prospectivas; así como en los temas del diálogo social, y la economía política de las reformas.

Gráfico 1. Tres trampas del desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

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 hacer esto bajo las nuevas condiciones de la geo-economía y la geopolítica mundiales.

Paso ahora a compartirles la versión más elaborada de este diagnóstico y lo que proponemos al respecto.

³ Para una buena síntesis de esta literatura ver Mazzuca & Munck (2020).

Ya desde octubre de 2022 resumí los retos y desafíos que caracterizan a los modelos de desarrollo de la región en el decálogo de brechas estructurales que se presenta en este Gráfico 2.

Gráfico 2



Fuente: Salazar-Xirinachs (2023).

Cada una de las áreas de este decálogo no es independiente de las demás, sino que están relacionadas entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, creando círculos viciosos. Por ejemplo, el síndrome de bajo crecimiento dificulta la reducción de la pobreza y de la informalidad, así como la creación de empleo de calidad, es decir, obstaculiza que el crecimiento sea más inclusivo; la limitada integración económica, diversificación y sofisticación productivas impiden que el crecimiento sea más alto y sostenido; las brechas de protección social y las deficiencias en los sistemas educativos y de formación profesional limitan la movilidad social y una mayor equidad en la distribución de ingresos.

A continuación voy a comentar brevemente sobre cada una de estas áreas.

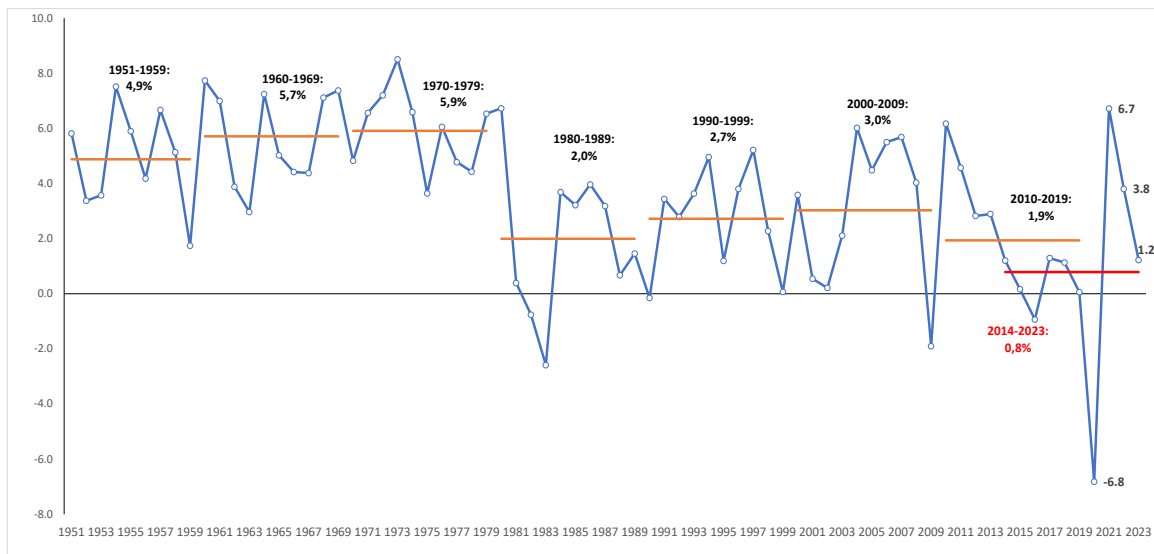
1. Crecimiento económico bajo, volátil excluyente y no sostenible.

Por años, ALC ha venido experimentando un crecimiento económico bajo, tanto en relación con otros periodos históricos, como en relación con el resto del mundo. Y esta es la verdadera gran y trágica crisis de la región, más allá de la cascada de choques de los últimos años.

Las cifras son elocuentes y hay dos formas de acercarse a la evidencia empírica.

La primera es la constatación de que el crecimiento promedio de la región en la década 2014 a 2023 fue de solo 0,8%, como se puede apreciar en este Gráfico 3. Este crecimiento está incluso por debajo del 2% al que la región creció durante la tristemente célebre década perdida de los ochenta. Es decir, que hemos terminado una década más perdida en términos de crecimiento que la famosa década perdida de los 80s. Y la pregunta es si vamos a tener más décadas perdidas. México creció solo al 2.1%, en promedio entre 1990 y 2023, y solo al 1.49 entre 2000 y 2023.

Gráfico 3: Tasa de crecimiento del PIB y promedios por década en ALC, 1951 a 2023 (En porcentajes)



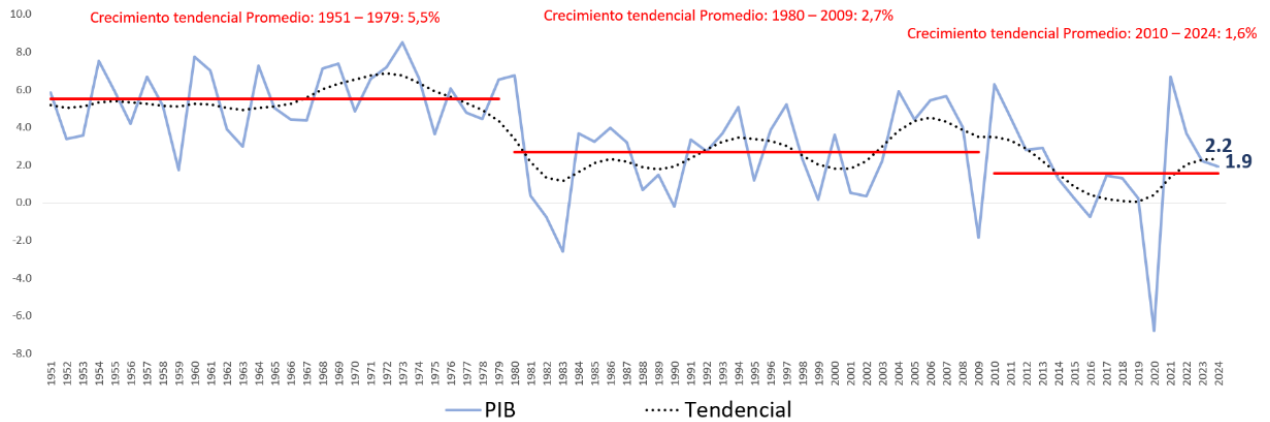
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La segunda forma de apreciar la evidencia empírica es mediante la estimación del crecimiento económico tendencial de la región en el mismo período, tal como se presenta en el Gráfico 4. Como se puede observar, el crecimiento tendencial promedio en los 30 años de 1951-1979 fue de 5,5% por año, en los siguientes 30 años de 1980 a 2009 bajó a 2,7% por año, la mitad del período anterior; y en los 15 años de 2010 al presente, bajó de nuevo a solo 1,6% por año.

Además, las tasas anuales de crecimiento mostradas en ambos gráficos confirman la bien conocida alta volatilidad del crecimiento -incluso a nivel agregado- de la región, volatilidad que es mucho más alta cuando se ven las tasas de países individualmente. No es posible avanzar cuando lo que se gana unos años se pierde en otros a causa de esta volatilidad.

Claramente los países de la región han venido perdiendo su capacidad de crecer a tasas altas y sostenidas. Por supuesto que no se trata de crecer por crecer. Se trata de tener un crecimiento inclusivo, es decir, que reduzca pobreza e informalidad y que genere buenos empleos y cree un ambiente más propicio para reducir desigualdad. Y también se trata de tener un crecimiento verde y sostenible, es decir, amistoso con la naturaleza y el planeta.

Gráfico 4. América Latina y el Caribe: Tasa de crecimiento del Producto interno bruto, y del PIB tendencial, 1951 -2024. (Porcentaje, en dólares constantes de 2018)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Pero el punto es que para que la región tenga un patrón de desarrollo con las dos características de ser más inclusivo y sostenible, una condición esencial es que el crecimiento sea más alto y sostenido. ¿Por qué? Porque las grandes transformaciones estructurales necesarias para patrones de desarrollo más inclusivos y sostenibles -la transición hacia energías renovables, hacia la electromovilidad, hacia la economía circular, hacia sectores más dinámicos impulsores del crecimiento, hacia la sociedad del cuidado, etc.-, necesitan nuevas inversiones, nuevas tecnologías ambientalmente más amigables, nuevos ecosistemas tecnológicos, nuevas empresas y el crecimiento de las existentes, nuevas calificaciones en la fuerza de trabajo, nuevas infraestructuras. Y si todo esto sucede, el resultado necesariamente va a ser no sólo un crecimiento más inclusivo y sostenido, sino también más alto y sostenido, más diversificado, y más sofisticado tecnológicamente.

O pensemos esto a la inversa: detrás de una tasa de crecimiento de 0,8% no hay procesos de transformación y modernización rápidos ni profundos hacia la sostenibilidad y la inclusión, salvo excepciones que no mueven las agujas agregadas. Hay más círculos viciosos, que virtuosos. Y de revertir esta ecuación es de lo que se tratan las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP). Se trata de introducir dinamismo en una realidad de transformaciones lentas. Se trata de transformar para crecer y de crecer para poder transformar.

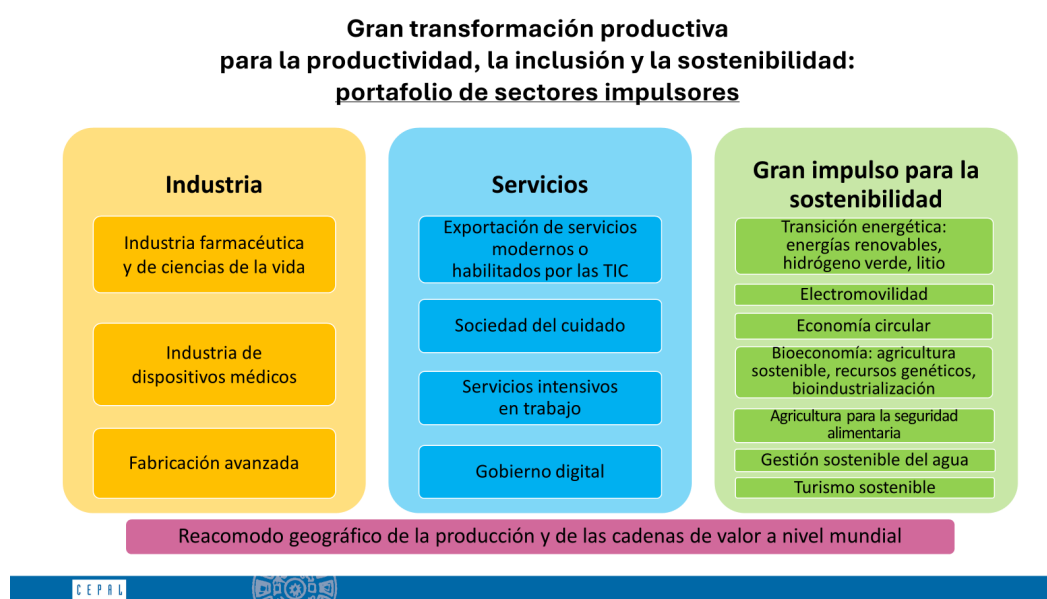
De esta manera, para salir de la trampa de baja capacidad para crecer, en la CEPAL estamos planteando seis lineamientos concretos sobre qué hacer y cómo hacerlo:

1. escalar y aumentar las políticas de desarrollo productivo (PDP) con base en el enfoque de la nueva generación de PDP;
2. hacer apuestas sectoriales;

3. balancear el enfoque centralizado de arriba hacia abajo (*top down*) con el descentralizado (*bottom up*) desde los territorios y con los actores locales;
4. utilizar el enfoque de clústeres como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de colaboración y gestión para el desarrollo productivo;
5. mejorar la gobernanza de las PDP en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista; y
6. evaluar de manera continua para corregir el rumbo justo a tiempo bajo las condiciones cambiantes de incertidumbre estratégica.

Se trata de nada menos que de promover una gran transformación productiva, para la productividad, la inclusión y la sostenibilidad. Con respecto a las apuestas sectoriales, en la CEPAL hemos planteado el portafolio de sectores dinamizadores que se muestra en este Gráfico 5, agrupados en tres categorías.

Gráfico 5. Portafolio de sectores impulsores para la gran transformación productiva



Fuente: Salazar-Xirinachs y Llinás (2023).

Bajo industria se incluyen la industria farmacéutica y de ciencias de la vida; la industria de dispositivos médicos y la manufactura avanzada.

Bajo servicios se incluyen la exportación de servicios modernos habilitados por las TIC; la sociedad del cuidado; los servicios intensivos en trabajo; y el gobierno digital.

Bajo el gran impulso ambiental se incluyen la transición energética (solar, viento, hidrógeno verde, litio); la electromovilidad; la economía circular; la bioeconomía (agricultura

sostenible, recursos genéticos, bio-industrialización); la agricultura para la seguridad alimentaria; la gestión sostenible del agua; y el turismo sostenible.

Un área transversal son las oportunidades que plantea el reacomodo geográfico de la producción y de las cadenas de valor a nivel mundial. Es una tendencia clave que abarca varios de los otros sectores listados.

El mensaje no es que todos los países deben priorizar exactamente estos 15 sectores, ni que son los únicos sectores que podrían priorizar. La definición de sectores y su priorización debe ser hecha en el contexto de las condiciones específicas de cada país, o incluso de cada territorio dentro de un país, y se le podrían agregar otros sectores y actividades según las características y prioridades de cada país o territorio.

Los mensajes son dos:

Primero, que se trata de una nueva estrategia de crecimiento, transformación productiva y empleo; una que contempla un rango más amplio de sectores que el énfasis exclusivo en la industrialización de antaño.

Y segundo, que se trata de una estrategia que adopta un enfoque muy diferente en cuanto a los “cómo” que las tradicionales políticas industriales. No se trata de poner ni el proteccionismo arancelario ni los subsidios por delante, se trata de poner la gobernanza y la colaboración entre actores clave por delante, tal como lo hace el enfoque de clústeres. Para más detalles les remito al artículo sobre el tema en la última Revista de la CEPAL, en ocasión de nuestro 75 Aniversario.

2. Alta desigualdad y baja movilidad y cohesión social

Pasemos ahora a la segunda área de brechas, las de desigualdad y baja movilidad social. La desigualdad es algo que va no solo 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. Hay numerosos factores que explican la desigualdad en los países de la región, y ya mencioné a seis de ellos: el bajo crecimiento mismo; las deficiencias en educación y formación profesional; las desigualdades de género; el bajo dinamismo en la creación de empleo; sistemas tributarios regresivos y políticas sociales y de protección social con importantes debilidades.

Hay otros factores que se podrían señalar, pero estos seis explican la mayor parte de las desigualdades existentes en la región, y a la vez dan luces sobre las áreas en las que hay que incidir para reducirla. Además, sin mercados de trabajo dinámicos y sistemas educativos eficaces, dos de las grandes escaleras de movilidad social dejan de funcionar.

3. Brechas de protección social

Las brechas en materia de política social y protección social afectan también a la desigualdad. En el 2022, casi una tercera parte de la población de la región, 181 millones de personas estaba en situación de pobreza, un 29% para ser preciso. Y 70 millones, un 11,2% en pobreza extrema.

Sin embargo, ciertos grupos sufren más de la pobreza: las mujeres en edad activa, con 16% más pobreza que los hombres; las áreas rurales, con 44%; la población indígena y afrodescendiente, con 46% y 30% de pobreza respectivamente; y las niñas, niños y adolescentes para los cuales la pobreza es de 45%. Además, la pobreza está altamente asociada con el nivel educativo.

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

Aunque se ha avanzado bastante en aumentar la cobertura de los sistemas de protección social, tanto contributiva como no contributiva, así como en materia de salud, queda muchísimo por hacer para desarrollar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, lo cual es fundamental para construir Estados de Bienestar efectivos.

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, tal como ha señalado Santiago Levy; y los déficit y debilidades en materia de la institucionalidad social y en los sistemas de información.

Además, hay debates conceptuales y alrededor de los costos comparativos de aumentar los programas de transferencias condicionadas, aumentar los programas de ingresos de emergencia, desarrollar esquemas de ingresos mínimos garantizados o un ingreso básico universal.

4. Sistemas educativos y de formación profesional débiles

Pasemos ahora al tema de la educación. Quisiera enfocarme en la pregunta de ¿Qué sabemos y qué no sabemos sobre cuándo y cómo la educación impulsa o causa crecimiento económico y cuándo no? Este fue el tema que el economista Lant Pritchett abordó durante una conferencia magistral que le invitamos a impartir el 18 de marzo pasado, como parte del ciclo de Conferencias del 75º Aniversario de la CEPAL.

El punto de partida para responderla es reconocer que, como dice Pritchett: “la expansión de la cobertura de la educación desde los años 1950s ha sido uno de los más destacados éxitos de la humanidad en la segunda parte del siglo XX y primera del XXI”. Sin embargo, existe un gran misterio sobre la relación entre educación y crecimiento. Muchos países han tenido masivas expansiones en sus sistemas educativos y no han experimentado crecimiento alto y sostenido, lo que sugiere que la expansión de la tasa de matrícula no es una condición suficiente para el crecimiento. La solución de este misterio es que la educación no genera crecimiento a menos que genere aprendizaje.

En América Latina y el Caribe, entre 1950 y 2015, los años de escolaridad de los jóvenes de entre 25 y 34 años pasaron de 3.0 años a 10.2 años. Es más, casi todos los países de la región tenían en 2015 a sus jóvenes con más escolaridad que la que tenían los países desarrollados en 1950. Por lo tanto, ninguna parte del fracaso de ALC para converger en la productividad laboral con los países líderes puede ser atribuida a una falla para expandir la matrícula educativa tan rápido como los países desarrollados.

Según Pritchett, las razones por las que la mayor escolaridad no conduce uniformemente a mayor crecimiento se ubican en dos categorías:

- i) que la escolaridad no esté produciendo los resultados de aprendizaje que conducen a una fuerza de trabajo más productiva, en términos de habilidades, competencias, y capacidades; y,
- ii) que la economía no esté estructurada de manera tal que, aun cuando la expansión de la educación esté produciendo una fuerza de trabajo con mayor potencial productivo, este más alto “capital humano” no esté siendo aprovechado y ocupado en sectores dinámicos y de alta productividad.

En cuanto a la primera razón, la evidencia es clara: el crecimiento económico de los países sí está fuertemente asociado con la educación cuando se usan indicadores de resultados de aprendizaje de los estudiantes. Cuando se usa un índice de Años de Escolaridad Ajustados por Aprendizaje las correlaciones entre educación y crecimiento y entre educación y niveles de ingreso per cápita son significativas. Es decir, que el déficit de crecimiento de América Latina se debe en buena parte a su retraso en los resultados de aprendizaje. Allí está el fracaso.

La segunda categoría de razones por las que una mayor escolaridad, inclusive si tiene mejores resultados de aprendizaje, no conduce por sí misma a mayor crecimiento, es que no se abran espacios de oportunidad para emplear productivamente a esta fuerza de trabajo más capacitada y potencialmente más productiva. Ampliar estos espacios es precisamente el objetivo de las políticas de desarrollo productivo por las que estamos abogando desde la CEPAL.

5. Alta desigualdad de género

La desigualdad de género en los países de la región continúa siendo inaceptablemente alta y es un tema no solo de derechos humanos, sino también de imperativo moral y de ineficiencia económica. La brecha en la participación laboral entre mujeres y hombres es de 25 puntos porcentuales, a pesar de que la tendencia ha sido a mejorar. Además, el envejecimiento de la población está haciendo que la demanda de cuidados de personas mayores sea cada vez mayor, hasta el punto en que, en los próximos años, dependiendo del país, superará a la demanda de cuidados de niños y niñas.

La desigualdad entre hombres y mujeres no puede aliviarse recurriendo únicamente a 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, como redes de cuidado, y en materia de salud reproductiva. Esta es otra de las dimensiones en las que los modelos de desarrollo en la región requieren una gran transformación.

6. Desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático

Pasemos ahora a los retos de la sostenibilidad ambiental y el cambio climático. En esta materia somos una región de contrastes: Por una parte, tenemos una alta riqueza de recursos naturales renovables y no renovables, una rica biodiversidad con 6 de los países más megabiobiodiversos del mundo y con el pulmón del planeta, la Amazonía. Tenemos además un tercio del agua dulce del mundo y un 15% de la tierra agrícola, y la matriz eléctrica más limpia del planeta. Y las más altas reservas mundiales de los minerales estratégicos para la transición energética y hacia la electromovilidad. Todo esto presenta grandes oportunidades, no solo para impulsar nuestro propio desarrollo sostenible sino también para contribuir a la descarbonización del resto del mundo.

Por otra parte, hemos venido perdiendo área boscosa a ritmo acelerado por deforestación, reduciendo la población de especies, perdiendo al menos 30% del área de glaciares en los Andes desde 1980, y presentando erosión del suelo y 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 esquemas de economía circular. Con más de 80% de la población 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, etc) son una pesada carga para el desarrollo económico, que demanda crecientes inversiones en adaptación.

La combinación de bajo crecimiento económico y baja creación de empleo de calidad, con degradación ambiental y choques climáticos exacerba la conflictividad socioambiental.

Como lo mostró la columna verde en el gráfico de la gran transformación productiva, la dimensión ambiental es una parte consustancial de la nueva estrategia de crecimiento propuesta, que plantea escalar las políticas de desarrollo productivo enfocándose en una serie de sectores dinamizadores, varios de los cuales están directamente relacionados con el crecimiento verde, tales como la transición energética, la electromovilidad, la bioeconomía, la economía circular, la seguridad alimentaria, y el turismo sostenible. Todos estos sectores forman un paquete que en la CEPAL llamamos el gran impulso hacia la sostenibilidad.

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 enorme reto porque el futuro es digital, y entre más se 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.⁴

La digitalización puede ser una herramienta poderosa para abordar problemas estructurales de la región en diferentes dimensiones, como lo son la educación, la salud, la seguridad, la justicia, la debilidad institucional, la transformación productiva, entre otros, sólo 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.

8. Flujos migratorios intra-regionales crecientes

Otra área de gran desafío son los flujos migratorios intra-regionales crecientes. Prácticamente todos los países de la región son parte de los ciclos migratorios, sea como países de origen, destino, retorno o tránsito.

En 2020, 43 millones de personas latinoamericanas y caribeñas vivían fuera de sus países de nacimiento, esto es 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 recientemente. El número de venezolanos migrantes y refugiados en la región, que viven principalmente en Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Brasil, se estima en 6 millones de personas.

⁴ Ver Salazar-Xirinachs (2021).

El panorama migratorio actual se ha complejizado y diversificado, 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 es la vulnerabilidad de muchas de las personas involucradas.

Las dificultades que enfrentan las personas migrantes ha alcanzado ribetes inaceptables que interpelan las conciencias. 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. La CEPAL plantea una migración segura, ordenada y regular, en línea con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, así como avanzar en cerrar las otras brechas y deficiencias en los modelos de desarrollo, que con frecuencia son precisamente las causas raíz de los flujos migratorios en los países de origen.

9. Insuficiente integración económica regional

¿Adónde estamos con el viejo sueño de la integración económica regional? A pesar de la ilusión que por décadas ha generado la idea de la integración regional y en comparación por el entusiasmo y la retórica sobre el tema, los resultados son más bien modestos. El comercio intra-regional ha oscilado en torno al 15% del comercio total, y es más fuerte entre los países centroamericanos entre sí y con México, que entre los países de América del Sur.

Aunque se han creado numerosas instituciones regionales, los avances son modestos y heterogéneos. Esto es así en parte porque la integración se ha concebido desde dos perspectivas muy diferentes: la comercial y económica, y otra más política e ideológica. Desafortunadamente la político-ideológica con frecuencia ha dominado y esto ha frenado o desviado el avance hacia la económico-comercial.

Avanzar hacia una verdadera integración económica requiere un enfoque pragmático y económico más que ideológico: requiere trabajar en temas de una agenda que puede parecer “aburrida” pero que al fin de cuentas es la que crea condiciones para una mayor integración. Por ejemplo, en materia de comercio de bienes esta “agenda aburrida” incluye temas como la facilitación del comercio, temas aduaneros, fitosanitarios, de ventanillas únicas para trámites, la equiparación y reconocimiento de regulaciones técnicas y otros. También incluye reducir la gran diversidad de reglas de origen que elevan los costos del comercio y lo complican.

La nueva integración debe también reconocer la revolución digital y el enorme potencial del comercio de servicios y el comercio por medios digitales. Esto lleva a una agenda de acuerdos

más profundos que incorporen nuevas disciplinas como comercio electrónico, competencia, compras gubernamentales, servicios, regulaciones técnicas, etc. También se requiere armonización regulatoria de temas como: ciberseguridad, privacidad y protección de datos, protocolos de transferencia de datos, tributación de plataformas, facilitación del comercio electrónico y fortalecimiento de las capacidades locales para la interconectividad.

En conclusión, se necesita una nueva hoja de ruta para relanzar la integración con este tipo de agendas que son las aburridas pero que son las efectivas. Es un trabajo práctico enfocado en la convergencia en los acuerdos y normativas de la 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

Finalmente, el avance en todos estos temas dependen de que haya marcos macroeconómicos amistosos con el desarrollo. Desafortunadamente la región se caracteriza por muy bajas tasas de inversión, en parte a causa de espacios fiscales limitados y los altos costos del financiamiento.

Se requiere de un marco macroeconómico que use activamente la política fiscal, monetaria, macroprudencial, cambiaria y financiera, complementado por esfuerzos en la agenda internacional para reestructurar deudas y reducir el “estrés de desarrollo” (*development distress*) que significa el alto servicio de la deuda y los altos costos de financiamiento.

El concepto de estrés del desarrollo se refiere al hecho de que el pago de intereses sobre la deuda, que en varios países es 3, 4 o hasta 5 puntos del PIB, 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.⁵

En México, con base en el presupuesto de egresos de la federación, el costo financiero de la deuda se prevé que represente 3.7% del PIB esperado en 2024, monto superior a lo previsto en la inversión en educación por el gobierno federal de 2.9% del PIB o en la inversión en salud, también de 2.9% del PIB este año.

En suma, este decálogo de brechas estructurales es una forma de puntualizar debilidades y retos fundamentales de los actuales patrones de desarrollo de los países de la región. Por supuesto que existe una gran heterogeneidad de situaciones, pero claramente en mayor o menor medida, cada una de estas caracterizaciones afecta sin excepciones a los países de la región.

⁵ CEPAL (2023a).

Además, esta lista de brechas y, por lo tanto, de áreas prioritarias de acción, son, como ya expliqué altamente interdependientes y se refuerzan mutuamente, de manera que avances en unas tienen sinergias para impulsar en avance en otras. De esta manera los impulsos transformacionales mayores se lograrían si se avanza simultáneamente en varios de estos frentes.

III. ¿Qué hacer? Las once grandes transformaciones requeridas para crear un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

Entonces ¿qué hacer? Este Gráfico presenta el decálogo de brechas que acabo de explicar, pero en contraste con el Gráfico anterior que está en modo diagnóstico, este está en modo prescriptivo.

Gráfico 6.

Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo



En este modo prescriptivo el Gráfico identifica **once grandes transformaciones** en el modelo de desarrollo de los países de la región para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.⁶

⁶ Este enfoque de once grandes transformaciones se inspira en el clásico libro de Karl Polanyi de 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. Similarmente, hoy día se puede decir que no tener éxito en gestionar estas once 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.

Estas transformaciones comprenden 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 del Estado, de gobernanza y de diálogo social para las políticas públicas.

Porque tal como dije al principio, además de las trampas de bajo crecimiento y alta desigualdad, una tercera trampa que afecta a la región es una de baja capacidad institucional y de gobernanza para enfrentar la magnitud de los retos del desarrollo que caracterizan a los países. Estas capacidades son esenciales para la gestión y gobernanza de las transformaciones.

IV. ¿Cómo hacerlo? Las capacidades, procesos y tipos de gobernanza necesarios para gestionar las transformaciones.

1) Tipos de conocimiento necesarios para transformar el mundo.

Paso entonces, y ya para ir concluyendo, al tema de cómo gestionar las transformaciones. Transformar el mundo y la idea de progreso son viejos sueños, y no hay duda de que la humanidad con la ciencia y la tecnología lo ha transformado.

Pero es importante distinguir tres tipos de conocimientos que son necesarios para actuar con efectividad en un mundo incierto, complejo y cambiante:

- i) Primero, el conocimiento técnico de los sistemas, que es el referido a los sistemas socioeconómicos, ecológicos y tecnológicos;
- ii) Segundo, 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) Tercero, 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, incluyendo en particular las capacidades y procesos de gobernanza para orientar la acción colectiva hacia los escenarios deseados.

El segundo y tercer tipo de conocimientos van más allá del contenido técnico de las políticas, porque son construcciones sociales, es decir, formas de acción colectiva.

Estos tipos de conocimiento han 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 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.

En la región tenemos una historia de innumerables reformas para transformar diversos aspectos de nuestros 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 como 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 va más allá del contenido técnico específico de las políticas. Es necesario comprender los procesos de gobernanza, las capacidades institucionales, los espacios de diálogo social y la economía política para vencer resistencias, y tener éxito en poner en práctica determinadas políticas, todo lo cual define la capacidad y eficacia directiva, orientadora y facilitadora del Estado. Como dije, este es un tema amplio en el que la CEPAL está haciendo renovados esfuerzos de investigación.

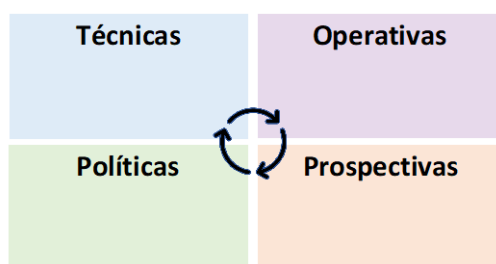
Me voy a referir solo a dos de estos temas: las capacidades institucionales y el diálogo social.

2) Las capacidades técnicas, operativas, políticas, prospectivas (TOPP) de las instituciones

Este Gráfico resume lo que estamos llamando las capacidades TOPP de las instituciones: técnicas, operativas, políticas y prospectivas.

Gráfico 7. Capacidades TOPP

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



Estas capacidades son esenciales para que las políticas públicas tengan eficacia en transformar las realidades en sus áreas de competencia.

Las capacidades técnicas incluyen el uso de la planificación estratégica, los sistemas de información, la capacidad de evaluar impactos, la coherencia entre mandatos normativos y capacidades de hacer cumplir, el rendimiento de cuentas, y una cultura de aprendizaje continuo.

Las capacidades operativas incluyen elementos como el uso de herramientas modernas de gestión pública y de procedimientos presupuestarios, los mecanismos para evaluar productividad, las interfases modernas en materia de gobierno digital, el acceso a recursos financieros para operar, y la medición de la satisfacción ciudadana con los servicios.

Las capacidades políticas son las de convocar y gestionar los espacios de diálogo social con los actores clave del desarrollo en las áreas de competencia de la institución para la formulación y ejecución de políticas; las capacidades de coordinación y colaboración con sociedad civil, sector privado y academia; la colaboración y coordinación con otras instituciones públicas y niveles de gobierno; y la capacidad de generar consensos.

Y las capacidades prospectivas son las relativas a la capacidad de dar seguimiento a las megatendencias globales o regionales que afectan el desarrollo, la construcción participativa de escenarios futuros, la capacidad de tener respuestas rápidas y eficaces frente a acontecimientos inesperados de alto impacto, y una cultura de diálogo para anticipar y gestionar conflictos.

En síntesis, las capacidades TOPP le permiten a las organizaciones desarrollar políticas efectivas, adaptarse a los cambios, gestionar riesgos y mantener su relevancia a largo plazo.

Además, es fundamental que las instituciones cuenten con el financiamiento adecuado para desarrollar y mantener estas capacidades a lo largo del tiempo. Sin embargo, es importante destacar que tener el financiamiento necesario no garantiza automáticamente que una institución posea las capacidades TOPP, este es un desafío por sí mismo, independientemente del aspecto financiero.

3) Modalidades de diálogo social⁷

El diálogo social es también un instrumento clave para gestionar y orientar las transformaciones., porque los procesos de transformación económica y social son el resultado de múltiples fuerzas y están inmersas en contextos institucionales, económicos e ideológicos muy específicos de cada país.

⁷ Esta sección se fundamenta en Salazar-Xirinachs (2022).

Tal como lo muestra este Gráfico, hay al menos cuatro ámbitos o modalidades de diálogo social.

Gráfico 8. Modalidades de diálogo social

El diálogo social: un instrumento clave para gestionar y orientar las transformaciones

Macroeconómico y fiscal	Laboral	Desarrollo productivo	Desarrollo territorial
<p><u>Objetivos:</u> negociar pactos macroeconómicos, fiscales y distributivos (costos de los ajustes).</p>	<p><u>Objetivos:</u> negociar salarios, condiciones laborales, derechos laborales.</p>	<p><u>Objetivos:</u> aumentar exportaciones, inversión, innovación, productividad. Desarrollo de competencias.</p> <p>Son procesos no solo de negociación sino de gobernanza de largo plazo para lograr metas comunes.</p>	<p><u>Objetivos:</u> definir estrategias regionales en variedad de ámbitos para el desarrollo local y territorial con variedad de actores locales.</p> <p>Rompen con tradición centralizada de toma de decisiones característica en varios países.</p> <p>Gobernanza multinivel</p>

CEPAL  Fuente: Salazar-Xirinachs (2023)

Diálogo social en materia de políticas laborales

El diálogo social en materia laboral, tiene como objetivos la negociación de salarios, condiciones laborales o legislación laboral. Este es el típico proceso tripartito que es tradicional en la Organización Internacional del Trabajo involucrando al Ministerio de Trabajo, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La mayoría de estas negociaciones ocurren en el contexto de instituciones específicamente establecidas para estos fines, tales como Consejos Superiores de Trabajo, Consejos para el Salario Mínimo, o Mesas de Diálogo ad hoc.

Diálogo social para la estabilización macroeconómica

El diálogo social en materia macroeconómica, generalmente tiene lugar en momentos de crisis. El objetivo es negociar un paquete de medidas macroeconómicas. Aquí cuentan fuertemente la pregunta sobre cómo se van a distribuir los costos del ajuste entre diferentes grupos de la sociedad. Con frecuencia se trata de negociar medidas de recorte o contención de una variedad de gastos fiscales (por ejemplo, cómo proteger las transferencias sociales de los grupos más vulnerables), aumentos de impuestos, la trayectoria de los salarios, tanto públicos como privados, y el compromiso sindical de deponer huelgas y movilizaciones.

Diálogo social para el desarrollo productivo

Menos conocidos y explícitos son los diálogos sociales para el desarrollo productivo. Hay ya una rica experiencia internacional y regional en temas de formación vocacional. La mayoría de los centros de formación vocacional fueron desde un principio establecidos con una gobernanza tripartita de gobierno, empleadores y trabajadores.⁸

Además, desde hace unas dos décadas se popularizaron en varios países los Consejos de Productividad o de Competitividad, aunque en su mayoría con una gobernanza bipartita público-privada.

Este tipo de diálogo 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 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 o co-creación vía múltiples interacciones y colaboración, son las políticas basadas en el enfoque de clústeres, que han proliferado en los últimos 20 años en América Latina. 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 miembros de los clústeres.

Diálogos para el desarrollo territorial

Finalmente, son muy importantes los procesos de diálogo en el ámbito local alrededor de proyectos de infraestructura, o una variedad de ámbitos de política para el desarrollo local y territorial, con la participación de una variedad de actores.

En suma, las capacidades, procesos y tipos de gobernanza para impulsar las grandes transformaciones, lo que hemos llamado los “cómo” del desarrollo económico, es toda 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.

⁸ Ver Salazar-Xirinachs & Vargas-Zúñiga (2017).

V. Comentario Final

Ya para concluir, les he presentado una visión sobre los retos del desarrollo en los países de la región con varios elementos, que se resumen en este gráfico.

- 1) Primero, un diagnóstico de una región sumida en **tres trampas del desarrollo**
- 2) Segundo un **decálogo de brechas estructurales** que hay que superar (*LOS QUÉ*)
- 3) Tercero, una propuesta de **once grandes transformaciones** en los modelos de desarrollo de la región que incluye el decálogo de brechas, más la pregunta transversal sobre *¿Cómo gestionar las transformaciones?*
- 4) Cuarto, los retos de gobernanza, capacidades TOPP, el papel del diálogo social, y la economía política de las reformas y las transformaciones, que son temas clave para responder a la pregunta de *¿Cómo gestionar las transformaciones?*
- 5) Y quinto, una **propuesta de estrategia de crecimiento y transformación productiva** con un portafolio de sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento y el empleo.

Gráfico 9. Elementos clave de la visión presentada

Elementos clave de la visión presentada

- 1) Un diagnóstico de una región sumida en **tres trampas del desarrollo**
- 2) Un **decálogo de brechas estructurales** que hay que superar (*LOS QUÉ*)
- 3) Una propuesta de **once grandes transformaciones** en los modelos de desarrollo de la región que incluye el decálogo de brechas, más la pregunta transversal sobre *¿Cómo gestionar las transformaciones?*
- 4) **¿Cómo gestionar las transformaciones?** Los retos de gobernanza, capacidades TOPP, el papel del diálogo social, y la economía política de las reformas y las transformaciones.
- 5) Una **propuesta de estrategia de crecimiento y gran transformación productiva** con un portafolio de sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento y el empleo.



Comenté cómo las condiciones de la economía mundial no son las más favorables. La globalización ha cambiado hacia una nueva era con nuevas reglas para el comercio y la inversión, y una predominancia de la geopolítica. El reto para ALC es navegar con éxito este proceso de globalización redefinido, aprovechar las oportunidades que abre, y tratar de influir

con posiciones regionales en las negociaciones multilaterales para evitar escenarios desfavorables y fortalecer el sistema multilateral.

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 necesario, y confío que es un objetivo con el que el maestro Torres Gaitán estaría de acuerdo.

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.

Muchas gracias.

Bibliografía

CEPAL (2023a) Public debt and development distress in Latin America and the Caribbean, LS/TS.2023.20, Santiago, Chile.

CEPAL (2023b). Hacia un modelo de Desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, *Revista CEPAL*, No 141, Edición Especial 75 Años, Santiago, Chile.

Mazucca, S.L. & 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.

Polanyi, K. (1944) *La Gran Transformación: Crítica del liberalismo económico*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.

Prebisch, R (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico En: *Estudio económico de América Latina*, 1949 - E/CN.12/164/Rev.1.

Rocha, N., & Ruta, M. (Eds.). (2022). *Deep Trade Agreements: Anchoring Global Value Chains in Latin America and the Caribbean*. World Bank Publications.

Rodrik, D. (1997). Has globalization gone too far? *Institute for International Economics*, Washington D.C.

Rodrik, D. (2024). Addressing challenges of a new era: against rule of thumb economics, *Finance & Development*, IMF. March.

Rodríguez-Garza, F.J. y Morales-Gutiérrez (2012) “La docencia en la escritura económica: semblanza de Ricardo Torres Gaitán”, *Análisis Económico*, Num 66, Vol XXVII.

Salazar-Xirinachs, J. M. (2021). Transformación digital, reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post-COVID-19. *Organización de los Estados Americanos (OEA)/Red Interamericana de Competitividad (RIAC)*. https://www.enap.edu.pe/wp-content/uploads/transformacion/Tema3/4.Transformacion_digital_reactivacion_economica_Post_Covid_19.pdf

Salazar-Xirinachs, J. M. (2022). Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos*, LC/TS.2022/22, Santiago: CEPAL.

Salazar-Xirinachs, J.M & Vargas-Zúñiga. (2017). El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: Desafíos y lineamientos para su fortalecimiento, OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, y OIT-Cinterfor.

Salazar-Xirinachs, J.M. (2023) Repensar, Reimaginar, Transformar: Los qué y los cómo para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, *Número Especial de la Revista CEPAL*, No 141.

Salazar-Xirinachs, J.M. & Llinás, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo. *Número Especial de la Revista CEPAL*, No 141.

Salazar-Xirinachs, J.M. (2024) “La Iniciativa de la Franja y la Ruta y las Oportunidades para la Transformación Productiva de América Latina y el Caribe”, Conferencia dictada en Seminario Internacional de Estudios de China Contemporánea, FLACSO, San José, Costa Rica. 29 Mayo, 2024

Salazar-Xirinachs, J.M., Nübler, I., Kozul-Wright, R. (2014). Transformando Economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo. Madrid, España: Plaza y Valdés Editores.

Sommer, J. (2024) The Business Ties that Bind the U.S. and China Are Strong but Fraying” *The New York Times*, May, 24.

Stiglitz, J. (2003) *Globalization and its discontents*, Norton & Company.

Swilling, M. (2020) *The Age of Sustainability: Just transitions in a complex world*, Routledge, London & New York.