

# REVISTA DE LA CEPAL No 141, Dic 2023

## Edición especial 75 Aniversario: Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

José Manuel Salazar Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Presentación en Casa América

22 Julio, 2024



# Contenido de la edición especial de Revista CEPAL



CEPAL



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

REVISTA  
CEPAL

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



CEPAL

Nº 141 DICIEMBRE • 2023

EDICIÓN ESPECIAL 75 AÑOS

Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

Versión preliminar  
No citar

<b>Presentación</b>	
José Manuel Salazar-Xirinachs .....	7
<b>Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible</b>	
José Manuel Salazar-Xirinachs .....	11
<b>Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global</b>	
Rebeca Grynspan .....	45
<b>Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo</b>	
José Manuel Salazar-Xirinachs y Marco Llinás .....	57
<b>Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible</b>	
Daniel Titelman .....	93
<b>La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe</b>	
Luz María de la Mora .....	113
<b>Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe</b>	
Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez .....	131
<b>El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina</b>	
Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito .....	159
<b>Igualdad de género y sociedad del cuidado</b>	
Ana Gúezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro .....	179
<b>Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo</b>	
Alberto Arenas de Mesa .....	193
<b>Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible</b>	
Daniela Trucco .....	217
<b>Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos</b>	
Simone Cecchini y Jorge Martínez Pizarro .....	233





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

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

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

- I. 75 Años de aportes de la CEPAL al desarrollo de América Latina y el Caribe
- II. Cambios en la globalización y desafíos para América Latina y el Caribe
- III. La crisis del desarrollo regional: decálogo de brechas y desafíos
- IV. ¿Qué hacer? Las once grandes transformaciones para crear un futuro más productivo, inclusivo y sostenible
- V. ¿Cómo hacerlo? Capacidades, procesos y tipos de gobernanza necesarios para gestionar las transformaciones



# **I. 75 Años de aportes de la CEPAL al desarrollo de América Latina y el Caribe**



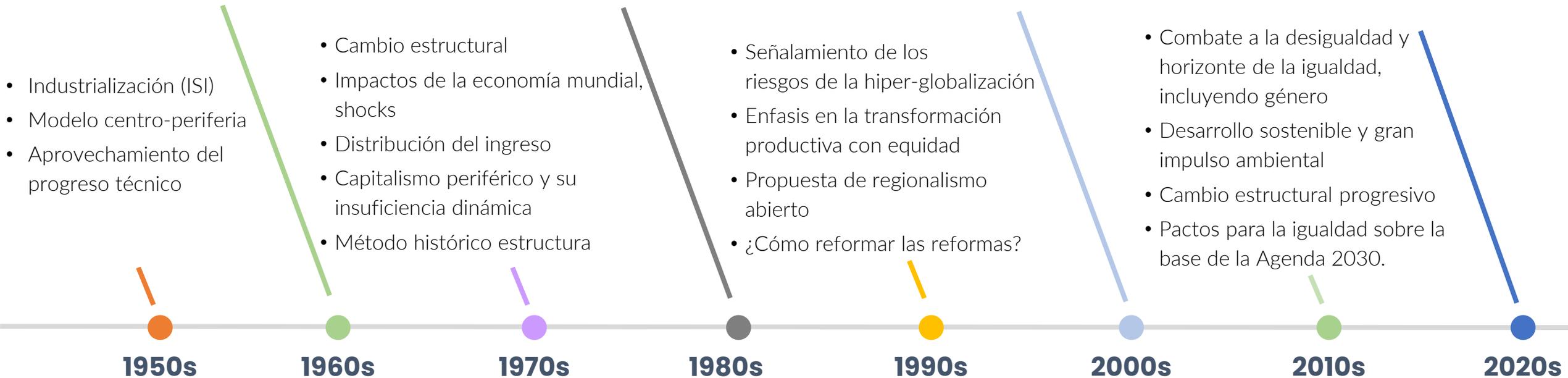
# 75 años de análisis y aportes

- Evaluación de la ISI
- Creación de Mercado Común Latinoamericano
- Reformas institucionales: agrarias, fiscales, financieras
- Combate a la inflación
- Desequilibrio externo

- Crisis de la deuda, Década perdida
- Análisis del ajuste y de formas de renegociar deuda
- Políticas de mitigación de costos del ajuste
- Industrialización exportadora de Asia

- Neoestructuralismo
- Macroeconomía y políticas contracíclicas,
- Comercio internacional,
- Desarrollo y cohesión social
- Sostenibilidad ambiental
- Asimetrías de la globalización

- **Cambios en la globalización, nueva geopolítica, cambio climático, tecnología y desafíos para la región**
- **Repensar-reimaginar-transformar**
- **Decálogo de brechas de desarrollo**
- **Once grandes transformaciones**
- **Los cómo: gobernanza, capacidades TOPP, diálogo social.**



## **II. Cambios en la globalización y desafíos para América Latina y el Caribe**



# Grandes cambios estructurales geo-económicos han transformado la geo-política (poliglobalización)

- La participación de los Estados Unidos en la **producción mundial** medido en Paridad de Poder de Compra (PPP) cayó de 20 % en 1991 a 16 % en 2022, mientras que la de China aumentó de 4% in a 18% en el mismo período.
  - Bajo esta medida, China ha sobrepasado a los Estados Unidos en tamaño del PIB total.
- China se ha convertido en el principal socio comercial para una mayoría de países en el mundo, con el 14.4% de las **exportaciones globales**; mientras que las de Estados Unidos representa el 8.3% en 2022.
- Los **BRICS** (Brasil, Rusia, India, China, África del Sur), también han sobrepasado a los países del **G7** en producción total.
  - En 2022, PIB combinado de BRICS de \$52 billones de dólares (PPP), comparado con \$50 billones del G7.
  - Población total de 3.200 millones en 2021, 4.2 veces la población combinada del G7 ( 774 millones).
  - Ingreso de Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán en 2024 incrementará peso económico de BRICS. La población de BRICS ampliado sería 4.7 veces la población de los países del G7.
- En resumen:
  - La economía mundial ya no está dominada solo por los Estados Unidos ni únicamente liderada por Occidente, hay una mayor descentralización en la red de polos regionales, con bloques no solo en competencia económica y militar sino con diferentes visiones del mundo.
  - China tiene ya un tamaño económico comparable al de los Estados Unidos.
  - Los países de ingresos medios grandes son un contrapeso económico a los países del G7.



# Cambios tectónicos en la globalización

El sistema de comercio multilateral (hiper) globalizado al que estábamos acostumbrados:

- Regido por reglas comúnmente aceptadas, en el que se celebraba y confiaba en la interdependencia
- Con amplia fragmentación productiva de las cadenas globales de valor en busca de eficiencia.
- Relativamente predecible y apoyado por un proceso equivalente de globalización financiera

Ha cambiado hacia un sistema caracterizado por:

- Tendencias proteccionistas y reconfiguración de cadenas globales de valor incentivadas la geopolítica (“derisking”)
- Políticas industriales y de localización en países “amigos” (*friendshoring*)
- Rivalidad por la supremacía tecnológica en ciertas áreas (estándares digitales, IA, microprocesadores)
- Preocupaciones dominantes por la seguridad (energética, alimenticia, manufacturera)
- Un sistema en el que se desconfía de la interdependencia



# Hiperglobalización: Hoja de Balance con resultados mixtos

## Factores positivos:

- Elevado crecimiento del comercio y la inversión y bajos costos de bienes de consumo
- Aceleración de la revolución tecnológica
- Enorme reducción de la pobreza a nivel mundial, sobre todo por reducción en China

## Factores negativos (que crearon gran descontento con la hiperglobalización):\*

- Gran incremento en la desigualdad (tanto en países desarrollados como en desarrollo)
- Aceleración de la desindustrialización prematura:  
*Cambio tecnológico y competencia china significa que niveles pico de empleo formal en industria se alcanzan a niveles más bajos de ingreso per cápita, y que ya no se pueden replicar de la misma manera las estrategias exitosas de industrialización del pasado*
- Tendencia al desempleo por impactos relacionados con importaciones competitivas y automatización
- Incremento en vulnerabilidades y fragilidades de los países en desarrollo (a choques comerciales, financieros).
- Crisis financiera en parte por desregulación excesiva del sector financiero.

**Rivalidad tecnológica y competencia geopolítica cambiaron el juego.**



# La redefinición en la globalización

- Fin de la globalización no es, pero sí fin de la “hiperglobalización”
- Sería erróneo, o insuficiente, caracterizar el cambio solo como:
  - “Libre comercio” vs “proteccionismo”
  - “Globalización” vs “desglobalización”
- Esto no captura lo fundamental, que es una transición hacia una nueva era de reglas del juego para el comercio y la inversión que incorpora:
  - Demandas de seguridad nacional
  - Desarrollo de capacidades productivas domésticas y nuevo énfasis en políticas industriales
  - Creación de empleo y “transiciones justas”
  - Protección de la naturaleza y el planeta
  - Resguardo ante riesgos de la revolución digital y la IA
  - Atención a impactos sociales negativos de la interdependencia económica



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

- Navegar exitosamente este proceso de globalización redefinido
- Comprenderlo para identificar riesgos y amenazas, y aprovechar oportunidades
- Participar e influir en la redefinición de las nuevas reglas para la globalización con posiciones regionales en las negociaciones multilaterales para evitar escenarios desfavorables y fortalecer el sistema multilateral regido por reglas
- Un área clave de cambios es la arquitectura financiera internacional que persiste casi tal como fue diseñada después de la II Guerra Mundial



# **III. La crisis del desarrollo regional: decálogo de brechas y desafíos**



# Una región sumida en tres trampas del desarrollo

Trampa de  
crecimiento  
económico  
bajo, volátil,  
excluyente y no  
sostenible

Trampa de alta  
desigualdad y  
baja movilidad  
social y  
cohesión  
sociales

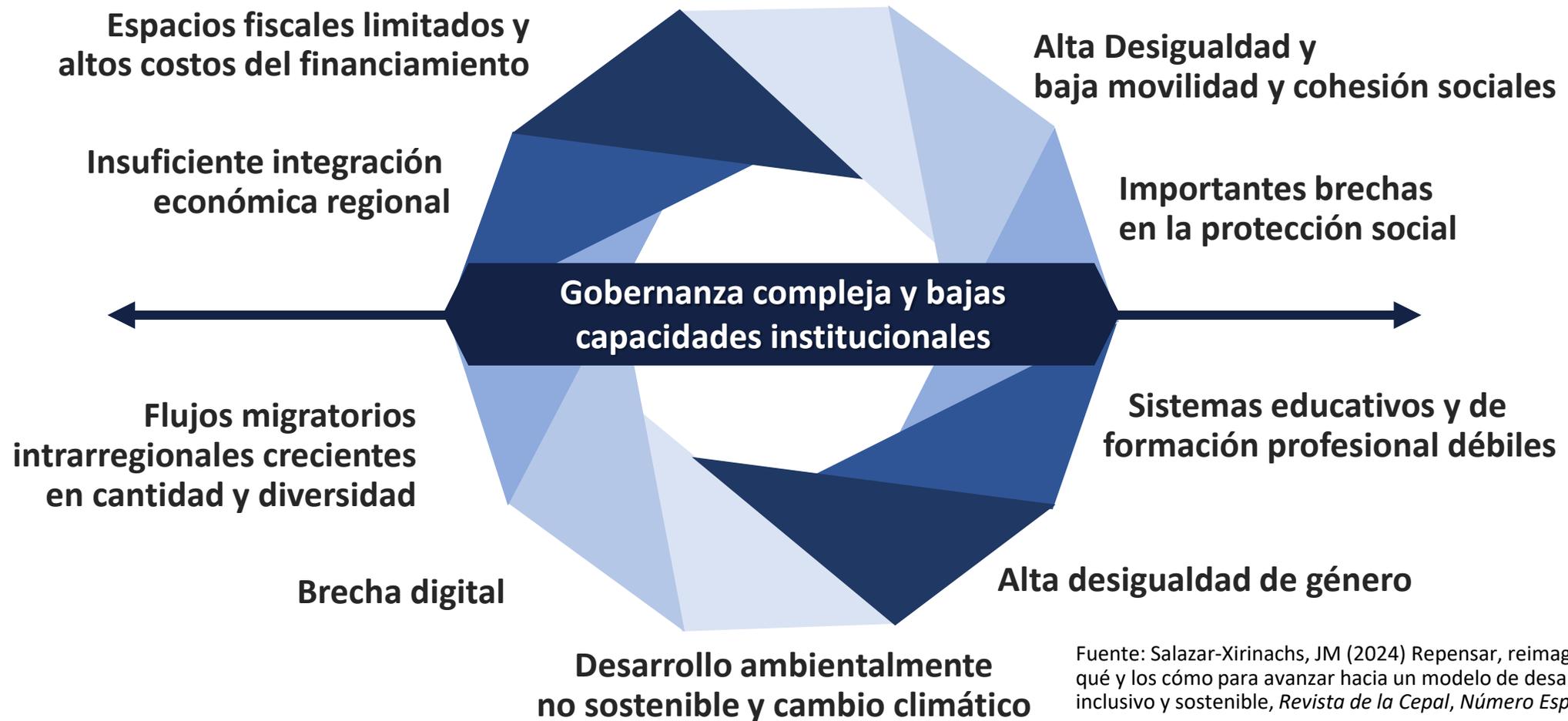
Trampa de  
bajas  
capacidades  
institucionales  
y de  
gobernanza  
poco efectiva



# La crisis del desarrollo regional

## Diez brechas estructurales en los modelos de desarrollo (Decálogo)

Crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible,  
con baja creación de empleo formal

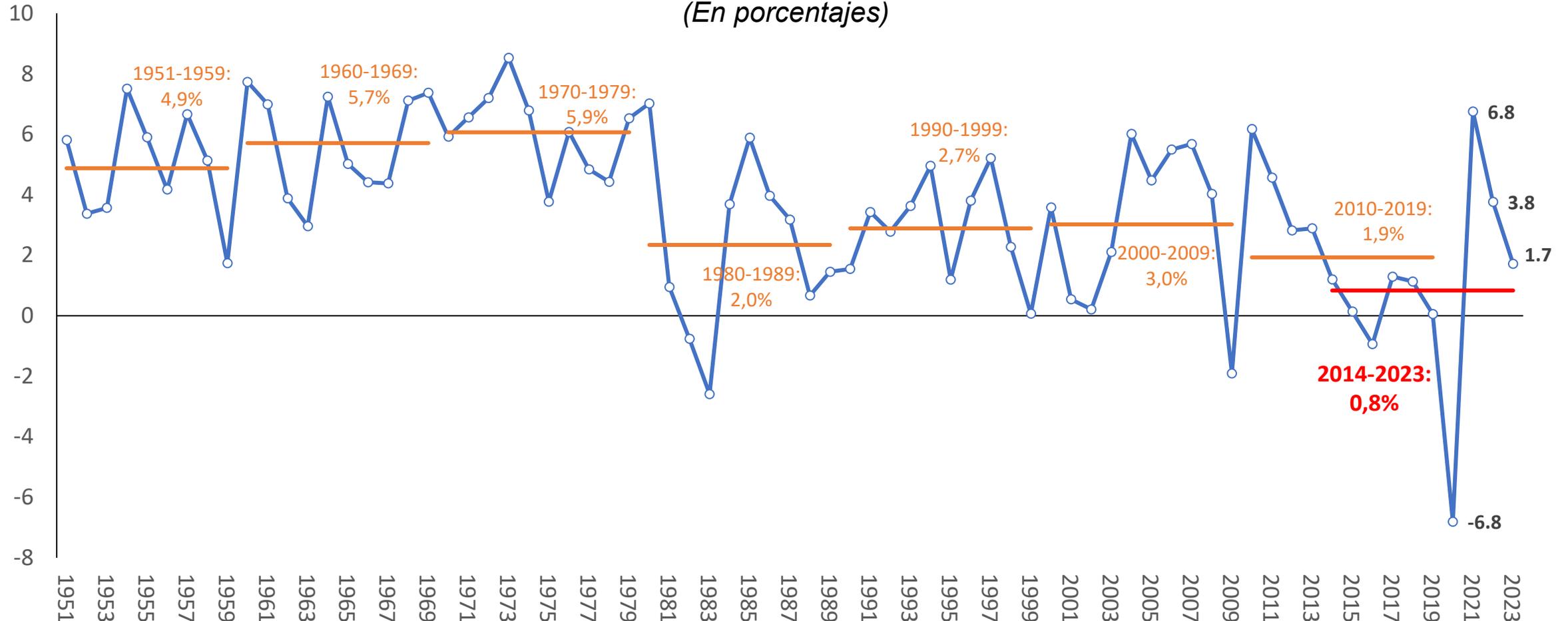


Fuente: Salazar-Xirinachs, JM (2024) Repensar, reimaginar, transformar: los qué y los cómo para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, *Revista de la Cepal, Número Especial 75 Aniversario*



# América Latina y el Caribe completó en 2023 una década aún más perdida que la década perdida

América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB, 1951-2023  
(En porcentajes)

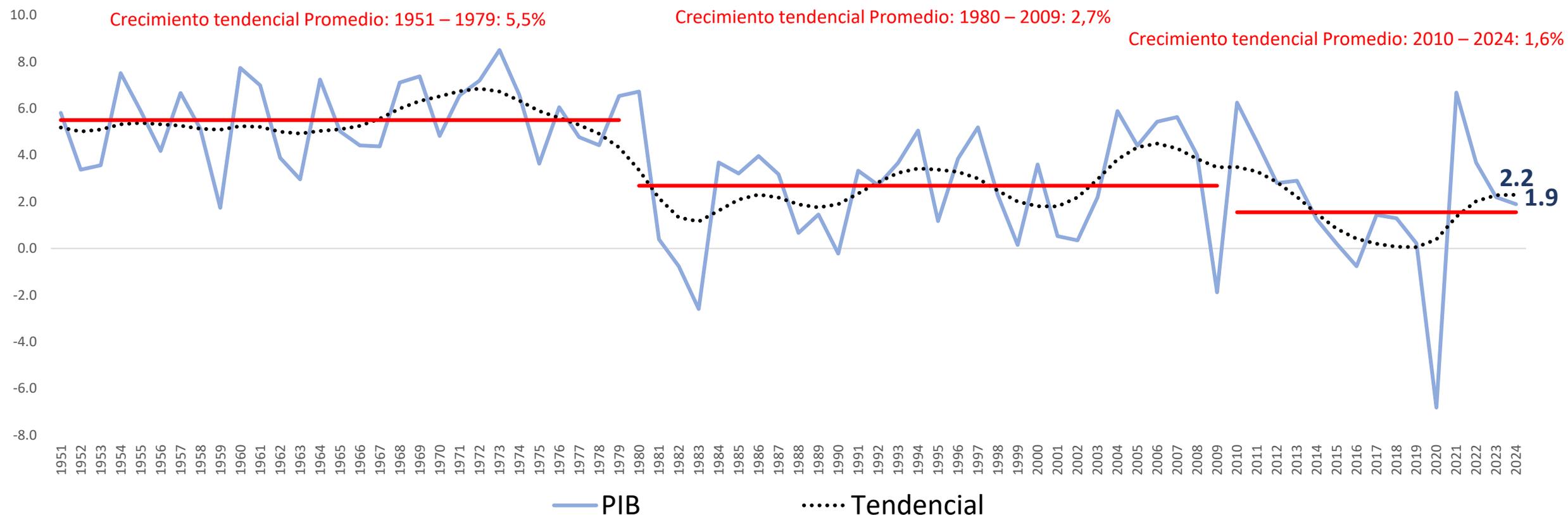


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales. Para 2022 y 2023, corresponden a proyecciones de la CEPAL.



# El bajo crecimiento no es solo un problema coyuntural, ni siquiera de la última década, sino que refleja el menor crecimiento del producto tendencial de la región

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



Esto explica que el nivel del PIB per cápita promedio de la región en 2023 fuera igual al de 2013.

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



# **Trampa de alta desigualdad y baja movilidad y cohesión sociales. La desigualdad es ineficiente para el crecimiento, corrosiva para la cohesión social y para la estabilidad de los pactos sociales.**

Para reducir desigualdad y promover movilidad social hay que actuar sobre los 5 principales factores que explican la desigualdad en los países de la región:

1. Bajo crecimiento y heterogeneidad estructural, diferencias de productividad asociadas con los tamaños de las empresas
2. Las políticas fiscales y de protección social que no reducen los efectos de la desigualdad
3. Sistemas educativos de baja calidad, segmentados, que no responden a las nuevas necesidades vinculadas a la revolución tecnológica y digital
4. Marcada desigualdad de género, debe avanzarse hacia la sociedad del cuidado
5. Aspectos políticos, sociológicos e históricos relacionados con las discriminaciones y violaciones de derechos humanos de indígenas, afrodescendientes y otros grupos



# Trampa de las bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva

No basta con diagnosticar y señalar **qué hacer** para enfrentar en toda su magnitud los retos del desarrollo que caracterizan a los países

Hay que poner especial atención en **cómo hacerlo: ¿cómo gestionar las transformaciones?**

La CEPAL trabaja de manera más intensa y sistemática en:

- ¿Cómo mejorar la gobernanza de las políticas públicas?
- ¿Cómo mejorar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones (capacidades TOPP)?
- Los temas del diálogo social, la economía política de las reformas y
- el financiamiento.



# Conclusión

- Estamos enfermos de bajo crecimiento y esto nada menos que en la era de la globalización, del cambio tecnológico acelerado, de la revolución digital y ahora de la Inteligencia Artificial.
- Si seguimos así vamos a...
  - Perder la paz social
  - Ser cada vez sociedades más desiguales y violentas
  - Tener a más personas migrando
  - Perder la democracia,
- porque la vida democrática es incompatible con una economía estancada y una ciudadanía frustrada y sin esperanzas de un futuro mejor



## **IV. ¿Qué hacer? Las once grandes transformaciones para crear un futuro más productivo, inclusivo y sostenible**



# ¿QUE HACER?

## Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo

**Crecimiento alto, sostenido, sostenible e inclusivo:  
Desarrollo Productivo-Productividad-Empleo**

**Macroeconomía para el desarrollo,  
fiscalidad sana y fuerte**

**Reducción de la desigualdad y  
aumento de la movilidad y cohesión sociales**

**Avance hacia una mayor  
integración económica  
regional y al mundo**

**Ampliación de la protección social  
y el Estado de Bienestar**

**Capacidades Institucionales del Estado,  
Gobernanza y Diálogo Social**

**Migración segura, ordenada y regular**

**Educación efectiva para todos y  
acceso amplio a la formación profesional**

**Transformación digital**

**Avance hacia la Igualdad de género  
y la sociedad del cuidado**

**Gran impulso ambiental para  
promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático**

Fuente: Salazar-Xirinachs, JM (2024) Repensar, reimaginar, transformar: los qué y los cómo para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, *Revista de la Cepal, Número Especial 75 Aniversario*



# Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores

## Industria

Industria farmacéutica  
y de ciencias de la vida

Industria de  
dispositivos médicos

Fabricación avanzada

## Servicios

Exportación de servicios  
modernos o  
habilitados por las TIC

Sociedad del cuidado

Servicios intensivos  
en trabajo

Gobierno digital

## Gran impulso para la sostenibilidad

Transición energética:  
energías renovables,  
hidrógeno verde, litio

Electromovilidad

Economía circular

Bioeconomía: agricultura  
sostenible, recursos genéticos,  
bioindustrialización

Agricultura para la seguridad  
alimentaria

Gestión sostenible del agua

Turismo sostenible

Reacomodo geográfico de la producción y de las cadenas de valor a nivel mundial

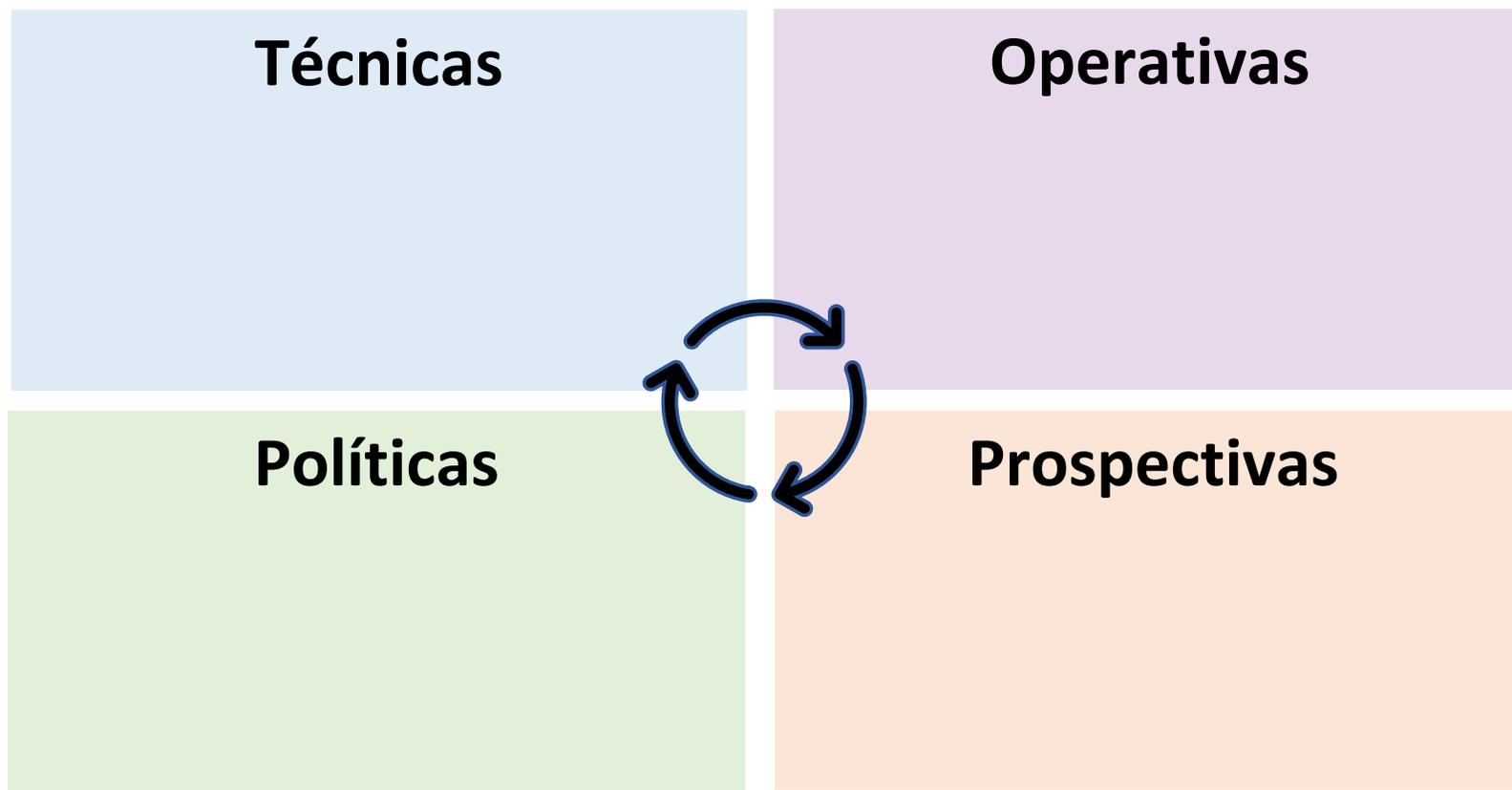
Fuente: Salazar-Xirinachs, J.M. y Llinás, M. (2024), Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo, *Revista de la Cepal, Número Especial 75 Aniversario*



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



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



# Capacidades técnicas

- Incorporar la planificación estratégica con visión de mediano-largo plazo en el proceso/ciclo de las políticas
- Generar políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo
- Crear y gestionar sistemas integrales de información para apoyar la gestión e implementación de las políticas
- Evaluar el impacto de las políticas y los resultados de los programas
- Fortalecer la coherencia de los mandatos normativos con la capacidad de los organismos públicos
- Rendir cuentas para optimizar la función pública
- Generar una cultura de aprendizaje continuo



# Capacidades operativas

- Uso de herramientas modernas de gestión pública en materia de procedimientos presupuestarios, de planificación, de gestión y evaluación de resultados, y de rendición de cuentas
- Mecanismos para evaluar la productividad y garantizar la provisión eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos
- Fortalecer las políticas de recursos humanos para aumentar las capacidades profesionales, técnicas y administrativas para la ejecución de las políticas
- Interfases modernas basadas en gobierno digital para la interacción y los servicios a la ciudadanía
- Instancias de coordinación pública-pública efectivas
- Optimizar la participación significativa del sector privado y otros actores
- Mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos
- Medición y seguimiento de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas



# Capacidades políticas

- Gestión de espacios de diálogo social entre los actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas
- Liderazgos públicos que generen confianza y potencien la coordinación y la colaboración con sociedad civil, el sector privado y el sector académico
- Colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno
- Colaboración entre pares, a nivel local, nacional, regional e internacional
- Obtención de consensos entre y dentro de comunidades, gobierno, sector privado, sociedad civil, entre otros actores



# Capacidades prospectivas

- Anticipación y seguimiento de mega tendencias globales que afectan el desarrollo regional
- Construcción participativa de escenarios futuros de desarrollo deseables y su apropiación por los agentes del desarrollo
- Apoyo al diseño y ejecución de políticas públicas de Estado
- Respuestas institucionales rápidas y eficaces frente a crisis, interrupciones y acontecimientos inesperados de alto impacto que trastocan el desarrollo
- Cultura del diálogo instalada para anticipar y gestionar conflictos entre actores del desarrollo



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

## Macroeconómico y fiscal

Objetivos: negociar pactos macroeconómicos, fiscales y distributivos (costos de los ajustes).

## Laboral

Objetivos: negociar salarios, condiciones laborales, derechos laborales.

## Desarrollo productivo

Objetivos: aumentar exportaciones, inversión, innovación, productividad. Desarrollo de competencias.

Son procesos no solo de negociación sino de gobernanza de largo plazo para lograr metas comunes.

## Desarrollo territorial

Objetivos: definir estrategias regionales en variedad de ámbitos para el desarrollo local y territorial con variedad de actores locales.

Rompen con tradición centralizada de toma de decisiones característica en varios países.

Gobernanza multinivel



# En síntesis

- Un número especial de la Revista de la CEPAL en ocasión del 75 Aniversario que:
  - Plantea una visión sobre los retos del desarrollo económico y social en la región bajo las nuevas condiciones de la globalización y la economía mundial,
  - Hace un llamado a repensar, reimaginar y transformar los modelos y políticas de desarrollo en la región
  - Hace una serie de propuestas con énfasis en el futuro y que pueden ayudar a generar un nuevo consenso sobre el desarrollo, y sobre cómo avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.



# 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 QUE)
- 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.



# Contenido de la edición especial de Revista CEPAL

REVISTA  
CEPAL

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Nº 141 DICIEMBRE • 2023

EDICIÓN ESPECIAL 75 AÑOS

Hacia un modelo de desarrollo más productivo,  
inclusivo y sostenible

Versión preliminar  
No citar

<b>Presentación</b>	
José Manuel Salazar-Xirinachs .....	7
<b>Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible</b>	
José Manuel Salazar-Xirinachs .....	11
<b>Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global</b>	
Rebeca Grynspan .....	45
<b>Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo</b>	
José Manuel Salazar-Xirinachs y Marco Llinás .....	57
<b>Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible</b>	
Daniel Titelman .....	93
<b>La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe</b>	
Luz María de la Mora .....	113
<b>Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe</b>	
Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez .....	131
<b>El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina</b>	
Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito .....	159
<b>Igualdad de género y sociedad del cuidado</b>	
Ana Gúezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro .....	179
<b>Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo</b>	
Alberto Arenas de Mesa .....	193
<b>Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible</b>	
Daniela Trucco .....	217
<b>Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos</b>	
Simone Cecchini y Jorge Martínez Pizarro .....	233



## Síguenos en:



<https://www.cepal.org/es>



[https://twitter.com/cepal\\_onu](https://twitter.com/cepal_onu)



<https://www.facebook.com/cepal.onu>



<https://www.youtube.com/user/CEPALONU>



<https://www.flickr.com/photos/cepal>



**Glifos nahuas**, bajo relieve en el caracol del edificio de la sede de la CEPAL en Santiago.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible