



**AMÉRICA LATINA
EN EL
SIGLO XXI**

**SUS GRANDES DESAFÍOS
Y LA URGENCIA DE UN NUEVO
PARADIGMA DE DESARROLLO**

LUIS SANCHEZ-MASI

AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

*SUS GRANDES DESAFÍOS Y LA
URGENCIA DE UN NUEVO PRADIGMA
DE DESARROLLO*



OCTUBRE 2023

LUIS SANCHEZ-MASI

Copyright © 2023 by Luis Sanchez-Masi

All rights reserved. This book or any portion thereof may not be reproduced or used in any manner whatsoever without the express written permission of the publisher except for the use of brief quotations in a book review.

Print ISBN: 979-8-35092-774-0

eBook ISBN: 979-8-35092-775-7

ÍNDICE

PREFACIO

CAPÍTULO 1

EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

CAPÍTULO 2

EL DESAFÍO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

CAPÍTULO 3

**EL DESAFÍO DE LA INSERCIÓN EN EL NUEVO ORDEN
ECONÓMICO**

CAPÍTULO 4

**EL DESAFÍO DE ACCEDER AL CONOCIMIENTO Y LA
TECNOLOGÍA DEL PRIMER MUNDO**

CAPÍTULO 5

**EL DESAFÍO DE LA INSTITUCIONALIDAD
LATINOAMERICANA**

CAPÍTULO 6

EL DESAFÍO DE LA INEQUIDAD SOCIAL

CAPÍTULO 7

**EL DESAFÍO DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**

CAPÍTULO 8

**CONSTRUYENDO UN NUEVO PARADIGMA PARA EL
DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA**

EPÍLOGO

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PREFACIO

Progress is impossible without change, and those who cannot change their minds cannot change anything.

George Bernard Shaw

Este Ensayo es un compendio de libros y artículos que he escrito en los últimos años sobre la problemática del desarrollo de América Latina. Esta vez la presentación se ha organizado en función de los grandes desafíos que enfrenta la región, que parece ser la manera más relevante de abordar la problemática del desarrollo de América Latina en la actualidad. Es una visión global de la realidad latinoamericana, enfocada desde una nueva perspectiva. En este Ensayo se incluyen algunos pasajes textuales y conceptos contenidos en libros y artículos que he escrito sobre esta temática, aunque el contexto general ha sido actualizado con nuevos planteamientos, tanto sobre los desafíos que enfrenta la región como sobre la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina. Asimismo, la información estadística está actualizada con los últimos datos disponibles al momento de finalizar este Ensayo. Al igual que en mis previas publicaciones, este Ensayo ha estado motivado por la preocupante situación actual de América Latina en el contexto mundial y su incierto futuro.

A lo largo de este Ensayo se hace referencia a América Latina como perfil representativo de una realidad común en la región. De hecho, esta generalización esconde diferencias entre los países, principalmente en

ciertos aspectos percibidos a simple vista como el tamaño, la población, la geografía, sus productos típicos y otros de similar categoría. La realidad de Guatemala no es igual a la de Paraguay; ni la de Argentina a la de México. Sin embargo, cuando se examinan aspectos intangibles o conceptuales con una visión de largo plazo, las similitudes son más comunes que las diferencias. Así, por ejemplo, las características del entorno socio-institucional como la corrupción, la imprevisibilidad jurídica y la marginalidad e inequidad social son fenómenos habituales en los países latinoamericanos. Asimismo, la volatilidad política y los cambios en la orientación de la política económica, a veces en forma radical, son frecuentes en la región.

Además de esas particularidades del entorno socio-institucional existen otras características comunes entre los países de la región, como la tradicional dependencia de la producción y exportación de productos primarios, el atraso científico y tecnológico en relación con los países del primer mundo, la baja calidad de la educación superior, el lento y errático crecimiento económico en las últimas cuatro décadas y la baja productividad en comparación con otras regiones o países. No obstante estas similitudes, todavía existen otras importantes diferencias en variadas circunstancias entre los países de América Latina pero que, por lo menos en los aspectos examinados en este Ensayo, no parecen invalidar la referencia a “América Latina” como representativa de una realidad común en la mayoría de los países de la región.

La década de 1980 ha marcado un punto de inflexión en el desarrollo de América Latina. A principios de esa década se produjo la coincidencia de cuatro fenómenos de singular importancia: (a) el colapso del “modelo proteccionista” empleado por la mayoría de los países de la región entre

1950 y 1980; (b) la crisis de la deuda externa que tuvo un gran impacto en las economías de la región; (c) la generalizada aceptación de la política económica neoclásica, y (d) el surgimiento de un nuevo orden económico internacional caracterizado por la fragmentación del proceso de producción a lo largo de varios países. Esta desafortunada coincidencia condujo a un notable cambio en el modelo de desarrollo de la mayoría de los países de la región y, desde entonces, ha marcado el curso del desarrollo latinoamericano.

Como consecuencia del colapso del régimen proteccionista y de la crisis de la deuda externa, los países de América Latina empiezan a abandonar el modelo proteccionista y comienzan a adoptar, casi en forma simultánea, un nuevo paradigma de desarrollo, basado en los principios de la teoría neoclásica, similar al empleado con éxito en el Reino Unido y en Estados Unidos. Este modelo fue promovido por intelectuales y organismos multilaterales como el paradigma que los países latinoamericanos deberían adoptar para solventar los efectos de la crisis de la deuda externa y para afianzar su desarrollo futuro. Para finales de la década de 1980, prácticamente todos los países de la región, con la excepción de Cuba, habían adoptado ese nuevo modelo de desarrollo.

Desde entonces, el crecimiento económico de la región se ha ralentizado y vuelto errático, disminuyendo de un promedio de 5,8% anual durante los treinta años entre 1950 y 1980 a un promedio de 2,4% anual durante el período de 1980 a 2022, notablemente inferior al promedio mundial e insuficiente para avanzar en la convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados. El trasplante del modelo neoclásico a la realidad latinoamericana no ha producido los resultados esperados; además, no parece pertinente para la realidad de la región, antes bien, ha contribuido a

consolidar y preservar una estructura productiva ineficiente como consecuencia de la práctica de la libre competencia y el libre comercio, unos de sus postulados básicos. En consecuencia, la región ha venido perdiendo importancia relativa en el contexto mundial. La evidencia estadística es contundente; los países emergentes del Asia le están arrebatando espacios, pero también se está ampliando la brecha con los países desarrollados (en este Ensayo, la referencia a “países emergentes del Asia” incluye a China, Corea del Sur, India, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam). En la actualidad, el rezago de América Latina es multifacético; incluye los campos económico, científico, tecnológico, social e institucional. Esta preocupante realidad está poniendo en peligro la estabilidad democrática de los países de la región y estimulando la creciente popularidad de regímenes autoritarios.

El nuevo orden económico que se ha venido consolidando a partir de la década de 1980, está definiendo una novedosa estrategia de desarrollo para los países de la “periferia”. Los países subdesarrollados que se han insertado en esta nueva realidad están modernizando sus estructuras productivas y logrando un rápido desarrollo sostenido e inclusivo. En cambio, los países latinoamericanos han permanecido al margen de esta nueva realidad, como ignorando su existencia; para ellos el nuevo orden económico se ha convertido en una amenaza.

El desarrollo de América Latina en las últimas cuatro décadas plantea una serie de importantes interrogantes. ¿Por qué el crecimiento de América Latina ha disminuido a un ritmo inferior al promedio mundial? ¿Por qué otros países subdesarrollados están avanzando mucho más rápidamente que los de América Latina? ¿Cuáles son los principales factores que están condicionando el desarrollo latinoamericano? Si el actual modelo de

desarrollo no es adecuado para la realidad de América Latina, ¿cuáles deberían ser los fundamentos de un nuevo y más efectivo paradigma para su desarrollo futuro? Estas y otras interrogantes se trata de responder en este Ensayo, desde la perspectiva de los grandes desafíos que enfrenta América Latina en el Siglo XXI.

En efecto, el desarrollo de la región en las últimas cuatro décadas ha estado definido por los desafíos que se examinan en este Ensayo y que tienen que ver con el lento y errático crecimiento económico (Capítulo 1); la inadecuada política económica (Capítulo 2); la incapacidad para participar en el nuevo orden económico internacional (Capítulo 3); la dificultad para acceder al conocimiento y la tecnología del primer mundo (Capítulo 4); las serias y persistentes falencias institucionales (Capítulo 5); la endémica inequidad y marginalidad social (Capítulo 6), y las insuficiencias en la infraestructura y la sostenibilidad ambiental (Capítulo 7). En sus causas y efectos, estos desafíos se interrelacionan creando una maraña que aprisiona a la región en el subdesarrollo.

El bajo y errático crecimiento económico de los países latinoamericanos en las últimas cuatro décadas no generó ni las condiciones ni los recursos para atender adecuadamente las grandes carencias que afectan a la región en la actualidad y, en última instancia, resultó en el deterioro relativo del nivel de vida de los latinoamericanos en el contexto global. En especial, la incapacidad de mitigar los graves y persistentes problemas sociales es, quizás, una de las principales causas del frecuente descontento popular que ha llevado a la alternancia entre gobiernos con tendencias unas veces de izquierda y otras de derecha, en un vano intento de mejorar consistentemente las condiciones de vida de la gran mayoría de los

latinoamericanos. Este fracaso del actual modelo de desarrollo es la razón que justifica la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo.

En este Ensayo se plantean los fundamentos de un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina, orientado a solventar los grandes desafíos y carencias que enfrenta la región en el siglo XXI. En pocas palabras, el paradigma de desarrollo que se postula en este Ensayo tiene como objetivo prioritario propiciar un alto y sostenido crecimiento económico como condición imprescindible para viabilizar un proceso de desarrollo sustentable e inclusivo. Para alcanzar ese objetivo, la estrategia propuesta contempla, en primer lugar, rescatar el papel del Estado como agente protagónico del proceso de desarrollo y, en segundo lugar, propiciar la inserción de los países latinoamericanos en el nuevo orden económico a fin de aprovechar las oportunidades que ofrece esta nueva realidad.

El paradigma de desarrollo para América Latina propuesto en este Ensayo no es el resultado de una reflexión teórica; es un planteamiento eminentemente práctico; ha sido el modelo de desarrollo que han utilizado y están utilizando varios países emergentes del Asia. *Es de notar que ese paradigma de desarrollo ha sido el único que, hasta el presente, ha logrado sacar del subdesarrollo a varios países asiáticos e incorporarlos al primer mundo (notablemente, China), y en la actualidad está propiciando el desarrollo extraordinariamente rápido de otros (India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam). Por contraposición, ningún país subdesarrollado ha logrado ingresar al primer mundo empleando una política económica basada en principios de la teoría neoclásica, como es el caso de los países latinoamericanos.*

América Latina enfrenta en la actualidad una clara disyuntiva: adoptar un nuevo paradigma de desarrollo, como el que se propone en este Ensayo, que

puede conducir a un mejor futuro para la región, o continuar con el mismo modelo de desarrollo, lo que indudablemente conducirá a resultados similares que en décadas recientes. La seriedad de la situación latinoamericana actual se agrava por el hecho de que no se trata de un hecho reciente; ya son cuatro décadas perdidas. La persistencia de los altos niveles de marginalidad y desigualdad social son especialmente preocupantes; además de ser socialmente injustos constituyen un obstáculo para la gobernabilidad democrática de los países de América Latina (CEPAL, 2019). El actual modelo de desarrollo sólo preservará esta alarmante realidad. De continuar esta tendencia, podría agravarse peligrosamente la frustración y escepticismo de los latinoamericanos con sus regímenes democráticos y sus instituciones, síntomas que se han estado exteriorizando con creciente frecuencia.

Este Ensayo tiene la optimista pretensión de poder contribuir a crear conciencia sobre las limitaciones del actual modelo de desarrollo y a imaginar paradigmas alternativos que puedan conducir a un futuro más prometedor para los latinoamericanos.

Luis Sanchez-Masi

Octubre 2023

CAPÍTULO 1

EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Cosas veredes, Sancho, que farán hablar las piedras.

Atribuido erróneamente a Don Quijote

A partir de la Segunda Guerra Mundial los países latinoamericanos han estado ensayando con diversos regímenes políticos y variadas políticas económicas, incluyendo el comunismo en Cuba, políticas proteccionistas bajo dictaduras militares, políticas neoliberales en estados democráticos, regímenes autoritarios y otros difíciles de definir como el “Socialismo del Siglo XXI”. Sin embargo, con ninguno de esos experimentos lograron resultados exitosos ni perdurables. No obstante, América Latina sigue insistiendo en opciones fracasadas e infructuosas; parecería, como lo expresara Mario Vargas Llosa, que *“la perseverancia en el error es una vocación latinoamericana.”*

Desde la década de 1980, cuando la mayoría de los países de América Latina pasara de regímenes dictatoriales a democráticos y, en general, de políticas económicas proteccionistas a neoliberales, el ritmo de crecimiento económico ha venido experimentando una significativa reducción y volatilidad, en claro contraste con el crecimiento alto y sostenido durante los treinta años entre 1950 y 1980. Como consecuencia, en las últimas cuatro décadas la región ha venido perdiendo importancia relativa en el contexto mundial.

Esta realidad plantea uno de los más grandes desafíos que enfrenta la región en el siglo XXI: recuperar un alto y sostenido ritmo de crecimiento económico. Como se explica más adelante en este Ensayo, sólo un alto y sostenido crecimiento económico generaría los recursos y las condiciones necesarias para hacer frente a las grandes carencias que enfrenta la región en el siglo XXI.

A. El desarrollo de América Latina de 1950 a 1980

A principios de la década de 1950, los países latinoamericanos adoptaron casi en forma simultánea una política económica basada en la “teoría de la dependencia” que postulaba que la causa del bajo nivel de desarrollo de los países más pobres (la “periferia”), exportadores de materias primas, se debía a su relación de dependencia con respecto a los países más desarrollados (el “centro”), exportadores de productos manufacturados¹. Más concretamente, Osvaldo Sunkel definía la “dependencia” como la explicación del desarrollo económico de una nación en función de influencias externas —políticas, económicas y culturales— sobre las políticas de desarrollo nacional². La teoría de la dependencia se fue gestando desde antes de la Segunda Guerra Mundial, pero fue a partir de la década de 1950 cuando adquiere una sólida estructura intelectual bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, por entonces Director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo de las Naciones Unidas³. Prebisch y sus colegas de la CEPAL, por primera vez en la historia económica de la región, formularon una propuesta económica sistémica que explicaba el porqué de la necesidad de un cambio de paradigma de desarrollo de los países latinoamericanos y esbozaba la estrategia para lograr dicho objetivo.

▪ *Los fundamentos teóricos del “modelo proteccionista”*

Prebisch (1948, p. 6) estaba preocupado por el hecho de que el crecimiento económico en los países industrializados no conducía necesariamente al crecimiento en los países más pobres, como era evidente al comparar los niveles de vida de los países del centro y los de la periferia. Esta realidad contrariaba la premisa de la teoría neoclásica que supone que el crecimiento económico en un país eventualmente beneficiaría a todos, aunque el beneficio no se reparta en forma equitativa. Al respecto, Prebisch (1947, p. 6) anotaba lo siguiente:

“La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla...”

Prebisch explicaba este fenómeno por el hecho de que los países subdesarrollados exportaban productos primarios a los países desarrollados, los cuales, a su vez, con esas materias primas, elaboraban productos manufacturados que eran exportados a los países subdesarrollados. En el proceso de transformar materias primas en productos elaborados, los países del centro se quedaban con la mayor parte del valor agregado en ese

proceso. En consecuencia, un producto manufacturado costaría siempre más que las materias primas involucradas en su producción. Por tanto, los países de la periferia nunca podrían obtener suficientes recursos de sus exportaciones para pagar por sus importaciones. Estas eran, de acuerdo con Prebisch, las razones fundamentales que justificaban el cambio de paradigma de desarrollo de los países de América Latina.

Ante esa situación, Prebisch (1948, p. 21) sugería que los países de la periferia emprendieran programas para la sustitución de importaciones a fin de evitar, en lo posible, adquirir bienes manufacturados de los países del centro y así capturar el valor agregado en el proceso de transformar materias primas en bienes elaborados, es decir, procurar la industrialización de las economías latinoamericanas. Esta propuesta describía la estrategia para lograr el cambio de paradigma en las condiciones de ese momento. Prebisch proponía que para financiar el proceso de industrialización, América Latina tendría que depender de las exportaciones de sus productos primarios y, en consecuencia, debería tratar de mejorar constantemente la productividad en ese sector. Sobre esto, Prebisch (1948, p. 7) explicaba:

“La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.”

Con una visión pragmática, los “*policy makers*” latinoamericanos tradujeron los planteamientos de Prebisch en una política económica cuyo primordial objetivo era la industrialización, y la política arancelaria y el intervencionismo estatal, la estrategia para lograr ese objetivo.

Durante la década de 1950 la mayoría de los países de América Latina comienza a implantar una política económica basada en los principios postulados por Prebisch. En esos años se institucionalizó la planificación del desarrollo, normalmente orientada a lograr una rápida industrialización, mediante la sustitución de importaciones, alentada por una férrea política proteccionista implementada, por lo general, con altos y discriminatorios aranceles aduaneros, preferencias para la importación de ciertos artículos, restricciones a la importación de otros, y muchas veces con el complemento de un estricto control de cambio. Para llevar adelante esta política se formularon planes anuales de desarrollo elaborados por instituciones que fueron especialmente creadas para esos propósitos y se establecieron y fortalecieron empresas públicas.

▪ *El crecimiento económico en la era proteccionista*

Esa política económica hizo posible el surgimiento de un importante aunque básico sector industrial, que creció rápidamente a un promedio anual del 6,1% entre 1966 y 1979, y alcanzó a representar casi el 40% del Producto Interno Bruto (PIB) a finales de la década de 1970 (Banco Mundial, 2023). Durante el período de treinta años entre 1950 y 1980, el PIB latinoamericano experimentó un alto y sostenido crecimiento de alrededor del 5,8% anual, pocas veces antes observado en la historia de la región y que desde entonces no ha vuelto a repetirse (CEPALSTAT, 2023).

De acuerdo con información del Banco Mundial (2023), el crecimiento del PIB latinoamericano alcanzó un promedio anual de 6% en el período de 1960 a 1980, superior al promedio mundial (4,5%) y a las tasas de crecimiento de Estados Unidos (3,7%) y de la Unión Europea (3,4%). Inclusive, durante ese período (1960-1980), el ritmo de crecimiento de América Latina fue superior al promedio de los países de ingreso medio (5,4%) y al de varios de los actuales países emergentes del Asia, como India (3,6%), China (5,6%) e Indonesia (5,7%).

El PIB latinoamericano, a precios constantes, pasó de representar el 6,6% del PIB mundial en 1960 al 8,4% en 1980. El PIB *per cápita* de América Latina aumentó del 91% del promedio del PIB *per cápita* mundial en 1960 al 103% en 1980. Asimismo, el PIB *per cápita* latinoamericano que en 1960 representaba el 17% del PIB *per cápita* de Estados Unidos subió hasta el 20% en 1980, y del 32% del PIB *per cápita* de la Unión Europea en 1970 al 35% en 1980 (Banco Mundial, 2023).

En síntesis, en el período 1950-1980, América Latina había estado ganando prominencia económica en el contexto mundial y avanzando en la convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados. En ese período, la mayoría de los países latinoamericanos registró una significativa transformación de su estructura productiva, con el surgimiento de un importante sector industrial.

Por diferentes razones, la prometedora tendencia del “período proteccionista” no perduró más allá del inicio de la década de 1980. Quizás, la principal razón fue que bajo el paraguas de la protección arancelaria se crearon poderosos intereses que con una complicidad gubernamental lograron hacer permanente el privilegio proteccionista y evitar la competencia externa. Es así como, contraria a la intención original, la

política proteccionista terminó impidiendo la transformación y modernización de la estructura productiva —o expresado en términos schumpeterianos, el funcionamiento del proceso de “destrucción creativa”— consolidándose de esa forma un sector industrial y, en general, una estructura productiva que con el tiempo probarían su ineficiencia.

Además, la política proteccionista implantada prácticamente por todos los países de la región confinó el mercado industrial de cada país a la capacidad de absorción de ese país, lo que se convirtió en una importante restricción para un sector que necesitaba expandir su mercado para seguir creciendo y modernizarse. Otras consecuencias no previstas durante este período fueron la proliferación del clientelismo y de la corrupción (Sanchez-Masi, 2019, p. 25).

Por otro lado, en ese período se registraron importantes avances en el conocimiento científico y la tecnología en los países desarrollados, en tanto que América Latina permanecía al margen de esos acontecimientos. En consecuencia, las empresas latinoamericanas fueron perdiendo su capacidad competitiva frente a las empresas del mundo desarrollado.

▪ *El costo social y político del crecimiento en la era proteccionista*

Por otra parte, es importante destacar también que durante los treinta años entre 1950 y 1980 la gran mayoría de los países latinoamericanos experimentó un nefasto período de dictaduras militares apoyadas ideológicamente en la “doctrina de la seguridad nacional” (al respecto, ver Tapia Valdés, 1980 y Rostica, 2015). Bajo la concepción ideológica de la doctrina de la seguridad nacional se instauraron en la región, con la complicidad de Estados Unidos, dictaduras militares en casi todos los países latinoamericanos. Estos gobiernos militares, a veces llamados “dictaduras

institucionales de las fuerzas armadas”, al carecer de un principio de legitimidad de origen, buscaron otros principios justificativos. Es así que la doctrina de la seguridad nacional fue adoptada como la ideología que fundamentaba la toma del poder por parte de las fuerzas armadas.

Para aparentar legitimidad, a menudeo estos gobiernos militares se proponían fortalecer o incluso proteger la democracia, no obstante haber utilizado la violencia para llegar y permanecer en el poder. Frecuentemente se presentaron como patrocinadores de un nuevo orden político y social de carácter democrático. Al respecto, Rostica (2015, p. 17) señala la paradoja implícita en esa argumentación:

“...las dictaduras institucionales de las fuerzas armadas, mientras que carecieron de la legitimidad provista por el voto y apoyo popular, justificaron su irrupción y asalto al poder apelando al establecimiento de una futura y nueva democracia. Incluso, acudieron a algunos mecanismos e instituciones democráticas a pesar de los altísimos niveles de coerción que desplegaron.”

Sobre la naturaleza de los regímenes militares surgidos a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de la década de 1980, es importante destacar algunos aspectos relevantes. En primer lugar, la gran mayoría de estos gobiernos utilizaron la violencia y la violación a los más elementales derechos humanos para adelantar sus principios ideológicos y para combatir al supuesto enemigo interno casi siempre personificado en la figura del comunismo o de cualquier otra ideología ajena a los principios del régimen gobernante. En esta categoría destacan los regímenes de Pinochet en Chile, Stroessner en Paraguay, Trujillo en República Dominicana, los Somoza en Nicaragua y los gobiernos militares de Argentina y Brasil.

En segundo lugar, no todos estos gobiernos fueron dictaduras de derecha; varios de ellos fueron, en efecto, gobiernos de izquierda, como el de Jacobo Árbenz en Guatemala, Velasco Alvarado en Perú y Fidel Castro en Cuba. No obstante, salvo en el caso de Cuba, los otros gobiernos militares de izquierda fueron a su vez derrocados por otros militares que establecieron gobiernos más sintonizados con la doctrina de la seguridad nacional.

En tercer lugar, varios de estos dictadores se destacaron por haber emprendido importantes obras de infraestructura nacional, como caminos, represas, plantas hidroeléctricas y otras obras similares. En esta categoría se pueden incluir Rojas Pinilla en Colombia, Pérez Jiménez en Venezuela y los gobiernos militares de Argentina y Brasil.

Por último, varias de estas dictaduras lograron incorporar al gobierno profesionales competentes, especialmente en el campo económico. La política económica adoptada por la mayoría de ellos privilegiaba la industrialización basada en una estrategia proteccionista, aunque al mismo tiempo tendían a facilitar la inversión extranjera. El ejemplo más ilustrativo es el gobierno de Pinochet en Chile; también los gobiernos militares de Argentina, Bolivia y Brasil siguieron pautas similares.

A partir de 1975 el proceso de democratización fue cobrando prominencia en la región apoyado por un importante cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. El Presidente Jimmy Carter (1977-1981), desde el inicio de su gobierno en 1977, planteó la democratización y los derechos humanos como elementos centrales de su política exterior hacia la región⁴. Para respaldar esta política, el gobierno de Carter decidió condicionar la ayuda económica y militar de Estados Unidos a la situación sobre derechos humanos y democratización prevalecientes en los países recipientes de esa ayuda. Además, utilizó su influencia en los organismos

internacionales de crédito como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo para condicionar los financiamientos de estas instituciones y así adelantar los mismos propósitos. Aparentemente, esta presión política y financiera produjo tensión en la estabilidad de los regímenes dictatoriales, motivó una creciente esperanza y determinación entre los sectores democráticos de los países de la región que finalmente resultó en el gradual retorno a los regímenes democráticos.

Lo cierto es que en este período de las dictaduras militares, desde 1950 hasta 1980, la gran mayoría de los países latinoamericanos experimentó la extraordinaria coincidencia de una larga pero dolorosa estabilidad política, de una consistente aunque mal administrada política económica y de un alto y sostenido crecimiento económico.

B. El desarrollo de América Latina a partir de 1980, o las “cuatro décadas perdidas”

La situación económica de América Latina sufrió un importante revés al inicio de la década de 1980, cuando además del colapso del modelo proteccionista se gestó una devastadora crisis de la deuda externa en prácticamente todos los países de la región.

▪ *La crisis de la deuda externa de la década de 1980*

Coincidiendo con el agotamiento del modelo proteccionista se precipitó la crisis de la deuda externa de inicios de la década de 1980, posiblemente el evento económico más traumático de la historia económica de América Latina. Durante la siguiente década, el PIB *per cápita* de la región cayó del 112% al 98% del promedio mundial y del 34% al 26% del promedio de los países desarrollados (Ocampo, 2014). La crisis del petróleo de mediados de

la década de 1970 creó una extraordinaria abundancia de los llamados “petrodólares” que fueron reciclados en forma de préstamos de fácil acceso. Según Ocampo (2014), más de la mitad de los flujos de deuda privada para el mundo en desarrollo se dirigió a América Latina durante el período de 1973-1981.

La crisis se precipitó cuando a finales de 1979 la Reserva Federal de Estados Unidos aumentó rápidamente las tasas de interés para combatir la inflación, al mismo tiempo que se registraba una importante disminución en los precios reales de las materias primas. Esta situación hizo imposible el servicio de la deuda externa de los países de la región, que en su mayoría había sido contratada a tasas flotantes de interés, dando así inicio al colapso económico de la década de 1980 (Ocampo, 2014).

- ***La generalizada aceptación de la política económica neoclásica***

El agotamiento del modelo proteccionista y la crisis de la deuda externa coincidieron con la aceptación generalizada de la política económica basada en principios neoclásicos. A finales de la década de 1970, las teorías neoliberales postuladas por economistas como Milton Friedman y Robert Lucas ganaron amplia popularidad en el mundo académico y político como alternativa al fracaso del keynesianismo en la gestión de la crisis de 1973. Las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) en el Reino Unido y Ronald Reagan (1981-1989) en Estados Unidos como estrategia para retomar el crecimiento y controlar la inflación produjeron resultados exitosos y pronto cobraron relevancia a nivel mundial (Harvey, 2005). Instituciones de financiamiento internacional, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional se convirtieron en abanderadas de las políticas

neoliberales como receta para escapar del estancamiento y propiciar el crecimiento económico.

Como resultado del colapso económico de principios de la década de 1980, los países latinoamericanos buscaron urgentemente una manera de salir de la profunda crisis. Las instituciones internacionales y los países acreedores acudieron al rescate con fórmulas claramente definidas y probadas exitosas en Estados Unidos y el Reino Unido: el neoliberalismo del siglo XX. Ya sea por convicción o por imposición de las instituciones de financiamiento internacional y de los diversos acreedores, los países latinoamericanos cambiaron radicalmente sus políticas económicas y adoptaron, de nuevo casi en forma simultánea y sin mayores reparos, un nuevo modelo económico, similar al empleado con éxito en Estados Unidos y el Reino Unido.

El modelo neoclásico que adoptaron estaba basado en un conjunto de principios postulados en el llamado “Consenso de Washington”. En esencia, ese modelo incorporaba los principios fundamentales de la teoría neoclásica: su objetivo era la apertura económica a la libre competencia y la estrategia propuesta incluía la desregulación de los mercados, la eliminación de barreras arancelarias, la extensión de la iniciativa privada a todas las áreas de la actividad económica y una limitación del papel del Estado en la economía. Para finales de la década de 1980, ese modelo de desarrollo (el neoliberalismo latinoamericano) era de aceptación generalizada en la región.

- ***La pérdida de importancia relativa desde la década de 1980***

La alta tasa de crecimiento registrada por la economía latinoamericana durante el período 1950-1980 (promedio de 5,8% anual) comenzó a

revertirse dramáticamente desde principios de la década de 1980, dando así inicio a las “cuatro décadas perdidas” que siguieron. El ritmo de crecimiento del PIB, altamente correlacionado con las variaciones en los precios y la demanda de productos primarios, se ralentizó y se tornó errático. Así, por ejemplo, en el período 1981-1990 el PIB latinoamericano, a precios constantes de 2015, creció a una tasa promedio de 1,5% anual; 3,2% en 1991-2000; 5% en 2004-2008 (coincidiendo con el llamado “superciclo de las materias primas”); 3% en 2010-2015; y 1% en 2015-2022 (Banco Mundial, 2023). Según CEPAL (2022) para 2023 se espera un crecimiento de apenas el 1,2%. En esa volátil situación económica, la marginalidad e inequidad social volvieron a agravarse y la región comenzó a perder relevancia en el contexto mundial.

Según información del Banco Mundial (2023), durante los años entre 1980 y 2022, el crecimiento del PIB latinoamericano se redujo a una tasa promedio del 2,4% anual, menos de la mitad del ritmo de crecimiento anual experimentado en el período 1950-1980. En ese período (1980-2022), el crecimiento anual de América Latina (2,4%) fue inferior al promedio mundial (3%), al de los países de ingreso medio (4,5%) y al de Estados Unidos (2,6%). El PIB de América Latina, a precios constantes de 2010, que en 1980 alcanzó a representar el 8,4% del PIB mundial, descendió al 6,5% en 2022. En el mismo período (1980-2022), el PIB latinoamericano disminuyó del 31% al 28% del PIB de Estados Unidos y del 41% al 17% del PIB de los países de ingreso medio.

Igualmente, el PIB *per cápita* latinoamericano, a precios constantes de 2010, que había crecido a una tasa anual de 3,2% durante el período de 1961-1980, disminuyó a un promedio de apenas el 1% anual durante 1980-2022, inferior al promedio de Estados Unidos (1,6%), al de la Unión

Europea (1,6%), al de los países de ingreso medio (3,0%) y al promedio mundial (1,5%). En 1980 el PIB *per cápita* de América Latina era 3% superior al PIB *per cápita* mundial, mientras que en 2022 fue 22% inferior (Banco Mundial, 2023).

En 1980 el PIB *per cápita* de América Latina representaba el 20% del PIB *per cápita* de Estados Unidos y el 35% del de la Unión Europea; en 2022, esas relaciones habían disminuido notablemente hasta el 14% y el 26%, respectivamente (Banco Mundial, 2023). La información anterior indica que en las últimas décadas América Latina no sólo ha estado perdiendo relevancia en el mundo, sino que tampoco ha logrado avanzar —de hecho, se está alargando la distancia— en el proceso de convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados, ahora a niveles más elevados. Expresado en US\$ constantes de 2010, la diferencia entre el PIB *per cápita* de Estados Unidos y el de América Latina que en 1980 era de US\$25.000, en 2022 se había más que duplicado hasta un monto de US\$54.000 (Banco Mundial, 2023).

Entre esos mismos años (1980-2022) sólo Chile logró mejorar la relación de su PIB *per cápita* con respecto al de los países desarrollados. En la gran mayoría del resto de los países de la región esa relación disminuyó. Por ejemplo, como porcentaje del PIB *per cápita* de Estados Unidos, el de Argentina disminuyó del 33% al 21%; el de Brasil del 21% al 14%; el de México del 25% al 16%; el de Perú del 12% al 10%; el de Ecuador del 13% al 9%; el de Paraguay del 11% al 10%. Otros países como Colombia y Uruguay solamente lograron mantener la misma proporción de su PIB *per cápita* con respecto al de Estados Unidos (Banco Mundial, 2023). Parecería evidente que la gran mayoría de la población latinoamericana no está

avanzando en la convergencia con los niveles de ingreso y bienestar de los países desarrollados.

Por contraposición, los países emergentes del Asia (en este Ensayo, la referencia a países emergentes del Asia incluye a China, Corea del Sur, India, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) están avanzando mucho más rápidamente que los latinoamericanos. De acuerdo con información del Banco Mundial (2023), entre 1980 y 2022, el crecimiento del PIB de esos países asiáticos fue de entre dos veces más y hasta casi cuatro veces superior al de América Latina (Tailandia 4,7%; Indonesia 5%; Malasia 5,6%; Corea del Sur 5,8%, Singapur 6,1%; Vietnam 6,4%, y China 9,1%). El PIB del conjunto de esos países asiáticos que en 1980 representaba apenas el 4% del PIB mundial (equivalente a menos de la mitad del PIB de América Latina), se incrementó hasta el 26,4% en 2022 (ahora más de cuatro veces superior al PIB latinoamericano).

Asimismo, los referidos países asiáticos están avanzando rápidamente en la convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados. Por ejemplo, en US\$ constantes de 2010, el PIB *per cápita* de Singapur que en 1980 representaba el 45% del PIB *per cápita* de Estados Unidos se incrementó al 107% en 2022; en el mismo período, el de Corea del Sur se elevó del 13% al 54%; el de Malasia del 10% al 18%; el de China del 1% al 18%; el de Tailandia del 5% al 10%; el de Indonesia del 3% al 7%; el de India del 1% al 3%, y el de Vietnam del 2% en 1984 al 6% en 2022 (Banco Mundial, 2023).

Varios otros indicadores relevantes del proceso de desarrollo explican la creciente disparidad entre el desempeño de las economías latinoamericanas y las principales economías emergentes del Asia. En América Latina, en el período de 1980 a 2022, el coeficiente de inversión (formación bruta de

capital como proporción del PIB), importante motor del crecimiento económico, ha sido bajo y errático, fluctuando en promedio en alrededor del 20%. En los países emergentes del Asia fue desde el 28% en Malasia hasta el 40% en China, y del 25% en promedio a nivel mundial (Banco Mundial, 2023). Asimismo, el crecimiento de la inversión en América Latina ha sido errático y estrechamente ligado a la evolución de los precios y la demanda de los productos primarios. Durante el “superciclo de las materias primas”, a principios de la década de 2000, la inversión regional creció durante cuatro años a un promedio anual superior al 9%, para luego, durante la década de 2010, experimentar un virtual estancamiento (CEPAL, 2022b, p. 147). En las últimas décadas, la inversión pública pasó de representar el 26% de la inversión total entre 1970 y 1980 a un 20% en la década de 2010-2019 (CEPAL, 2022b, p. 148).

De igual manera, el coeficiente de ahorro (ahorro bruto como proporción del PIB), índice que ilustra la capacidad interna de financiamiento, en el mismo período (1980-2022) fue en promedio del 19% en América Latina; en los países emergentes del Asia fue de entre el 26% (Indonesia) y más del 40% (Singapur y China), y del 26% como promedio mundial. Es de notar que, en el caso de América Latina, el coeficiente de ahorro ha venido disminuyendo desde la década de 1980, cuando fue de 20%, hasta un 18% en los diez años entre 2013 y 2022 (Banco Mundial, 2023).

La productividad laboral, otro importante determinante del proceso de desarrollo, evalúa la capacidad económica de un país para crear y mantener oportunidades de empleo decente con una remuneración justa y equitativa. Los aumentos de productividad obtenidos a través de la inversión, el comercio, el progreso tecnológico o los cambios en la organización del trabajo pueden aumentar la protección social y reducir la pobreza, lo que a

su vez reduce el empleo vulnerable y la pobreza laboral. Los aumentos de productividad no garantizan estas mejoras, pero sin ellos, y el crecimiento económico que traen, las mejoras son muy poco probables (Banco Mundial, 2023).

Según información del Banco Mundial (2023), el crecimiento de la productividad laboral en América Latina, medido por el aumento del producto por persona ocupada, durante el período de 1991 a 2022, fue en promedio de apenas el 0,8% anual, sustancialmente inferior al registrado en el mismo período en Estados Unidos (1,5%), la Unión Europea (1,2%) y al promedio mundial (2%). En los ocho países emergentes del Asia, durante el mismo período (1991-2022), el crecimiento anual de la productividad fue, en todos los casos, significativamente superior al de los países de América Latina (2,2% en Malasia; 3% en Singapur, Indonesia, Tailandia y Corea del Sur; 4% en India; 5% en Vietnam, y 9% en China).

Es interesante destacar que el proceso de convergencia entre los niveles de ingreso *per cápita* de América Latina con los de los países desarrollados requiere que la productividad en América Latina crezca en forma sostenida y por largo tiempo a un ritmo superior al de los países desarrollados. Sin embargo, como se señalara, durante las tres décadas entre 1991 y 2022, el crecimiento anual de la productividad en América Latina (0,8%) fue significativamente inferior al crecimiento anual de la productividad en los países desarrollados (1,5% en Estados Unidos y 1,2% en la Unión Europea). Es evidente que el ritmo de crecimiento de la productividad en América Latina no es apropiado para alcanzar la convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados.

La relación entre la productividad de dos países es un concepto importante para evaluar la evolución de la productividad. De acuerdo con CEPAL

(2022e, p. 59), la productividad de América Latina con respecto a la de los Estados Unidos (productividad relativa) ha disminuido constantemente desde la década de 1980. Información del Banco Mundial (2023) muestra que, entre 1991 y 2022, la productividad promedio de América Latina como porcentaje de la productividad de Estados Unidos (medida como porcentaje de los respectivos PIB por persona ocupada), disminuyó continuamente del 34% al 28%, y del 42% al 37% con respecto a la productividad de la Unión Europea. En ese mismo período (1991-2022) la productividad relativa expresada como porcentaje de la productividad de Estados Unidos mostró importantes disminuciones en el caso de las mayores economías de la región, como Argentina (del 46% al 39%); Brasil (del 32% al 25%); México (del 53% al 33%); Chile (del 32% al 25%). Sólo Colombia (27%) y Perú (19%) lograron mantener la misma productividad relativa. En cambio, en ese período (1991-2022), todos los ocho países emergentes del Asia registraron aumentos importantes en la relación entre la productividad nacional y la productividad de Estados Unidos y de la Unión Europea, a niveles semejantes o superiores a los de América Latina en 2022.

La evolución de la productividad laboral en América Latina es, indudablemente, una consecuencia de su estructura productiva caracterizada por la concentración de la producción en productos primarios y actividades manufactureras básicas que tienen limitada conexión con otros sectores y no producen difusión de conocimiento o tecnología. Al respecto, CEPAL (2023, p. 148) destaca:

“La productividad estructuralmente baja de la región condiciona tanto las posibilidades de mejorar los salarios de los trabajadores como las de alcanzar la inserción internacional de los países en mercados de productos de mayor valor agregado.”

Finalmente, información estadística del World Trade Organization (WTO, 2021) indica que América Latina ha estado disminuyendo su participación en el comercio internacional desde la década de 1980. El total de las exportaciones de mercancías de América Latina que en el período 1960-1965 alcanzó a representar alrededor de 8% del total mundial, en 2019-2021 había disminuido al 6%.

Por otra parte, el total de las exportaciones de mercancías de seis países emergentes del Asia —Vietnam, Tailandia, Malasia, India, Indonesia y Singapur— que en el período 1960-1965 representaba sólo el 3% del total mundial de exportaciones de mercancías (menos de la mitad del total latinoamericano), en el período 2019-2022 aumentó hasta el 9%, alrededor de un 50% superior al total de toda América Latina. De incluir a Corea del Sur y China en el grupo de los referidos seis países asiáticos, esa proporción pasaría del 5% en 1960-1965 al 26% en el período 2019-2022, más de cuatro veces el total de América Latina (Banco Mundial, 2023).

C. La transformación estructural en América Latina a partir de 1980

La evidencia histórica enseña que el proceso de desarrollo de un país implica necesariamente la permanente transformación de su estructura productiva como consecuencia de la continua incorporación de nuevas y más productivas actividades. Este fenómeno es claramente ilustrado en el proceso de desarrollo de los actuales países desarrollados que se describe en el Capítulo 2.

- ***El proceso de transformación estructural***

En las economías de mercado, el proceso de transformación de la estructura productiva de una sociedad es el resultado del surgimiento de nuevas

empresas o la transformación de las existentes que utilizando más eficientemente los factores de producción ganan ventajas competitivas a nivel internacional, es decir, desarrollan características particulares que las hacen más eficientes que sus competidores (Porter, 1998 y Smit, 2010). En consecuencia, la transformación estructural ocurre cuando dentro de una estructura productiva aparecen conjuntos (*clusters*) de empresas que utilizando el conocimiento y la tecnología más avanzados del momento logran ventajas competitivas a nivel internacional. En la medida que la producción de estos “enclaves” de empresas competitivas vaya adquiriendo relevancia en la estructura de la producción y de las exportaciones, estarán generando nuevas ventajas comparativas, es decir, crean un factor diferenciador en la estructura económica del país en que están situados⁵. Las actividades de estas empresas normalmente resultan en aumentos de la productividad laboral, cambios en la estructura de las exportaciones y, en general, mejoras en los salarios y en el nivel de bienestar de la población. En síntesis, la transformación de la estructura productiva (o transformación estructural) es el proceso de cambio en la asignación (o migración) de los factores de producción de una sociedad, hacia actividades más competitivas que viabilizan la creación de nuevas ventajas comparativas. Expresado en otros términos, el proceso de transformación estructural implica la mutación de las ventajas comparativas de un país hacia nuevas y más productivas ventajas comparativas, creadas por empresas con ventajas competitivas a nivel internacional que elaboran con creciente productividad y valor agregado nuevos bienes y servicios, principalmente para mercados internacionales (Sanchez-Masi, 2020, pp. 17-18).

- ***La transformación estructural en América Latina***

En las últimas cuatro décadas se registraron importantes cambios en la estructura del PIB de la mayoría de los países de la región. En efecto, el valor agregado en el sector de servicios registró un significativo crecimiento, pasando de representar, en promedio, el 50% del PIB regional en 1980-1985 al 67% en 2017-2022. En los mismos períodos (1980-1985 y 2017-2022), el valor agregado en el sector agropecuario disminuyó de un promedio de 9% del PIB al 6%. Por otra parte, la estructura productiva latinoamericana experimentó un significativo proceso de “desindustrialización”, registrándose una importante disminución del valor agregado en el sector manufacturero⁶, de un promedio del 24% del PIB regional en el período 1980-1985 a un promedio de 16% en 2017-2022 (Banco Mundial, 2023). Por su parte, CEPAL (2023, p. 140) señala que el valor agregado *per cápita* en la industria manufacturera se ha estancado en alrededor de US\$1.100 durante las dos últimas décadas y que su peso en el PIB regional llegó al 13,2% en 2021, su nivel más bajo en los últimos veinte años.

El proceso de “desindustrialización”, fue especialmente importante en las economías más grandes de la región. Así, por ejemplo, en el caso de Argentina, el valor agregado en el sector manufacturero pasó de un promedio del 30% de su PIB en el período 1980-1985, a un promedio del 14% para los seis años en el período 2017-2022. Para los mismos períodos, la reducción en el caso de Brasil fue del 32% al 11%; en Chile del 21% al 9%; en Colombia del 22% al 11%; en Uruguay del 24% al 11%, y en Perú del 20% en 1979 al 12% en 2021. En esos períodos (1980-1985 y 2017-2022), solamente México logró mantener la proporción del valor agregado en el sector manufacturero en alrededor del 18% de su PIB (Banco Mundial, 2023).

En cambio, en la mayoría de los países emergentes del Asia el valor agregado en el sector manufacturero como porcentaje del PIB ha venido creciendo hasta alcanzar un promedio para el período 2017-2022 superior al de los países latinoamericanos, desde el 20% en Indonesia y Singapur; 22% en Malasia; 24% en Vietnam; 26% en Corea del Sur; y 27% en Tailandia y China (Banco Mundial, 2023). Esta información hace suponer que en las últimas cuatro décadas estos países asiáticos han logrado transformar sus estructuras productivas hacia economías más industrializadas, a diferencia del proceso de “desindustrialización” acontecido en la gran mayoría de las economías de América Latina.

- ***La dependencia de productos primarios***

No obstante los cambios en la composición sectorial del PIB latinoamericano, todavía la estructura productiva de los países de la región se caracteriza, en lo esencial, por la tradicional preponderancia de ventajas comparativas basadas en la explotación de productos primarios (alimentos, combustibles, minerales y materias primas). Esta estructura productiva no es un fenómeno nuevo en América Latina. Desde el siglo XVI los países latinoamericanos han estado participando en la economía mundial mediante la producción y exportación de sus productos primarios en los que poseen una ventaja absoluta o comparativa. En aquella época eran el oro y la plata; a través de los siglos, la lista se fue ampliando con la incorporación, a veces temporal, de otros productos primarios como el azúcar, el guano, el caucho, el cacao, el café, flores, el plátano y otras frutas, minerales como el estaño y el cobre, el petróleo, granos, productos cárnicos y otros similares.

Las economías más grandes de la región muestran una alta concentración de sus exportaciones de mercancías en productos primarios, alcanzando en

promedio en 2019-2022 el 74% en Brasil; el 78% en Colombia; el 85% en Argentina; el 86% en Chile; el 91% en Perú. En otros países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay alcanza un rango desde más del 80% hasta más del 90%. Por contraposición, las importaciones de los países de la región se han concentrado tradicionalmente en productos manufacturados, que entre 2010 y 2022 representaron alrededor del 75% del total de las importaciones de mercancías (Banco Mundial, 2023). En lo esencial, la estructura del comercio exterior de los países latinoamericanos sigue siendo similar a la observada en los últimos cinco siglos, no obstante que los productos importados y exportados hayan venido cambiando a lo largo de los años.

Como es de esperar, la estructura del comercio exterior de América Latina se refleja en los términos de intercambio que, en el largo plazo, ha registrado una alta volatilidad con importantes períodos de deterioro, como lo atestigua información estadística de diversas fuentes (véanse, por ejemplo, Singer, 2003; United Nations, 2020; CEPAL, 2023; Banco Mundial 2023). En los diez años entre 2013 y 2022, los términos de intercambio para la región en su conjunto han mostrado altibajos con una tendencia general hacia la baja (CEPAL, 2022d, p. 151). En ocasiones, esta tendencia ha sido detenida o inclusive revertida por circunstancias fortuitas como ocasionales aumentos en los precios o en la productividad en algunos productos primarios. Sin embargo, como lo demostrara el profesor Hans Singer⁷, los infrecuentes avances tecnológicos en los sectores primarios no resultan en aumentos permanentes en el ingreso ya que, en el largo plazo, esos aumentos en la productividad tienden a producir menores precios de exportación antes que mayores ingresos (citado por Reinert, 2007, p. 310). Singer (2003) recomienda que sería aconsejable que los países con ventajas

comparativas en productos primarios o en manufacturas de baja tecnología intentaran crear ventajas comparativas diferentes y de mayor valor agregado, de lo contrario podrían verse atrapados en las consecuencias del deterioro de los términos de intercambio y encontrarse en el extremo equivocado de la distribución de los beneficios del comercio y la inversión. Debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994, México recibió un flujo importante de inversión extranjera procedente de Estados Unidos y dirigida principalmente a las industrias automovilística y electrónica. Como consecuencia, las exportaciones de productos manufacturados fueron aumentando hasta llegar a representar alrededor del 74% del total de exportaciones de mercancías en 2010 y el 78% en 2019-2022 (Banco Mundial, 2023). Sin embargo, llama la atención que ese flujo importante de inversión extranjera y el cambio en la estructura de las exportaciones no hayan tenido un significativo impacto ni sobre el crecimiento ni la productividad de ese país. En los veinte años entre 2002 y 2022 el crecimiento del PIB mexicano fue en promedio de 1,7% anual, inferior al promedio latinoamericano para ese período (2,4%), y la productividad laboral experimentó una disminución del -0.2% anual, comparado con el modesto crecimiento a nivel latinoamericano de 0,8% anual (Banco Mundial, 2023). Esto hace suponer que esas inversiones se convirtieron en un “enclave” de “maquila manufacturera” sin mayor conexión o impacto sobre el resto de la economía. Parecería ser que México no logró implantar medidas para asimilar la inversión extranjera a la economía nacional, como lo han estado haciendo los países emergentes del Asia (ver más adelante el Capítulo 3).

- ***Tendencias de la estructura productiva de América Latina***

El proceso de transformación estructural en una economía subdesarrollada implica la migración de los factores de producción de sectores primarios hacia actividades empresariales más productivas, normalmente ubicadas en el sector industrial, que aprovecha de los rendimientos crecientes o economía de escala. Las manufacturas han sido objeto de una tradicional prioridad en los actuales países desarrollados, así como en América Latina en las décadas de 1950 a 1970. Al respecto, CEPAL (2022e, p. 85) señala que las manufacturas reúnen tres características importantes a través de las cuales influyen sobre el crecimiento económico:

“...producen retornos crecientes por economías estáticas y dinámicas de escala (cuanto mayor el crecimiento del producto manufacturero, mayor es el crecimiento de la productividad del sector); difunden el progreso técnico no solo internamente sino hacia otros sectores de la economía (por ejemplo, a través de los bienes de capital), lo que lo convierte en un motor de crecimiento, y absorben el empleo que está en el sector informal y el subempleo en empleos de mayor productividad y remuneración. En suma, se trata de un sector con rápido aumento de productividad, que crea empleos de mayor productividad que la media y genera externalidades que estimulan la productividad del conjunto del sistema económico.”

Pero para que ocurra esa migración de los factores de producción deben haberse creado primero tales emprendimientos más productivos. En Latinoamérica el sector manufacturero no es el sector más dinámico, puesto que no ha logrado generar consistentemente actividades más productivas ni más relevantes en la estructura económica regional. En América Latina las actividades o emprendimientos más productivos permanecen mayoritariamente en los sectores primarios, hecho que tiende a consolidar

la misma estructura productiva. No existen otras alternativas más productivas hacia las cuales puedan migrar los factores de producción.

En efecto, el sector agropecuario en América Latina es el que ha registrado el más alto crecimiento de la productividad, siendo en promedio del 2,4% anual para el período 1991-2019. En este sector se ubican las principales ventajas comparativas de la región y es donde se registraron avances tecnológicos que facilitaron aumentos en la productividad, por lo menos en ciertos cultivos extensivos y en la ganadería. En este sector operan grandes empresas con ventajas competitivas a nivel internacional, aunque coexistiendo con explotaciones familiares apenas de subsistencia. En el mismo período (1991-2019), el crecimiento de la productividad fue, en promedio, del 0,2% anual en el sector de servicios y de 0,4% anual en el sector industrial (Banco Mundial, 2023).

Por otro lado, la población ocupada en el sector agropecuario ha disminuido del 21% del total de la población ocupada en 2000 al 17% en 2021. Es de suponer que el aumento de la productividad sin una mayor diversificación de la producción ha reducido las oportunidades de empleo en el sector, resultando en la migración de la fuerza laboral hacia otras actividades. En el mismo período (2000-2021), la población ocupada en el sector manufacturero disminuyó del 14% al 11% del total, en tanto que en el sector de servicios aumentó del 57% al 62% (CEPALSTAT, 2023).

Asimismo, el valor agregado en el sector industrial⁸ ha venido disminuyendo del 35% del PIB regional en 1980-1985 al 29% en 2017-2022 (como se señalara, en el sector manufacturero, incluido en el sector industrial, la disminución fue más significativa, del 24% en 1980-1985 al 16% en 2017-2022). En los mismos períodos, el valor agregado en el sector agropecuario se redujo del 9% al 6%, en tanto que el valor agregado en el

sector de servicios, con una productividad prácticamente estancada, aumentó del 50% al 67% del PIB regional (Banco Mundial, 2023).

El proceso de desindustrialización observado a partir de la década de 1980 refleja otra importante anomalía de la estructura productiva latinoamericana. Como es común en las economías del primer mundo, a medida que avanzan en el proceso de desarrollo con cada vez más elevados niveles de ingreso *per cápita*, el sector manufacturero va perdiendo importancia relativa en el empleo y en el PIB, en favor de un moderno sector de servicios que emplea las últimas tecnologías con una creciente productividad y valor agregado. En ese ambiente, los factores de producción —capital y mano de obra— van migrando naturalmente hacia esas actividades. Sin embargo, como lo señala CEPAL (2022e, p.86), lo que acontece en América Latina es lo que se ha denominado “desindustrialización prematura”, es decir, una reducción de la importancia relativa del sector manufacturero en el empleo y en el PIB a niveles de ingreso *per cápita* muy inferiores a los registrados en los países desarrollados.

Las tendencias en relación con la productividad, el valor agregado y el empleo en los sectores de la economía regional sugieren preocupantes implicaciones sobre la calidad del empleo y el futuro del desarrollo latinoamericano. La información anterior parece indicar que la población ocupada está migrando del sector con el más alto crecimiento de la productividad (el sector agropecuario) hacia actividades en las que la productividad prácticamente se ha estancado. Esta tendencia es justamente lo opuesto de lo que debería ocurrir en el proceso de transformación y modernización de la estructura productiva de un país en vías de desarrollo, es decir, la migración del factor laboral hacia emprendimientos más

productivos. Además, parecería indicar que la economía latinoamericana ha estado evolucionando hacia una ineficiente economía de servicios.

La capacidad de absorber un creciente flujo de inversión y mano de obra en los sectores primarios está limitada por las condiciones naturales de las actividades primarias sujetas frecuentemente a la amenaza de los rendimientos decrecientes. En estas condiciones, la posibilidad de que los factores de producción puedan migrar hacia actividades más productivas está seriamente restringida, por un lado, por la poca diversidad de oportunidades y, por el otro, por la limitada capacidad de absorber empleo en el sector agropecuario, que es justamente el más productivo de la economía.

La situación señalada podría explicar el alto nivel de informalidad en el mercado laboral, así como la insuficiente oportunidad de empleos de buena calidad en la mayoría de las economías latinoamericanas; es también otro indicio de la consolidación de una estructura productiva ineficiente, dependiente de la explotación de productos primarios, puesto que no se están creando nuevas y más productivas actividades en otros sectores.

Esto no significa que en los países latinoamericanos no existan algunos sectores, diferentes a los primarios, donde se presentan ventajas comparativas como, por ejemplo, la industria automotriz en México y en Brasil o la electrónica en México. Sin embargo, estas industrias están dominadas por empresas extranjeras y no han tenido significativo impacto en las respectivas estructuras económicas, ni en el PIB ni en la productividad a nivel nacional. Las empresas latinoamericanas que han logrado desarrollar ventajas competitivas a nivel internacional en el sector manufacturero, como Embraer en Brasil, no son lo suficientemente numerosas como para, por acumulación de ventajas competitivas, influir

significativamente en la estructura productiva. En América Latina no han surgido “*clusters*” de empresas pioneras en sectores de alta productividad, distintas de aquellas vinculadas a los sectores primarios.

La única alternativa para escapar este determinismo es incorporar a la estructura económica nuevas y más productivas actividades que hagan posible la transformación y modernización de la estructura productiva. *Esto no quiere decir que América Latina deba abandonar la explotación racional de sus actuales ventajas comparativas; al contrario, se debería tratar de seguir incorporando creciente productividad en esas actividades.* Sin embargo, la productividad y el ingreso en esos sectores será normalmente inferior a la productividad y el ingreso en los sectores que exploten el conocimiento y las tecnologías más avanzadas.

En resumen, la estructura productiva de la mayoría de los países de América Latina sigue definida por ventajas comparativas dependientes de la explotación de productos primarios. Además, son típicas características de la estructura productiva regional el atraso tecnológico, la baja productividad, la limitada capacidad empresarial innovadora y las relaciones sociales marcadas por la inseguridad jurídica, la marginalidad, la exclusión y altos índices de informalidad en el ámbito laboral y empresarial. Asimismo, la región está pobremente posicionada en varios índices internacionales, como los publicados por el World Economic Forum (2018) sobre clima para hacer negocios, competitividad, gobernanza, corrupción, y varios otros más.

D. Algunos comentarios finales

La evidencia estadística disponible es clara, contundente y preocupante. Desde inicios de la década de 1980, el crecimiento económico de América Latina se ha ralentizado y vuelto errático. La región ha venido perdiendo

relevancia en el mundo y los países emergentes del Asia le están arrebatando espacios. Pero también se está ampliando la brecha en el proceso de convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados. La seriedad de esta situación se agrava por el hecho de que este fenómeno no es nuevo; ya son “cuatro décadas perdidas”. Desde inicios de la década de 1980, el crecimiento económico de los países latinoamericanos ha estado afincado en pilares de limitada efectividad.

Sin lugar a duda, la evolución de la realidad latinoamericana de las últimas cuatro décadas ha sido desconcertante. Hace medio siglo, la mayoría de los países latinoamericanos se encontraba en un nivel de desarrollo muy superior al de los actuales países emergentes del Asia y hoy la situación se ha revertido en forma dramática; algunos de esos países como China, Corea del Sur, Singapur y Taiwán han pasado ahora al primer mundo y otros como India, Indonesia, Malasia, Vietnam y Tailandia están avanzando mucho más rápidamente que los países de América Latina. Además, otros nuevos actores se han incorporado al primer mundo, como Rusia y los países del centro y norte de Europa.

Uno de los grandes desafíos que enfrenta América Latina en el siglo XXI es recuperar un ritmo de crecimiento económico alto y sostenido y por un largo período, como aconteciera en el período entre 1950 y 1980. El alto y sostenido crecimiento es condición indispensable para generar abundantes empleos permanentes y de calidad y para proveer los recursos públicos y privados necesarios para atender las serias y persistentes carencia que enfrenta la región en la actualidad (ver Capítulos siguientes). Más concretamente, ¿qué significaría un crecimiento económico alto y sostenido? En este Ensayo se postula que para tratar de solventar esos desafíos, el crecimiento económico de la región debería ser de un promedio

no inferior al 6% anual y por un período de no menos de dos a tres décadas. Este no es un objetivo irrealizable; similar ritmo de crecimiento, o aun mayor, lo lograron países emergentes del Asia por un período de algo más de cuarenta años (1981-2022), como China (9,1%); Vietnam (6,4%); Singapur (6%); Corea del Sur (6%); India (5,9%); Malasia (5,5%), e Indonesia (5%). Un crecimiento económico del 6% anual, en términos reales, duplicaría el PIB en un plazo de alrededor de 12 años, al igual que los ingresos fiscales, de conservarse la misma carga impositiva. De mantenerse en el futuro el mismo ritmo de crecimiento que en los más de cuarenta años entre 1980 y 2022 (2,4% anual), en los próximos 12 años el PIB y los ingresos fiscales sólo aumentarían en un 30%.

En el Capítulo 8 de este Ensayo se postulan los fundamentos de un nuevo paradigma para el desarrollo de América Latina cuyo objetivo prioritario sería aumentar significativamente el ritmo de crecimiento a fin de atender más adecuadamente los grandes desafíos que enfrenta la región en el siglo XXI.

1 Sobre la Teoría de la Dependencia consultar Ferraro, V. (1996) y Sunkel, O. (1969); sobre el origen de la doctrina del intercambio asimétrico desarrollada por Raúl Prebisch ver Love, J. L. (1980).

2 Sunkel, O. (1969), p. 23, citado por Ferraro, V. (1996).

3 En 1948 la CEPAL encargó a Prebisch la preparación de un estudio que se denominó “*El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*”, que fue utilizado por la CEPAL para introducir su Estudio Económico de América Latina de 1948.

4 Para mayores detalles sobre la política del gobierno del Presidente Carter hacia América Latina, consultar Pastor, R. (1987).

5 Ver Sowell, T. (2011), p. 506 y Smit, A.J. (2010), pp. 108-109.

6 Incluye las industrias pertenecientes a las Divisiones del 10 al 33 de la CIIU.

7 En la década de 1950, el Profesor Singer, simultáneamente con Prebisch, llegó a la misma conclusión sobre el continuo deterioro de los términos de intercambio de los países

productores y exportadores de materias primas, hecho que posteriormente fue denominada la “teoría Prebisch-Singer”.

8 Incluye manufacturas, construcción, minería, electricidad, gas y agua. Divisiones del 05 al 43 de la CIIU.

CAPÍTULO 2

EL DESAFÍO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

*Insanity: doing the same thing over and over again
and expecting different results.*

Albert Einstein

A. De la teoría económica neoclásica al neoliberalismo

A finales de la década de 1970, las políticas monetaristas postuladas por economistas como Milton Friedman o Robert Lucas ganaron amplia popularidad en el mundo académico y político como alternativa al fracaso del keynesianismo en la gestión de la crisis de 1973. Las ideas keynesianas sugerían una relación inversa entre la inflación y el desempleo. Milton Friedman había señalado que esa relación no era necesaria, como quedó demostrado por el fenómeno de la “estanflación” (inflación con estancamiento económico) de mediados de la década de 1970.

El estancamiento económico, la inflación y el aumento de la deuda pública llevaron a algunos economistas a abogar por un regreso al liberalismo clásico, que en su forma revivida llegó a ser conocido como “neoliberalismo”. Los fundamentos intelectuales de ese renacimiento fueron principalmente los planteamientos postulados por Friedrich von Hayek, quien sostuvo que las medidas intervencionistas que tenían como propósito la redistribución de la riqueza, conducían inevitablemente al totalitarismo, y por Milton Friedman, quien rechazó la función de la política fiscal como medio para influir en el ciclo económico (Harvey, 2005).

En la década de 1980, las ideas neoliberales fueron abrazadas con entusiasmo por los principales partidos políticos conservadores en el Reino Unido y en Estados Unidos. Así, el neoliberalismo se asocia al conjunto de políticas económicas introducidas por los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) en el Reino Unido y Ronald Reagan (1981-1989) en Estados Unidos. Esa fue la época del apogeo de las políticas neoliberales. Entre las cuestiones ampliamente promovidas por el neoliberalismo de esos gobiernos estaban la extensión de la iniciativa privada a todas las áreas de la actividad económica, lo que implicó la privatización de numerosas actividades en manos estatales, la desregularización de los mercados y, en general, una limitación del papel del Estado en la economía. Entre las ideas y los principios introducidos por el neoliberalismo están el principio de la subsidiariedad del Estado y en especial el monetarismo de la Escuela de Chicago encabezada por Milton Friedman (Harvey, 2005). Instituciones de financiamiento internacional, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional se convirtieron en abanderadas de las políticas neoliberales como receta para escapar del estancamiento y propiciar el crecimiento económico.

Hoy en día el término “neoliberalismo” es comúnmente utilizado para describir las políticas económicas, basadas en principios de la teoría económica neoclásica, que eliminan o reducen los controles de precios, desregulan los mercados, incentivan la competencia y disminuyen las barreras al comercio, además de reducir la influencia del Estado en la economía, especialmente mediante la privatización y la austeridad fiscal. En particular, el neoliberalismo se caracteriza a menudo en términos de su creencia en el crecimiento económico sostenido como el medio para lograr el progreso humano, su confianza en el libre mercado como el mecanismo

más idóneo para la eficiente asignación de recursos, su énfasis en un Estado pequeño con una injerencia mínima en los asuntos económicos y sociales, y su compromiso con el libre comercio y el libre movimiento de capital (Harvey, 2005).

El núcleo paradigmático de la teoría neoclásica, apropiado por el neoliberalismo, constituye hoy el “*mainstream*” o corriente básica del pensamiento económico, y domina la educación y la investigación económicas. Según la teoría neoclásica, el problema económico central es la organización y asignación de recursos escasos. Esto implica que la eficiencia, entendida como el uso óptimo de los recursos disponibles para maximizar la utilidad individual y, en consecuencia, el bienestar de una nación, se convierte en el criterio de evaluación más relevante.

En las últimas décadas, la teoría económica neoclásica se ha vuelto cada vez más diversa y ha integrado en sus hipótesis diversas críticas que se han venido presentando. Un ejemplo de este desarrollo es la “desracionalización” de los actores humanos en la economía del comportamiento (*behavioral economics*), ahora una rama de la economía neoclásica. En consecuencia, no existe una definición única de la teoría económica neoclásica, puesto que se volvió cada vez más diversa con la incorporación de otros enfoques en la perspectiva neoclásica. Sin embargo, según el entendimiento neoclásico, el problema económico central sigue siendo la asignación o utilización eficiente de escasos recursos (Sowell, 2011).

En suma, el neoliberalismo como es comúnmente entendido, tiene sus raíces en los orígenes de la economía política clásica de Adam Smith y David Ricardo, de la que presta ciertos valores básicos, y se apropia del

pensamiento neoclásico, que constituye su fundamento teórico en el campo económico.

B. La política económica neoclásica o el neoliberalismo en América Latina

En América Latina, el agotamiento del modelo proteccionista y la crisis de la deuda externa a principios de la década de 1980 coincidieron con la aceptación generalizada del neoliberalismo, o la política económica basada en principios neoclásicos. Como se señalara (ver Capítulo 1), las instituciones multilaterales de financiamiento promovieron activamente el modelo utilizado exitosamente en el Reino Unido y en Estados Unidos como la fórmula para salir de la crisis y para asegurar un futuro más prometedor. Principalmente debido a la presión de esas instituciones y de los diferentes acreedores, los países latinoamericanos cambiaron radicalmente su modelo de desarrollo y adoptaron un paradigma similar al empleado en el Reino Unido y Estados Unidos.

Como se explicara (ver Capítulo 1), ese modelo incorporaba los principios fundamentales de la teoría neoclásica: su objetivo era la apertura económica a la libre competencia y la estrategia propuesta incluía la desregulación de los mercados, la eliminación de barreras arancelarias, la extensión de la iniciativa privada a todas las áreas de la actividad económica y una limitación del papel del estado en la economía (Rodrik, 2007). Para finales de la década de 1980, ese modelo de desarrollo era de aceptación generalizada en la región. En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina —con la excepción de Cuba y Venezuela— han adoptado un modelo de desarrollo basado en principios de la teoría económica neoclásica, aunque frecuentemente matizado con cierta intervención estatal.

A la luz de los resultados alcanzados desde la década de 1980, cuando ese paradigma fue adoptado, hasta el presente (ver Capítulo 1), es pertinente cuestionar: ¿Es ese modelo de desarrollo apropiado para América Latina? ¿Cuán relevantes son sus premisas en la realidad latinoamericana? En este Capítulo se tratará de responder a esas interrogantes.

▪ ***Una falsa premisa o el “pecado original” del modelo neoclásico***

Cuando surgen la economía política y la teoría neoclásica el interés estaba enfocado en explicar el funcionamiento de las economías desarrolladas de esa época. En teoría, los principios de la competencia, el libre mercado y el libre comercio deberían funcionar perfectamente en las economías avanzadas, aunque en la práctica todos esos países se desarrollaron siguiendo políticas proteccionistas e intervencionistas, algunos de ellos, como Estados Unidos, hasta bien avanzado el siglo XX. Desde la perspectiva de la teoría económica, el mundo en el que se gesta la economía política y la teoría neoclásica era concebido como un mundo unipolar; la periferia subdesarrollada no era objeto de ninguna preocupación teórica en el campo económico; su *raison d’être* se limitaba a proporcionar materias primas al centro colonial y mercado para sus productos.

El interés por la problemática del desarrollo de los países subdesarrollados comienza recién en la segunda mitad del siglo pasado, entre las décadas de 1940 y 1950. Salvo las observaciones planteadas por Prebisch y sus colegas de la CEPAL, el instrumental que se ha utilizado comúnmente para analizar la problemática del subdesarrollo y para la formulación de las diversas teorías sobre el desarrollo del mundo subdesarrollado es el mismo esquema intelectual que se creó para explicar el proceso de expansión de los países desarrollados. Simplemente no han existido alternativas teóricas nativas que

pudieran ser empleadas en el estudio del subdesarrollo (Sanchez-Masi, 2020).

Más recientemente han aparecido nuevos esquemas teóricos que plantean elaboradas estrategias para el desarrollo, como los trabajos de la *Commission on Growth and Development* (ver CGD, 2008 y CGD, 2010) y la corriente intelectual denominada “economía institucional”⁹. No obstante, estas contribuciones todavía se enmarcan en los supuestos básicos de la teoría neoclásica y hasta ahora no han probado ser exitosas en sacar del subdesarrollo a ningún país.

El “trasplante” del modelo neoclásico del entorno en el que fue concebido a la peculiar realidad latinoamericana fue un hecho tanto notable como insólito. En la década de 1980 las instituciones de financiamiento internacional y una mayoría del mundo académico confiaban plenamente que las políticas neoliberales empleadas con éxito en el Reino Unido y Estados Unidos podrían replicarse con el mismo resultado en el mundo subdesarrollado. Siendo tan notablemente distintas las realidades de los extremos del mundo asimétrico en aquel entonces como en la actualidad, ¿es posible que ese modelo pueda ser igualmente efectivo en esos dos extremos? *Esta premisa es lo que podría llamarse el “pecado original” del modelo neoclásico: presumir que los principios de ese modelo pudieran ser igualmente efectivos en un entorno completamente distinto del que fueron concebidos.*

Los hechos han demostrado la incongruencia de esa premisa; en efecto, en el caso latinoamericano no pasó mucho tiempo desde que se adoptara el modelo de desarrollo neoclásico, plasmado en los principios del Consenso de Washington, hasta que se hiciera evidente que los países latinoamericanos no poseían ni el entorno socio-institucional ni la estructura

económica requeridos para el eficiente funcionamiento del modelo neoclásico. Esta apreciación muy pronto llevó a plantear las llamadas “reformas de segunda generación”, principalmente enfocadas en aspectos institucionales (Rodrik, 2007); sin embargo, esas medidas tampoco produjeron los resultados esperados. Parecería evidente que los principios de la teoría neoclásica no eran entonces, como no lo son en la actualidad, congruentes con la realidad de los países de América Latina. El desarrollo de los países latinoamericanos a partir de la década de 1980 confirma la falsedad de esa premisa (Sanchez-Masi, 2022).

▪ ***La mecánica neoclásica del crecimiento económico***

De acuerdo con Solow (1956), si la acumulación de capital (medida como el monto de capital por trabajador) fuera la única fuente del crecimiento, la economía debería tender hacia una situación de equilibrio. El aumento en el acervo de capital por trabajador disminuiría la productividad marginal del capital. En la medida que continúe el proceso de acumulación de capital, el crecimiento iría desacelerándose hasta que la economía llegase a una situación de equilibrio y dejara de crecer. Sin embargo, como lo observara Solow, esto no ocurría así, como lo atestiguaba el permanente crecimiento de los países desarrollados.

Para explicar el continuo crecimiento del producto *per cápita* en el largo plazo, Solow introdujo un factor exógeno, al que denominó “progreso tecnológico” o “productividad total de los factores” (PTF), como es conocido en la literatura económica moderna. La PTF refleja la proporción del crecimiento que no puede ser explicada solamente por la acumulación de los tradicionales factores de producción y generalmente es definida como la tasa de crecimiento económico *per cápita* por encima de la tasa de

crecimiento del stock de capital *per cápita*. Según Solow, el aumento en la PTF es absolutamente necesario a fin de mantener un crecimiento rápido y sostenido.

Diversos estudios revelan que en tanto la acumulación de capital y de mano de obra son importantes factores de crecimiento, la PTF puede llegar a representar una parte significativa del crecimiento económico en los países desarrollados (Hulten, 2009). En Estados Unidos la PTF ha sido responsable por entre el 15% y el 40% del crecimiento anual del producto del sector de negocios privados de ese país durante el período entre 1990 y 2018 (BLSUS, 2020).

En el contexto del modelo neoclásico de crecimiento, la tecnología y el conocimiento son un “bien público”, fácilmente disponible para cualquiera, ya sea dentro o fuera de un país. Denison (1967), por ejemplo, afirmaba que debido a que el conocimiento es un “bien internacional”, esperaba que la contribución de los avances del conocimiento fuera del mismo tamaño en todos los países. Con base en ese supuesto, el modelo neoclásico de crecimiento predice que, en el largo plazo, el ingreso *per cápita* en todos los países debería crecer al mismo ritmo, determinado en forma exógena por la tasa global de crecimiento del progreso tecnológico.

La mecánica neoclásica del crecimiento es apropiada como marco conceptual para analizar el proceso de crecimiento y la formulación de políticas económicas en las economías desarrolladas. Sin embargo, esa mecánica no refleja adecuadamente la realidad del crecimiento económico en las economías subdesarrolladas, como las de los países latinoamericanos. Por ejemplo, nada puede estar tan lejos de la realidad actual como suponer que el conocimiento y la tecnología son un “bien público”, libre y fácilmente accesible por cualquiera, como se explica en el Capítulo 4.

Asimismo, como se ilustra en el Capítulo 1, en las últimas cuatro décadas, el progreso tecnológico y la acumulación de capital no han sido motores importantes del crecimiento en América Latina, a juzgar por la evolución de la productividad laboral, que ha permanecido prácticamente estancada, y el coeficiente de inversión que, en las últimas cuatro décadas, ha sido inferior al promedio mundial. Por último, el ingreso *per cápita* en América Latina ha crecido a un ritmo mucho más lento que el promedio mundial y la distancia con el ingreso *per cápita* de los países desarrollados se ha venido ensanchando (ver Capítulo 1).

Paradójicamente, la mecánica neoclásica del crecimiento trae a la atención algunos aspectos que explican el porqué del inadecuado desempeño de la economía latinoamericana. Por un lado, la incapacidad para acumular una suficiente cantidad y calidad de capital y, por el otro, la imposibilidad de acceder al conocimiento y la tecnología del primer mundo, ambos imprescindibles para el rápido y sostenido crecimiento de la productividad y del ingreso.

- ***El flujo del capital externo y la convergencia***

El modelo neoclásico supone también que los países de menor desarrollo relativo crezcan a un ritmo superior al de los países desarrollados. Siendo el capital más escaso en los primeros su tasa de retorno debería ser superior en esos países que en los países desarrollados. En consecuencia, el capital debería fluir ávidamente de los países desarrollados hacia los subdesarrollados, lo que produciría un ritmo más acelerado de acumulación del capital y, como resultado, un más rápido crecimiento del ingreso *per cápita*. Finalmente, la brecha entre los niveles de ingreso *per cápita* de los países desarrollados y los subdesarrollados tendería a desaparecer,

llegándose así a la convergencia en los niveles de ingreso (Sanchez-Masi, 2022).

Los hechos en el caso de los países subdesarrollados, y en particular de los latinoamericanos, son totalmente distintos. El flujo de capital externo a América Latina ha sido más bien errático y escaso, generalmente motivado por situaciones coyunturales, ya sea en los países desarrollados o en los países receptores. Según UNCTAD (2020), el stock de inversión extranjera directa (IED) en las industrias extractivas y de procesamiento de petróleo y carbón representa el 32% del total en Brasil, el 82% en Argentina y el 40% en Colombia. En Chile, el stock de IED en el sector minero representa el 20% del total y el 30% en Perú

El tipo de inversión extranjera que ha ingresado a los países latinoamericanos ha sido, en su gran mayoría, IED “horizontal”, es decir, para crear o apoyar subsidiarias de empresas extranjeras, a fin de producir en forma integrada los mismos o similares bienes en cada país, incluyendo inversión financiera, o para la producción de bienes para consumo local, o para la explotación de recursos naturales y otros de similar naturaleza que difícilmente podrían contribuir a modernizar la estructura productiva y que, contrariamente a la premisa neoclásica, no han producido un desarrollo convergente (sobre el flujo y la naturaleza de la IED a América Latina véanse, por ejemplo, Sanchez-Masi, 2019; UNCTAD, 2020; CEPAL, 2020; CEPAL, 2023a, y Banco Mundial, 2023). Por último, como se mencionara, no se ha logrado la convergencia con los niveles de ingreso de los países desarrollados; es más, la brecha entre el ingreso *per cápita* de los países latinoamericanos y el de los países desarrollados ha ido aumentando en las últimas décadas (ver Capítulo 1).

En los países subdesarrollados la acumulación de capital relevante debería ser el capital que incorpore las tecnologías más avanzadas, capaz de apoyar la creación de nuevas y más productivas actividades, generar mejores empleos y modernizar las estructuras productivas, algo común en los países avanzados, pero no frecuente en los países subdesarrollados.

▪ *Consecuencias de la libre competencia y el libre comercio*

La libre competencia y el libre comercio constituyen los pilares fundamentales de las teorías económicas clásica y neoclásica, y fueron incorporados en el neoliberalismo del siglo XX. La competencia y el libre mercado han demostrado ser los más efectivos instrumentos para la asignación eficiente de los escasos recursos, tanto así que se los considera como unos de los factores más importantes en el progreso de los países desarrollados (Sowell, 2011).

En los países subdesarrollados, la competencia de precios en un libre mercado es también el más efectivo mecanismo para la mejor asignación de los escasos recursos disponibles en esas economías, si bien a menudo limitado por el intervencionismo estatal que produce distorsiones e ineficiencias. Sin embargo, este mecanismo típico de la economía neoclásica tiende a generar consecuencias no previstas en una economía subdesarrollada. En efecto, la libre competencia en las economías de mercado latinoamericanas, caracterizadas por el atraso tecnológico, ha hecho prácticamente imposible producir y competir con los productos manufacturados originarios de los países del primer mundo y ha motivado una “prematura desindustrialización” (ver Capítulo 1). En consecuencia, la libre competencia en los mercados latinoamericanos ha tendido, por un lado, a preservar la misma estructura productiva dependiente de la

explotación de productos primarios y, por el otro, ha propiciado la sustitución de la producción nacional con la importación de productos manufacturados de países desarrollados que, como se señalara en el Capítulo 1, han representado alrededor del 75% de las importaciones totales de mercancías.

Pero posiblemente, la secuela más prominente del modelo neoclásico en América Latina haya sido la consecuencia imprevista del libre comercio internacional sobre la estructura productiva y el desarrollo de la región. El libre comercio internacional constituye hoy día la fundamentación de las relaciones comerciales internacionales y un importante determinante de la especialización de los países (Sowell, 2011, pp. 502-509).

Al igual que el libre mercado, el libre comercio nació primero como teoría, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, pero mucho más tarde como práctica en las relaciones comerciales internacionales, promovida por las potencias coloniales desde finales del siglo XIX, inicialmente por Inglaterra. El proteccionismo comercial siguió empleándose en forma bastante generalizada hasta que todos los países industrializados alcanzaran un alto nivel de desarrollo. Lo relevante de destacar aquí es que el libre comercio fue una práctica comercial impulsada por los países industrializados o en proceso de industrialización desde mediados del siglo XIX, motivada por la necesidad de expandir sus mercados. Como se señalara, en ese entonces, los países de la “periferia” entraban en el esquema simplemente como proveedores de materias primas y mercado para los productos manufacturados del “centro”.

Los países, o mejor dicho, las empresas, las personas y otras entidades de un país, se involucran en el comercio internacional por los beneficios que obtienen en la transacción de ciertos bienes y servicios, por lo general

afines a la especialización inducida por las ventajas absolutas y las ventajas comparativas propias de un país.

Un país puede tener una situación extraordinaria para la producción de ciertos bienes y servicios debido a determinadas circunstancias como la dotación de sus recursos naturales, las condiciones de su clima, las características de su geografía u otros. Eso hace posible que un país pueda producir ciertos bienes y servicios a costos más bajos o de mejor calidad que otros países; en esas situaciones se dice que un país tiene una ventaja absoluta y, por lo tanto, tiende a especializarse en la producción y exportación de esos bienes o servicios (Sanchez-Masi, 2022a).

Aún en el caso de que un país no fuera capaz de producir ningún bien o servicio a un costo más bajo que otros países, todavía podría beneficiarse del comercio internacional y encontrar un nicho de especialización. De acuerdo con la doctrina de las ventajas comparativas de David Ricardo (1772-1823), fundamento del libre comercio, un país debería especializarse en la producción y exportación de los bienes y servicios que puede producir relativamente más eficientemente que otros países, es decir, en aquellos en los que posea una ventaja comparativa¹⁰. En situación de escasos recursos, producir *más* de un bien significa producir *menos* de otro; el problema no es cuánto cuesta producir un bien, sino cuánto es el costo de dejar de producir un bien alternativo, cuando los recursos pasan de ser asignados de la producción de uno al del otro. Este es el verdadero significado del *costo económico*, es decir, el *costo de oportunidad* de dejar de producir un bien o servicio alternativo (Sanchez-Masi, 2020a). Expresado en términos de costo de oportunidad, se dice que un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien o servicio si ese bien o servicio puede ser producido en el país a un menor costo de oportunidad que el costo de oportunidad de

producir ese mismo bien o servicio en otros países. Las ventajas comparativas, al igual que las absolutas, también conducen a la especialización de un país (Smit, 2010, pp. 108-109, y Sowell, 2011).

La lógica Ricardiana sobre el comercio internacional, fundamentado en las ventajas comparativas, presume una especialización estática, es decir, la constancia de una determinada ventaja comparativa, sin perjuicio de que ello pueda cambiar con el tiempo, por efecto del avance tecnológico o como resultado de políticas económicas deliberadas. Al eliminar la posibilidad del cambio, la doctrina de las ventajas comparativas presume la inmutabilidad de las ventajas comparativas y, por ende, la continua especialización de un país en actividades resultantes de sus particulares ventajas comparativas (Reinert, 2007, Capítulo 4 y Anexo 1).

Si bien en el comercio internacional todos los participantes obtienen beneficios, la evidencia histórica enseña que en el libre comercio asimétrico (es decir, entre países de diferentes niveles de desarrollo) los beneficios no se distribuyen por igual entre las partes involucradas, como ya lo señalara Raúl Prebisch hace siete décadas (Prebisch, 1948). Por ejemplo, el intercambio en la exportación de maíz y la importación de teléfonos celulares tiene consecuencias bastantes diferentes para ambas partes. Los teléfonos celulares tienen un valor agregado superior al del maíz porque la tecnología y la productividad en la producción de celulares son superiores a los que prevalecen en la del maíz. Como consecuencia, los factores empleados en la producción de celulares pueden recibir una remuneración superior a la que podrían recibir los involucrados en la producción de maíz. Este es, en esencia, el patrón del comercio internacional asimétrico que al final, como ya lo advirtiera Prebisch, acaba influyendo en los niveles de vida de las partes involucradas.

Puesto desde otra perspectiva, el libre comercio internacional basado en el principio de las ventajas comparativas involucra, en última instancia, el intercambio de la productividad y el valor agregado incorporados en los bienes y servicios transados. Beneficia proporcionalmente más al que intercambia bienes y servicios contenidos de una mayor productividad y valor agregado y en menor proporción al que intercambia bienes y servicios que incorporen una menor productividad y valor agregado.

El libre comercio asimétrico privilegia a los países que tienen la capacidad de producir y comercializar consistentemente productos que incorporen creciente productividad y valor agregado, como resultado del proceso de transformación y modernización de sus estructuras productivas. Para estos países no aplica la presunción Ricardiana sobre la inmutabilidad de las ventajas comparativas, puesto que con el acceso a nuevas tecnologías logran producir continuamente nuevos bienes y servicios, y así seguir creando ventajas comparativas más productivas. En cambio, en los países que no tienen esa capacidad, el libre comercio tiende a preservar sus mismas ventajas comparativas, lo que resulta consistente con la teoría Ricardiana que presume ventajas comparativas permanentes.

El caso de los países latinoamericanos es persuasiva evidencia de la presunción teórica implícita en la teoría de Ricardo. El libre comercio internacional ha consolidado las ventajas comparativas de los países de la región en la producción y exportación de productos primarios puesto que no han sido capaces de producir consistentemente nuevos bienes y servicios con creciente productividad y valor agregado con los cuales participar en el comercio internacional. Hasta tanto no desarrollen esa capacidad, el libre comercio internacional tenderá a preservar la misma estructura productiva dependiente de la producción y exportación de productos primarios y, como

lo señala Reinert (2007), a mantener su condición de países subdesarrollados.

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 se ha institucionalizado el libre comercio como uno de los pilares fundamentales del orden económico internacional. Esta organización mundial promueve y resguarda el libre comercio. Prácticamente todos los países de América Latina se han incorporado a la OMC y, por lo tanto, han aceptado observar en sus transacciones comerciales los principios del libre comercio. La generalizada aceptación de estos principios constituye para los países latinoamericanos un poderoso estímulo para seguir explotando sus productos primarios y mantener su tradicional estructura productiva.

Últimamente, los países latinoamericanos se han preocupado prioritariamente de su inserción en el comercio internacional, buscando ampliar mercados para sus exportaciones tradicionales. De hecho, en los foros internacionales sobre el comercio internacional, como la Ronda de Doha, finalizada en 2015 (ver WTO, 2022), y el acuerdo en principio entre los países del Mercosur y la Unión Europea, suscrito en julio de 2019 (ver EU, 2019 y Sanahuja y Rodríguez, 2021), los países latinoamericanos han acordado una mayor apertura de los países desarrollados a la exportación de sus productos primarios a cambio de una mayor liberalización para la importación de productos manufacturados. Si bien esto es importante para las economías de la región, no es suficiente para asegurar un futuro más prometedor. Al respecto, un informe del Global Development Policy Center de la Universidad de Boston (citado por Sanahuja y Rodríguez, 2021, p. 12) señala que si bien el acuerdo en principio entre Mercosur y la Unión Europea propiciaría la creación empleos, “...*puede generar, también, condiciones de subordinación tecnológica e industrial para el Mercosur,*

con consecuencias adversas en términos de desigualdad, crecimiento y desarrollo". Paradójicamente, esa línea de acuerdos conducirá inevitablemente a preservar las mismas ventajas comparativas de los países latinoamericanos, a mantener su dependencia de la explotación de productos primarios y a fortalecer el comercio internacional asimétrico.

En la actualidad ya no es viable para ningún país permanecer al margen del libre comercio internacional. Sin embargo, conseguir maximizar sus beneficios ha demostrado ser un "problema de oportunidad". Para los países de América Latina todavía no se ha presentado esa oportunidad. Estos países sólo podrán maximizar los beneficios del libre comercio en la medida que logren primero iniciar un proceso de transformación de sus estructuras productivas que les permita producir en forma consistente nuevos bienes y servicios contenidos de creciente productividad y valor agregado con los cuales participar en el comercio internacional. De lo contrario, el libre comercio asimétrico se encargará de preservar las mismas ventajas comparativas dependientes de la explotación de productos primarios, como ocurriera en las últimas cuatro décadas.

▪ ***El legado cuantitativo***

Un infortunado legado del modelo neoclásico ha sido el de explicar conceptos y relaciones funcionales entre variables económicas en términos cuantitativos. Si bien este enfoque puede ser apropiado en los países desarrollados pues la dimensión cuantitativa está normalmente correlacionada con factores cualitativos, no es el caso en los países subdesarrollados. Muy comúnmente los economistas enfocan la problemática del desarrollo desde la perspectiva del movimiento cuantitativo de las variables y relaciones funcionales de la teoría neoclásica.

Así, por ejemplo, es muy frecuente expresar el progreso de un país en función al crecimiento de su PIB. Este enfoque tiende a reducir el crecimiento económico a una apreciación cuantitativa: la tasa de crecimiento del PIB, un análisis estadístico del crecimiento. Al hacerlo de esa forma se ignora el aspecto cualitativo del crecimiento que es, en última instancia, la única dimensión relevante (Sanchez-Masi, 2022). No es lo mismo el crecimiento económico que mantiene la misma estructura productiva, dependiente de productos primarios, como es el caso de los países latinoamericanos, que el crecimiento que traiga aparejado la transformación y modernización de la estructura productiva, como ha ocurrido en los países emergentes del Asia (ver Capítulo 3).

Similar enfoque cuantitativo se aplica a la evaluación de otras variables económicas como la inversión, las exportaciones, la productividad y otras. Especialmente el análisis de la formación de capital debería examinar la naturaleza del capital involucrado; es evidente que el impacto del capital sobre la productividad y el crecimiento sería muy diferente cuando ese capital contribuye a incorporar las más avanzadas tecnologías, que cuando sólo se trata de inversión en procesos productivos básicos con tecnologías más rudimentarias. Lo mismo se aplica a la evaluación de las exportaciones; el análisis de la naturaleza y del valor añadido en los productos de exportación es más relevante que una simple información cuantitativa sobre su tendencia. Del mismo modo, el análisis de la evolución de la productividad revelaría información más valiosa si se identificaran los factores cualitativos que determinan su tendencia.

En suma, el punto de vista cuantitativo esconde, o por lo menos no permite apreciar en toda su magnitud y significado, los aspectos cualitativos implícitos en el proceso de desarrollo. En los países subdesarrollados, la

efectividad del crecimiento económico mostraría importante información de analizarse en función de sus implicaciones cualitativas como, por ejemplo, su impacto sobre la modernización de la estructura productiva, la naturaleza del capital utilizado, el valor agregado en las exportaciones, y otros aspectos cualitativos (Sanchez-Masi, 2020).

- *La experiencia de los países desarrollados*

Contrariamente a lo que podría suponerse, los actuales países del primer mundo, como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y otros países europeos, en las etapas iniciales de su desarrollo no emplearon una política económica basada en principios de la teoría neoclásica. Al contrario, el inicio del proceso de desarrollo de estos países fue el resultado de aplicar políticas económicas deliberadas que buscaban impulsar la generación del conocimiento y el progreso tecnológico, privilegiar y proteger ciertas industrias, subsidiar otras, y ampliar su participación en la economía mundial (Chang, 2010). De esa forma han venido transformando sus estructuras productivas a través de los últimos tres siglos. Todos han llegado a ser ricos en forma similar: a través de políticas que los llevaban de materias primas y rendimientos decrecientes hacia actividades industriales, rendimientos crecientes y economías de escala. Por décadas, a menudo siglos, sus gobiernos establecieron, subsidiaron y protegieron industrias y servicios dinámicos. Los más rezagados “emularon” a los países más prósperos del momento, transformando sus estructuras productivas hacia aquellas áreas donde se encaminaba el cambio tecnológico (Reinert, 2007).

Durante su período inicial de desarrollo y hasta mediado del siglo XIX, Inglaterra fue uno de los países más proteccionistas del mundo. La Primera Revolución Industrial consolidó la posición de Inglaterra como la

preeminente potencia industrial, y sólo a partir de la década de 1860, cuando su dominación industrial era absoluta, empieza a adoptar la política de la libre competencia y del libre comercio. Francia y otros países europeos pronto empezaron a imitar la exitosa estrategia de desarrollo e industrialización de Inglaterra. El proceso de “emulación” en ese entonces resultó ser relativamente fácil, en un entorno tecnológico no muy complejo, donde la difusión del conocimiento y la tecnología resultaba ser ágil y accesible (Reinert 2007, pp. 77-79).

Con posterioridad, después de haber alcanzado un alto nivel de desarrollo y avanzado en el proceso de industrialización, los otros países europeos, claramente distanciados del resto del mundo, se unen a Inglaterra en la práctica y difusión de los principios de la economía neoclásica, particularmente en el campo del comercio internacional. Al igual que Inglaterra, Estados Unidos fue uno de los países más proteccionistas durante su fase ascendente, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando también adoptara los principios de la teoría neoclásica (Chang, 2010, pp. 66-67).

En las fases iniciales de desarrollo, la política proteccionista fue útil para la introducción de la industria manufacturera y la consiguiente transformación de la estructura productiva, pero fue considerada inapropiada una vez alcanzado un alto nivel de desarrollo. En esta etapa, la nueva realidad requería de la libre competencia y del libre comercio a fin de expandir los mercados para los nuevos bienes producidos masivamente por la industria manufacturera, y así poder continuar su proceso de desarrollo (Reinert, 2007, p. 81). Para esos países había llegado la “oportunidad” del libre comercio.

Resumiendo, la evidencia histórica sobre el proceso de desarrollo de los actuales países desarrollados resalta que: (a) el desarrollo sostenido implica necesariamente la continua mutación y modernización de la estructura productiva mediante la incorporación de nuevas y más productivas actividades (el proceso de “destrucción creativa”, en palabras de Schumpeter); (b) este proceso ha sido siempre el resultado de actividades específicas y políticas económicas deliberadas; (c) el Estado desempeñó un papel protagónico en la conducción del proceso de desarrollo; (d) el acceso al conocimiento y la tecnología más avanzados del momento es imprescindible para lograr la transformación y modernización de la estructura productiva; (e) el proceso de desarrollo sostenido y la transformación estructural requieren una activa participación en un mundo cada vez más interdependiente, y (f) los beneficios del libre comercio se maximizan cuando un país logra producir consistentemente nuevos y más productivos bienes y servicios para el mercado internacional (Sanchez-Masi, 2019).

▪ *Una apreciación final sobre el modelo de desarrollo neoclásico*

En conclusión, en América Latina el actual modelo de desarrollo no ha producido los efectos esperados. Es más, a juzgar por los resultados obtenidos, puede afirmarse que resultó contraproducente, propiciando un desarrollo errático y la persistencia de una ineficiente estructura productiva. No es que ese modelo sea ineficaz; ha probado ser exitoso en los países del primer mundo, una vez que estos países alcanzaran un alto nivel de desarrollo que los ubicaran en el extremo superior del mundo asimétrico (Sanchez-Masi, 2022). Al respecto, es interesante señalar que en una publicación reciente CEPAL (2023, p. 205) ha destacado la incongruencia

de los “Estados árbitros-observadores” de los países desarrollados con el papel proactivo que los Estados deberían desempeñar en los países latinoamericanos. Esta observación puede interpretarse como una velada crítica a la política económica neoclásica por cuanto se refiere a un aspecto básico de esa política económica, vale decir, el papel del Estado en el proceso de desarrollo.

No obstante las inconsistencias entre los postulados neoclásicos y la realidad de los países subdesarrollados, no ha sido muy frecuente cuestionar la aplicabilidad del modelo neoclásico en América Latina, con la notable excepción de Raúl Prebisch que en la década de 1950 señalara varias de esas inconsistencias. Prebisch (1948, p. 13) explicaba que de acuerdo con la teoría neoclásica, los precios de los productos industriales y de los productos primarios deberían variar en la misma proporción que la productividad en los respectivos sectores. Siendo la productividad en el sector industrial más elevada que en el sector primario, los precios de los productos industriales deberían haber descendido más rápidamente que los precios de los productos primarios, de tal forma que la relación de intercambio entre ambos hubiera ido mejorando continuamente en favor de los productos primarios. De haber sido así, los frutos del progreso técnico se hubiesen distribuido parejamente en todo el mundo.

Sin embargo, los hechos confirmados en esos años indicaban que la relación de intercambio se había movido constantemente en contra de la producción primaria. No obstante que los costos de la producción manufacturera habían descendido con ritmo regular y persistente, los precios correspondientes habían aumentado también en forma consistente (Prebisch, 1948, p. 21). Claramente, los beneficios del avance tecnológico no resultaron en una disminución de los precios de las manufacturas en los países

industrializados, sino en un aumento en la retribución a los factores de producción involucrados. Esto resultaba evidente al comparar la evolución entre los niveles de vida de los países desarrollados y los subdesarrollados.

Prebisch señalaba que para que los principios de la teoría neoclásica produjeran en la periferia los mismos beneficios que en los países del centro, se hubiera requerido que en el mundo entero existiese libre competencia y una amplia movilidad de los factores de producción, especialmente de la mano de obra. Si esas condiciones se cumplieran, los frutos del progreso en los países del centro se habrían distribuidos a través del mundo, y los países latinoamericanos no habrían obtenido ningún beneficio económico en su industrialización. Sin duda los salarios de Estados Unidos tan altos con respecto a los del resto del mundo hubieran atraído grandes masas humanas hacia ese país, las cuales hubiesen influido muy desfavorablemente sobre esos salarios y el nivel de vida de amplios sectores de la población, tendiendo así a reducir la diferencia con los del resto del mundo. Como destacaba Prebisch (1948, p. 22), esta posibilidad fue suficiente para convencer a las autoridades de Estados Unidos “... *que la protección de ese nivel de vida, logrado tras mucho esfuerzo, tenía que prevalecer sobre las presuntas virtudes de un concepto académico.*” Esa condición era entonces como ahora un requisito irrealizable.

En síntesis, las observaciones de Prebisch de entonces reflejan hoy como hace siete décadas la esencia de la relación económica entre los países del centro y los de la periferia, así como la persistente realidad del mundo asimétrico. El modelo neoclásico ha probado ser no sólo incongruente con la realidad latinoamericana pero, aún más importante, sus postulados de la libre competencia y del libre comercio han sido factores determinantes para consolidar y preservar una estructura productiva ineficiente. En

consecuencia, los países de América Latina deben agenciarse para diseñar e implantar un nuevo paradigma de desarrollo, acorde con la realidad de la región y capaz de generar un crecimiento alto, sostenido e incluyente. En el Capítulo 8 se postulan los principios básicos de un paradigma de desarrollo que persigue esos objetivos.

9 Sobre la “economía institucional” consultar, entre otros, Hausmann and Klinger (2006), Rodrik (2007) e Hidalgo and Hausmann (2009).

10 Sobre la teoría de las ventajas comparativas véanse, por ejemplo, Heilbroner (1999), Reinert (2007), Smit (2010) y Sowell (2011).

CAPÍTULO 3

EL DESAFÍO DE LA INSERCIÓN EN EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO

*The World as we have created it is a process of our thinking, it
cannot be changed without changing our thinking.*

Albert Einstein

En las últimas décadas se ha venido consolidando un nuevo orden económico global caracterizado por la fragmentación internacional del proceso de producción. Para los países en vías de desarrollo este nuevo orden económico ofrece, por un lado, oportunidades y, por el otro, plantea serias amenazas (World Bank Group *et al.*, 2017).

Esta nueva realidad está definiendo una novedosa estrategia de desarrollo para los países subdesarrollados. En ese esquema, la inversión extranjera vinculada con la fragmentación del proceso de producción desempeña un papel crítico para facilitar el acceso a las últimas tecnologías, diversificar la producción y la oferta exportable y acelerar el proceso de crecimiento. Los países subdesarrollados que se han insertado en esta nueva realidad están modernizando sus estructuras productivas y logrando un rápido desarrollo sostenido e inclusivo. En cambio, los países latinoamericanos han permanecido al margen de esta nueva realidad, como ignorando su existencia; para ellos el nuevo orden económico se ha convertido en una amenaza que, además, está acentuando la incongruencia del modelo de desarrollo neoclásico con la realidad latinoamericana. Tratar de

incorporarse al nuevo orden económico y aprovechar las oportunidades que éste ofrece es otro gran desafío que enfrenta América Latina en el siglo XXI.

A. Génesis y características del nuevo orden económico

El nuevo orden económico a nivel mundial que se ha venido gestando desde la década de 1980 es esencialmente el resultado de tres fenómenos: (a) la progresiva liberalización del comercio internacional; (b) la creciente facilidad en los flujos financieros, en especial en la relocalización de la inversión extranjera directa (IED), y (c) la fragmentación del proceso de producción a lo largo de varios países. La conjunción de estas tendencias ha dado origen a una nueva realidad económica internacional. Este es el actual orden económico dominante, sustancialmente distinto del que existía hace apenas cuatro décadas. Su característica definitoria es un diseminado proceso global de producción, apoyado por un amplio y ágil movimiento de la IED en busca de las eficiencias operativas que ofrecen las ventajas de ubicación en determinados países. Hasta ahora, este nuevo orden económico se ha circunscrito principalmente a los países más desarrollados y a varios países emergentes del Asia (World Bank Group *et al.*, 2017 y UNCTAD, 2018).

La liberalización del comercio y de los flujos de capital a partir de la década de 1980 constituyó un gran incentivo para un cambio en la organización de las empresas multinacionales (EMNs). En sus orígenes, las EMNs eran compañías que operaban en varios países a través de subsidiarias, produciendo en forma integrada los mismos o similares productos en cada país, pero con las actividades propias de la casa matriz concentradas en su país de origen. Este tipo de inversión extranjera es denominada “inversión extranjera horizontal”, y es motivada por la conveniencia de acceder a

ciertos mercados, así como para evitar las dificultades propias del comercio internacional (Lanz and Miroudot, 2011).

A partir de la década de 1980 se inicia un cambio cualitativo en la organización de las EMNs, consistente en la fragmentación del proceso de producción a lo largo de varios países. Este proceso dio origen a la “inversión extranjera vertical”, es decir, la IED vinculada con la especialización vertical del proceso de producción a lo largo de varios países, en busca de mayor eficiencia operativa en términos de costos de producción, disponibilidad de factores de producción, así como facilidades y seguridades para la producción y el comercio. Progresivamente, pero en forma cada vez más impactante, las EMNs han venido organizando sus procesos de producción reubicando sus actividades a lo largo de varios países (proceso conocido como “*offshoring*”).

Esta fragmentación de las diferentes etapas del proceso de producción a través de varios países se conoce como “cadena global de valor” (Lanz and Miroudot, 2011). El valor agregado creado en las diferentes etapas del proceso de producción fragmentado a lo largo de varios países (incorporado en los flujos de comercio de bienes y servicios intermedios) es el resultado de las actividades de las cadenas globales de valor (CGV). Como resultado de este proceso empieza a cobrar importancia el comercio internacional de insumos para la producción, por oposición a bienes terminados (Lanz and Miroudot, 2011, p. 5).

La complejidad del proceso global de producción ha transformado la naturaleza del comercio internacional. La tradicional información estadística para medir la actividad económica no alcanza a reflejar con propiedad la importancia e impacto de las CGV asociadas con la fragmentación del proceso de producción. Esta situación ha motivado un

nuevo enfoque en el análisis del comercio internacional. En efecto, la información convencional sobre el comercio internacional, medido por el valor bruto de las transacciones, no expresa apropiadamente las características de todas las operaciones comerciales en el mundo actual. La creciente importancia del comercio internacional de insumos ha conducido al desarrollo de un enfoque analítico y de información estadística basados en el valor agregado, a fin de evaluar otro importante aspecto del comercio internacional (World Bank Group *et al.*, 2017, p. 1). Por ejemplo, la percepción del comercio internacional de servicios cambia radicalmente cuando el valor agregado reemplaza al valor bruto de las transacciones. En 1980, la distribución entre el valor del comercio mundial de mercancías y el comercio directo de servicios fue de alrededor de 80:20; en 2009, esa relación prácticamente no había cambiado. Sin embargo, el valor agregado en las exportaciones de servicios en el comercio global se había casi duplicado entre 1980 y 2009. Esta situación se explica por el hecho de que una parte importante del valor agregado en los productos manufacturados proviene de insumos del sector de servicios como, por ejemplo, los cada vez más comunes

softwares en los automóviles, televisores y en otros productos (World Bank Group *et al.*, 2017, pp. 9-10).

La creciente importancia de la fragmentación internacional del proceso de producción se puede apreciar en el hecho de que en el período 2010-14 las EMNs coordinaban o eran responsables por alrededor del 80% del comercio mundial a través de CGV. Asimismo, el comercio de insumos o bienes y servicios intermedios representaba alrededor del 40% del total del comercio mundial (United Nations, 2014, pp. 60-61). Por otra parte, el informe del World Bank Group *et al.* (2017, p. 2) señala que entre 1995 y 2014, el

comercio a través de CGV fue responsable por entre el 60% y el 67% del comercio mundial en términos de valor agregado.

Gran parte de la producción mundial se estructura ahora en CGV en las que las empresas en varios países producen partes, componentes y servicios, en lugar de productos terminados, y a su vez venden esos productos a otras empresas de todo el mundo. Las típicas etiquetas “*Hecho en...*” en los productos manufacturados se han convertido en símbolos arcaicos de una época pasada. Hoy en día, la mayoría de los productos son “*Hechos en el Mundo*”. Ningún país tiene una ventaja comparativa en la producción del iPhone; lo que algunos poseen es una ventaja comparativa en fabricar insumos o partes para la CGV del iPhone. Muchos teléfonos inteligentes y televisores, por ejemplo, están diseñados en los Estados Unidos o Japón; tienen insumos sofisticados, como semiconductores y procesadores, que se producen en Corea del Sur, Taiwán o Vietnam; se ensamblan en China o Japón, y finalmente se comercializan y reciben servicios prácticamente en todo el mundo (World Bank Group *et al.*, 2017, p. 1).

B. Oportunidades y amenazas que plantea el nuevo orden económico

Indudablemente, para los países subdesarrollados el nuevo orden económico es un arma de doble filo: para unos ofrece grandes oportunidades; en cambio para otros plantea serias amenazas. Para los países en vías de desarrollo, la incorporación al nuevo orden económico, mediante la participación en las CGV, puede ser un medio de especial importancia a fin de capturar los beneficios de un comercio e inversión de mejor calidad y competitividad, empleos más productivos y mejor remunerados y mayor crecimiento económico (UNCTAD, 2013).

Las CGV pueden contribuir significativamente a la transferencia de tecnología, financiamiento, diversificación de las exportaciones y facilitar el

acceso a los mercados globales sin tener que desarrollar toda una industria de exportación, focalizándose en vez en unas pocas actividades o componentes de una CGV (UNCTAD, 2013 y World Bank Group *et al.*, 2017). Para un país subdesarrollado, la inserción en el nuevo orden económico ha demostrado ser el atajo para lograr la transformación y modernización de su estructura productiva y el agente catalizador de un desarrollo sostenido e inclusivo. La evidencia disponible muestra que los países en vías de desarrollo de más alto y sostenido crecimiento son precisamente los que tienen una creciente participación en el proceso global de producción (World Bank Group *et al.*, 2017).

Por otra parte, los países que no logren insertarse en esta nueva realidad, como los latinoamericanos, están expuestos a permanecer al margen de los avances tecnológicos, de la posibilidad de crear nuevas y más productivas actividades, de mejorar su productividad laboral y crear mejores empleos y, al final, condenados a mantenerse en el extremo inferior del mundo asimétrico del siglo XXI.

▪ *La inserción de países asiáticos en el nuevo orden económico*

Antes de inicios de la década de 1980, los países emergentes del Asia (China, Corea del Sur, India, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) participaban en la economía mundial con la producción y exportación de productos primarios, con estructuras productivas e institucionales típicas de países subdesarrollados. Al igual que los países de América Latina, crearon empresas públicas de todo tipo; protegían su industria nacional y otorgaban un papel protagónico al Estado como conductor del proceso de desarrollo, especialmente en aquellos países que contaban con regímenes políticos totalitarios.

Coincidiendo con el surgimiento del nuevo orden económico, el modelo de desarrollo de varios países asiáticos, especialmente China, Corea del Sur y Taiwán, empezó a cambiar radicalmente desde principios de la década de 1980. A partir de entonces, esos países han logrado iniciar un rápido e inclusivo proceso de desarrollo, transformando sus estructuras productivas y mejorando el nivel de vida de su población en un tiempo extraordinariamente corto, *esencialmente aprovechando las oportunidades que ofrecía el nuevo orden económico*. Con políticas *sui generis* y enfoques radicales e innovadores, esos países lograron en alrededor de cuatro décadas un alto nivel de desarrollo, una experiencia sin precedentes en la historia¹¹.

Seis aspectos de la experiencia de estos países merecen ser destacados. En primer lugar, lograron obviar sus serias deficiencias institucionales, peores de las que hoy afligen a los países de América Latina, mediante la creación de “realidades institucionales alternativas” en las llamadas zonas económicas especiales (ZEE). Es decir, crearon “ventajas de ubicación” en áreas paralelas pero separadas de la realidad nacional, con una legislación especial que proveía seguridad jurídica, incentivos a la inversión y flexibilidad en el mercado laboral, así como una adecuada infraestructura para la producción y el comercio.

En segundo lugar, accedieron rápidamente al conocimiento y la tecnología del primer mundo mediante la atracción de inversión extranjera directa (IED) a las ZEE, que allí se radicaron para aprovechar las ventajas e incentivos que esas zonas ofrecían. Con una visión pragmática aceptaron el hecho de que, en las condiciones del mundo asimétrico actual, la IED era el instrumento más expedito y efectivo para acceder al conocimiento y la tecnología más avanzados.

En tercer lugar, como en el caso de los países desarrollados, el Estado desempeñó un papel protagónico conduciendo el proceso de desarrollo con eficiencia y perseverancia y empleando una política económica deliberada para reorientar el proceso de desarrollo. Esa política económica incluía una disciplinada dirección estatal, claros objetivos de largo plazo, subsidios e incentivos de diversos tipos, una buena dosis de proteccionismo, y un creativo marco regulatorio que contenía normas legales y administrativas para atraer y asimilar la IED a la economía nacional, y muchas otras medidas arbitrarias para alcanzar los objetivos estratégicos propuestos.

En cuarto lugar, acompañaron el proceso de transformación estructural y rápido desarrollo con un significativo fortalecimiento institucional, creando habilidades locales para la absorción, adaptación y creación de nuevas tecnologías, implantando políticas sociales para mejorar el nivel de vida de la población, y dando especial prioridad al mejoramiento de la educación a todos niveles, en consonancia con las demandas del proceso de desarrollo.

En quinto lugar, para alcanzar sus objetivos estratégicos emplearon las fuerzas del mercado y múltiples incentivos económicos, adaptándolos a la realidad del momento y respetando las limitaciones políticas e ideológicas. Resistieron las regulaciones internacionales y las aceptaron solamente cuando la economía había llegado a ser suficientemente fuerte y competitiva; de otra forma, no parece que hubiese sido viable diversificar la economía, rompiendo la dependencia de la agricultura y de otros productos tradicionales (Rodrik, 2011).

Finalmente, lograron atraer un importante flujo de IED a las ZEE mediante novedosos y variados incentivos, y abrieron sus economías al resto del mundo empleando una estrategia que compaginaba la transformación de sus estructuras productivas con la oportuna adopción del libre comercio

internacional. Por un lado, la IED que se había instalado en las ZEE producía principalmente bienes intermedios que eran exportados a otros destinos para su utilización final. Por el otro, la creciente importancia de las operaciones de la IED requería de una política de libre comercio para facilitar las transacciones de las CGV creadas por la IED, ampliar las relaciones comerciales, productivas y financieras con el resto del mundo, y para seguir atrayendo IED. *En esa dualidad descansa lo que cabría denominar la “oportunidad” del libre comercio para un país subdesarrollado en el mundo del siglo XXI: es conveniente y beneficioso una vez que un país logra establecer un proceso de transformación estructural que le permita producir con creciente productividad nuevos bienes y servicios, generalmente insumos en una cadena global de producción que, por consiguiente, requieren el acceso a mercados internacionales.*

De esa forma se fueron integrando a las economías más avanzadas e introduciendo actividades económicas más productivas a nivel local. Con el tiempo, las actividades de la IED se fueron vinculando con la economía local, mediante políticas que incentivaban el establecimiento de relaciones comerciales y de producción entre la IED y las empresas nacionales. Esta estrategia hizo posible el rápido acceso al conocimiento y la tecnología del primer mundo, la incorporación a CGV, la extensión de las CGV a empresas nacionales y la diversificación de la producción y la oferta exportable. Este proceso generó un sostenido desarrollo y una rápida transformación de sus estructuras productivas, todo en un período extremadamente corto. Es de notar que el desarrollo de esos países ha sido tanto rápido como inclusivo; han logrado sacar de la pobreza a parte significativa de su población, desde más de 600 millones de personas en China hasta el 50% de la población en

Vietnam (Rodrik, 2011; Vanham, 2018 y World Bank, 2021). Las ventajas comparativas de estos países, que inicialmente estaban en los sectores primarios, son en la actualidad substancialmente diferentes, ubicándose en sectores de creciente productividad y valor agregado. Es oportuno destacar que otros países emergentes del Asia, como India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam, están empleando políticas y estrategias similares con resultados igualmente exitosos, como se describe en el Capítulo 1 (World Bank Group *et al.*, 2017; Vanham, 2018; ASEAN Briefing, 2020 y World Bank, 2021).

Al respecto, China ofrece algunas lecciones interesantes. En 1978, China comenzó su proceso de reforma económica; como parte de esas reformas, estableció inicialmente cuatro ZEE, dotadas con buena infraestructura física y eficiente sistema aduanero. En poco tiempo China extendió estos beneficios a más de treinta ciudades en todo el país. La competencia entre las ciudades permitió que algunas de ellas surgieran como lugares con bajos costos para la producción y el comercio y una amplia participación en CGV. Investigaciones sobre el valor añadido en el comercio internacional demostraron que gran parte del valor añadido localmente en las exportaciones de China procedía de empresas privadas del país. Si bien las empresas extranjeras procesaban parte importante de las exportaciones de China, la exitosa expansión de las cadenas de valor a las empresas nacionales resultó en que la mayor parte del valor agregado en esas exportaciones proviniera del sector privado doméstico (World Bank Group *et al.*, 2017, p. 6).

En síntesis, mediante el empleo de políticas y estrategias innovadoras, los países emergentes del Asia han sabido aprovechar, y siguen aprovechando, las oportunidades que ofrece el nuevo orden económico internacional.

Llama la atención que los países latinoamericanos no hayan tratado de emular la exitosa experiencia de los países emergentes del Asia. *Hay que destacar que, hasta el presente, el modelo de desarrollo adoptado por esos países asiáticos ha sido el único que ha logrado incorporar países subdesarrollados al primer mundo.*

Finalmente, un aspecto importante que habría que resaltar es que esos países asiáticos lograron iniciar su rápido desarrollo contando con regímenes políticos totalitarios, lo que ciertamente facilitaba establecer y mantener objetivos y una visión estratégica de largo plazo. Sin embargo, la mayoría de esos países (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia, Indonesia y Tailandia) pudieron luego transitar a regímenes democráticos en la medida que se iba fortaleciendo su proceso de desarrollo.

La reciente experiencia de Vietnam es un ejemplo de cómo un país en vías de desarrollo puede aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo orden económico. El impresionante desarrollo de Vietnam a partir de las reformas económicas de 1986 fue impulsado por el éxito en la atracción de IED a ZEE, la progresiva integración del país al nuevo orden económico y las importantes inversiones en su capital humano (ver Sanchez-Masi, 2022a, pp. 77-87 y U.S. Library of Congress, 2005). Según el Banco Mundial (2023), en el período de algo más de tres décadas, entre 1990 y 2022, el PIB de Vietnam creció, en términos reales, a un promedio anual del 6,7%, muy superior al crecimiento del PIB mundial (2,9%) y al de América Latina (2,5%). En el período 1991-2022, el crecimiento de la productividad laboral, medido por el PIB por persona ocupada, fue en Vietnam, en promedio, del 5% anual, sustancialmente superior al de América Latina (0,8%), al de Estados Unidos (1,5%) y al de la Unión Europea (1,2%).

La evolución de las exportaciones de Vietnam es otro indicador de su rápido desarrollo y transformación estructural: el total de sus exportaciones de mercancías, en US\$ corrientes, aumentó de US\$15 mil millones en 2000 a US\$371 mil millones en 2022, monto superior al de Brasil en ese año (US\$334 mil millones). Las exportaciones de bienes de alta tecnología¹², pasaron de US\$3 mil millones en 2008 a US\$102 mil millones en 2020, más de treinta veces en tan sólo doce años. En América Latina, México fue con mucho el mayor exportador de productos de alta tecnología, con un monto en 2020 de US\$71 mil millones, inferior al total de Vietnam (Banco Mundial, 2023).

▪ *América Latina y el nuevo orden económico mundial*

Los países latinoamericanos, en cambio, han permanecido al margen de esta nueva realidad (World Bank Group *et al.*, 2017 y UNCTAD, 2018). Para los países latinoamericanos, el nuevo orden económico se ha convertido en una amenaza que ha afectado su desarrollo y exacerbado la incongruencia del modelo neoclásico con la realidad de la región. En efecto, la combinación de las consecuencias de la política económica basada en principios de la teoría neoclásica, unida a la incapacidad de insertarse en el nuevo orden económico internacional y participar en CGV han afectado desfavorablemente el proceso de desarrollo regional.

Como se señalara en el Capítulo 1, desde la década de 1980, el crecimiento del PIB regional se ha ralentizado y vuelto errático, disminuyendo de un promedio anual del 5,8% durante los treinta años entre 1950 y 1980, a un promedio anual de 2,4% entre 1980 y 2022. Además, la región ha estado perdiendo importancia relativa en el contexto mundial, cediendo espacios a

países emergentes del Asia que, como se señalara, han venido creciendo a un ritmo significativamente superior al de América Latina.

C. Condiciones para participar en el nuevo orden económico

Como se explicara, los países emergentes del Asia han logrado un notable éxito en insertarse en el nuevo orden económico e incorporarse a CGV mediante la atracción de IED. Sin embargo, pocos otros países subdesarrollados están logrando insertarse en el proceso global de producción, siendo los países de América Latina de los que han tenido la participación más limitada en el nuevo orden económico y en incorporarse a CGV a nivel mundial (UNCTAD, 2018).

Frecuentemente se argumenta que los salarios bajos constituyen un factor determinante para la inserción de un país en el nuevo orden económico y para participar en las CGV. Pero los salarios bajos existen en todos los países en desarrollo, sin embargo, sólo unos pocos de ellos están involucrados en las CGV. Los costos laborales unitarios (la relación entre los salarios medios y el PIB *per cápita*), es decir, una indicación indirecta de la productividad laboral, resultan ser mucho más importantes que los bajos salarios. Los países con alta productividad laboral tienen salarios más altos, pero siguen siendo productores de bajo costo. En contraste, hay países que tienen salarios muy bajos pero altos costos laborales unitarios. La gran mayoría de los países más involucrados en CGV se destacan por tener bajos costos laborales unitarios, pero no necesariamente bajos salarios (World Bank Group *et al.*, 2017, p. 6).

Otra importante dificultad para la participación de los países en desarrollo en las CGV son los costos no tarifarios del comercio (fletes, seguros, trámites fronterizos y otros costos asociados al movimiento internacional de mercancías). Estos costos, que pueden expresarse como equivalentes a

tarifas arancelarias *ad valorem*, son por lo general mucho más elevados que los aranceles. En sectores con cadenas de valor complejas (en las que los insumos deben atravesar múltiples cruces fronterizos antes de su ensamblaje final) como vehículos, computadoras y maquinarias, los costos no tarifarios del comercio llegan a ser más de cuatro veces superiores a los aranceles. Asimismo, los productos que tienen CGV complejas que requieren muchos intercambios entre diferentes empresas, conllevan el riesgo de incumplimiento contractual por parte de algún participante en la cadena. Por tanto, los países con serias falencias institucionales relacionadas con la administración de justicia, la adecuada protección a los derechos de propiedad, la corrupción y otros, no tendrán muchas posibilidades de participar en CGV (World Bank Group, *et al.* 2017).

En síntesis, para los países subdesarrollados, y en especial para los de América Latina, insertarse en el nuevo orden económico y participar en CGV no es una tarea fácil. Se requiere políticas e incentivos especiales para atraer IED, un marco institucional adecuado para proporcionar seguridad y previsibilidad jurídica, e infraestructura física y administrativa adecuadas para facilitar la producción y el movimiento de insumos (United Nations, 2014, p. 61), requisitos que la mayoría de los países latinoamericanos no puede ofrecer. Como se ha señalado, para obviar esas dificultades, algunos países en vías de desarrollo, en especial los países emergentes del Asia, han establecido zonas económicas especiales como un instrumento para crear una “realidad institucional alternativa”, en las que se ofrecen incentivos económicos, seguridad y previsibilidad jurídica y facilidades para la producción y el comercio (World Bank Group *et al.*, 2017, p. 13 y ASEAN Briefing, 2020). Una encuesta realizada por UNCTAD (2018) destaca que,

considerado por regiones, América Latina es una de las que menos ha utilizado este instrumento.

Por otra parte, los acuerdos comprensivos de comercio y de integración, como los que existen en la Unión Europea o entre varios países asiáticos, han facilitado la atracción de inversión extranjera, el acceso a tecnología de avanzada y la participación de países emergentes en CGV (World Bank Group *et al.*, 2017, p. 162). En América Latina, sin embargo, los diferentes acuerdos comerciales y de integración de carácter regional, hasta el presente, no han producido resultados destacables. Los acuerdos con regiones económicamente desarrolladas, como el acuerdo en principio entre el Mercosur y la Unión Europea de 2019, después de más de veinte años de negociación, todavía no ha sido formalizado y continúa siendo discutido. El acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, como se ha señalado, no ha producido impacto significativo en el desarrollo de México.

D. Algunos comentarios finales

En síntesis, el mundo del siglo XXI, cada vez más interrelacionado por la fragmentación internacional del proceso de producción, la liberalización del comercio y de los flujos financieros, agudiza las discrepancias entre los países que están incorporados a esa nueva realidad y los que permanecen al margen de ella; hoy es difícil concebir un crecimiento alto, sostenido e inclusivo al margen del nuevo orden económico (World Bank Group *et al.*, 2017).

¿Por qué los países de América Latina no han logrado imitar a los países emergentes del Asia? ¿Por qué los distintos gobiernos latinoamericanos no pueden apreciar las oportunidades que ofrece el nuevo orden económico y buscar aprovecharlas? La respuesta no es evidente, sólo apenas algunas presunciones subjetivas. Parecería ser que la mayoría de los países

latinoamericanos ven en el nuevo orden económico una amenaza política para su autodeterminación, cuando en realidad es una oportunidad económica. ¿Es que todavía persiste la desconfianza hacia la IED, un resabio de décadas pasadas, cuando fuera percibida como instrumento de los países desarrollados para aprovecharse de las riquezas nacionales? Parecería ser que los gobernantes de la región están más pendientes de las luchas internas por el poder político que de lo que acontece en el mundo exterior. Por otra parte, es evidente que la mayoría de los países de América Latina no reúne, hasta ahora, las condiciones socio-institucionales necesarias para participar en el nuevo orden económico. Cualquiera sea la explicación, lo cierto es que la región ha permanecido al margen del nuevo orden económico y de las oportunidades que éste ofrece.

En años recientes la pandemia del Covid-19 y las tensiones políticas y económicas entre China, por un lado, y Estados Unidos y la Unión Europea, por el otro, en especial a partir de 2017, pueden reforzar las tendencias en esos países hacia la autosuficiencia en sectores como la defensa, la seguridad alimentaria y la producción de artículos manufacturados estratégicos (CEPAL, 2022e, p. 52). Además, esas tensiones han ocasionado ajustes en la estructuración de las CGV a nivel mundial (CEPAL, 2023, p 25). Algunas empresas que operaban en China, vinculadas con intereses en Estados Unidos, la Unión Europea, Japón o Corea del Sur, se han reubicado de China a otros países, principalmente asiáticos. Asimismo, países como Estados Unidos y los de la Unión Europea han estado tomando medidas para acortar las CGV vinculadas a sus intereses políticos y económicos mediante la producción nacional de insumos para esas CGV. Sin embargo, esta situación no parece que, en el largo plazo, vaya a eliminar las ventajas propias de las CGV, aunque pueda alterar en cierta medida la estructuración

de las mismas. *Por otro lado, por su proximidad con el mercado de Estados Unidos, estos acontecimientos pueden ofrecer oportunidades especiales para los países latinoamericanos: tratar de crear ventajas de ubicación para atraer IED que está buscando reubicarse, e insertarse en las CGV que están siendo redefinidas.*

En suma, no es probable que este nuevo orden económico vaya a desaparecer en un futuro previsible. La fragmentación internacional del proceso de producción ha probado ser viable, muy efectiva y altamente beneficiosa para las grandes empresas multinacionales, mejorando notablemente la productividad del proceso productivo. El motivo de lucro, que es el principal motor del progreso de las empresas privadas, seguirá siendo tan importante como en el pasado. En consecuencia, las empresas privadas seguirán buscando ventajas de ubicación donde puedan ubicar la producción de los diversos componentes de los productos finales que ofrecen. En pocas palabras, el nuevo orden económico ha llegado para instalarse, aunque tenga que ajustarse a las condiciones particulares del momento. El desafío para América Latina, al igual que para el resto del mundo, es desarrollar las ventajas de ubicación que sean atractivas para atraer a la inversión extranjera que seguirá buscando esas ventajas de ubicación para satisfacer sus motivos de lucro.

Si los países latinoamericanos no logran aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo orden económico, muy probablemente su crecimiento seguirá siendo bajo, errático e incapaz de generar las oportunidades y los recursos necesarios para solventar los serios desafíos que enfrenta la región en la actualidad. De ser así, es predecible que continúe la volatilidad política y económica, con gobiernos unas veces de izquierda y otras de derecha, buscando en vano mejores alternativas, como lo atestigua la

experiencia de la mayoría de los países de América Latina en las últimas cuatro décadas. Permanecer al margen del nuevo orden económico ha puesto de manifiesto las falencias del actual modelo de desarrollo de los países de la región y está intensificando su marginación en el mundo del siglo XXI; además, está agravando el atraso tecnológico de la región, como se explica en el Capítulo 4.

Es importante destacar que la inserción en el nuevo orden económico no es una alternativa a la explotación racional de las actuales ventajas absolutas o comparativas de la región. De ninguna manera los países latinoamericanos deberían abandonar estas actividades. Al contrario, deberían tratar de seguir incorporando creciente productividad y valor agregado en ellas. Sin embargo, la historia económica registra una irrefutable evidencia y lección: el proceso de desarrollo implica, en su esencia, la transformación y modernización de la estructura económica mediante la continua incorporación de actividades más productivas. De igual manera, como lo implicara Prebisch (1948), en el largo plazo la productividad y el ingreso en los sectores primarios son normalmente inferiores a la productividad y el ingreso en los sectores que exploten el conocimiento y las tecnologías más avanzadas. La evolución del ingreso y la productividad laboral en América Latina, en contraste con la de los países desarrollados y la de los países emergentes del Asia (ver Capítulo 1), constituye una clara evidencia de este fenómeno.

En las condiciones del mundo actual, la inserción en el nuevo orden económico es quizás la opción más efectiva para un país subdesarrollado de agenciar una rápida modernización y transformación de su estructura productiva y generar un desarrollo sostenido e inclusivo. Esta es otra perspectiva sobre una problemática fundamental del desarrollo de los países

latinoamericanos: *la urgente necesidad de complementar las actuales ventajas comparativas de los países de la región con la continua introducción en sus estructuras económicas de nuevas y más productivas actividades*. Para alcanzar este objetivo, la estrategia empleada por los países emergentes del Asia ha probado ser el camino adecuado, que bien podría ser emulada por los países latinoamericanos.

América Latina debe percatarse de los hechos relevantes que están aconteciendo en el mundo del siglo XXI. En primer lugar, América Latina tiene que reconocer que su actual modelo de desarrollo no ha producido los resultados esperados; la región está perdiendo relevancia en el contexto global; la distancia con los países desarrollados y con algunos países asiáticos es cada vez mayor y más sustancial; con urgencia se requiere diseñar e implantar un nuevo paradigma de desarrollo. En segundo lugar, América Latina debe entender y aceptar que una nueva realidad se ha instalado en el mundo; no se trata de una disyuntiva política; es una realidad eminentemente económica. Finalmente, América Latina debe buscar la manera de aprovechar las oportunidades que ofrece esta nueva realidad, como lo están haciendo los países del Asia. La disyuntiva es clara: de no hacerlo, el nuevo orden económico seguirá siendo una amenaza, condenando a la región a permanecer en los últimos escaños entre las naciones del mundo.

11 Para mayores detalles sobre las política e incentivos utilizados por estos países asiáticos en su rápido proceso de desarrollo, véanse OEDC (2000), Giner y Giner (2002), IMF (2003), Nicolas *et al.* (2013), ANU (2018) y CRS (2019).

12 Son productos con una alta intensidad de investigación y desarrollo (I&D), como computadoras, instrumentos científicos, maquinaria eléctrica, productos farmacéuticos y aeroespaciales (Banco Mundial, 2023).

CAPÍTULO 4

EL DESAFÍO DE ACCEDER AL CONOCIMIENTO Y LA TECNOLOGÍA DEL PRIMER MUNDO

Scientia potentia est.

Thomas Hobbes, Leviathan

En el siglo XXI se acepta naturalmente que la innovación tecnológica proviene o está basada en el conocimiento científico. El reconocimiento de esta relación entre el conocimiento científico y la innovación tecnológica, sin embargo, es relativamente reciente. El estudio objetivo de la naturaleza mediante la observación, la experimentación y la medición —lo que se conoce como “ciencia”— se inició recién en el siglo XVII, en parte como resultado de la invención de nuevos instrumentos, como el telescopio y el microscopio. De hecho, prácticamente todos los inventos o innovaciones tecnológicas previas al siglo XVII, incluyendo nuevos metales, el papel, el reloj, etc., fueron el resultado de cuidadosa observación y el conocimiento práctico de personas habilidosas (Carlson, 2013).

A partir del siglo XVII el conocimiento empieza a tener un papel cada vez más determinante en la generación de la innovación tecnológica. No obstante, hasta finales del siglo XIX, la mayoría de las innovaciones tecnológicas provinieron de agricultores, obreros e ingenieros, es decir, gente que dependía de sus instrumentos o máquinas y que deseaban mejorarlas. Ciertamente, desde principios del siglo XX, el conocimiento

científico empieza a jugar un papel cada vez más preponderante como fuente y fundamentación de la innovación tecnológica. (Carlson, 2013).

A. Conocimiento, innovación tecnológica y desarrollo

Schumpeter (1934) caracterizó a la innovación como una dimensión crítica del proceso de transformación económica; argumentaba que la transformación económica gira en torno a la innovación, a actividades empresariales y a la fortaleza del mercado. Aceptaba que la innovación tecnológica a menudo creaba monopolios temporales, lo cual facilitaba la generación de utilidades extraordinarias, las que eventualmente eran disminuidas por la competencia de imitadores y rivales. No obstante, estos monopolios temporales y utilidades extraordinarias son necesarios para proporcionar a las empresas los incentivos requeridos para desarrollar nuevos productos y métodos de producción. En la actualidad, el proceso del desarrollo tecnológico sigue justamente estas pautas.

El conocimiento acumulado por una sociedad define la tecnología que puede generar en forma endógena; pero tanto el conocimiento como la tecnología pueden ser adquiridos de fuentes externas, bajo circunstancias especiales. La tecnología accesible a una sociedad, tanto de forma endógena como de fuentes externas, condiciona en gran medida el modo de producción, o más generalmente, la estructura productiva de esa sociedad.

Se arguye que el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos está condicionado por la inhabilidad de superar la llamada “*trampa de los países de ingreso medio*”, incapaces de competir con países menos desarrollados por su elevada estructura de costos, especialmente la de la mano de obra, ni con los países desarrollados por su inferioridad tecnológica. Es justamente en esos momentos que la continuidad del proceso de desarrollo requiere la transformación de la estructura productiva mediante la incorporación de

nuevas o mejoradas actividades que puedan producir bienes y servicios competitivos a nivel internacional, aun con costos más elevados de la mano de obra. La incapacidad de incorporar a la estructura económica nuevas actividades más productivas en esa situación de transición, vuelve a interrumpir el proceso de desarrollo debido, entre otros, a una insuficiencia del conocimiento nativo, a la imposibilidad de adquirir y absorber nuevas tecnologías de fuentes externas, o a la inhabilidad empresarial local para aprovechar nuevas oportunidades.

Desde esta perspectiva, la *“trampa de los países de ingreso medio”* puede ser considerada más bien como una *“trampa tecnológica”*, motivada por la incapacidad de acceder a las más avanzadas tecnologías necesarias para seguir avanzando en el proceso de incorporar a la estructura productiva nuevas y más productivas actividades.

B. El conocimiento, la tecnología y el mundo asimétrico

El mundo actual es, como siempre lo ha sido, un mundo asimétrico en múltiples aspectos; en la parte superior de esa asimetría se ubican los países más avanzados y en la parte inferior los países de menor desarrollo relativo, entre los que en la actualidad se incluyen los países de América Latina. Uno de los factores discriminatorios más importante en el proceso de desarrollo asimétrico ha sido el acceso al conocimiento y la tecnología más avanzados. Las sociedades que lograron generar o acceder al conocimiento más avanzado de su época desarrollaron las tecnologías que les permitieron ubicarse en el extremo superior del mundo asimétrico del momento (Carlson, 2013).

Por lo menos hasta el siglo XV el conocimiento y la tecnología prevalecientes en el mundo eran de relativamente fácil transferencia y difusión. Un importante mecanismo de transmisión del conocimiento y la

tecnología se realizaba mediante la migración de personas calificadas y poseedoras de ciertos conocimientos o habilidades, como ocurriera en ciudades y estados de la edad media con la atracción de obreros calificados de un lugar a otro (Carlson, 2013). Hasta esa época —el siglo XV— no era extremadamente difícil transitar del extremo inferior al superior del mundo asimétrico, como lo demuestra el surgimiento y decadencia de numerosos estados y sociedades, cuya preeminencia era arrebatada por aquél capaz de desarrollar o apropiarse de un conocimiento y una tecnología más avanzados.

En los últimos siglos, el distanciamiento entre los extremos del mundo asimétrico se ha ido ensanchando considerablemente como efecto de los avances en el conocimiento y la tecnología. El proceso de desarrollo asimétrico empieza a generar crecientes disparidades entre los países del mundo a partir de la Primera Revolución Industrial (1760-1840) cuando la diferencia en los niveles de ingreso y bienestar comienzan a hacerse evidentes (Maddison, 2007). La Primera Revolución Industrial y especialmente la Segunda (entre finales del siglo XIX y principios del XX) generaron en corto tiempo increíbles oportunidades tecnológicas. Los países que supieron aprovechar esas oportunidades empezaron a distanciarse de los demás. A partir de entonces, el conocimiento y la tecnología empiezan a jugar un papel discriminatorio cada vez más importante. No obstante, desde esa época y hasta mediados del siglo XX, el conocimiento y la tecnología podían ser transmitidos con relativa facilidad; el mecanismo más comúnmente utilizado era mediante la adquisición o importación de maquinarias y equipos (bienes de capital) que incorporaban las últimas tecnologías del momento.

El proceso de desarrollo asimétrico cobra todavía más dinamismo con la Tercera Revolución Industrial (entre las décadas de 1960 y 1990), también llamada Revolución Digital, y la Cuarta Revolución Industrial, que se inicia a principios del presente siglo. El mundo se encuentra hoy en un punto de inflexión en el cual los efectos de estas tecnologías digitales se manifiestan con plena fuerza a través de la automatización y la producción de cosas sin precedentes (Schwab, 2016, pp. 7-8). En la actualidad, es casi inconcebible imaginar una innovación tecnológica relevante que no sea, directa o indirectamente, resultado del conocimiento científico acumulado (Harari, 2018). Asimismo, en la realidad de este siglo, es imposible ignorar las relaciones funcionales entre el conocimiento, la tecnología y el nivel de desarrollo.

Las disparidades en el mundo asimétrico actual son considerables, no sólo en el nivel de vida, sino especialmente en los campos del conocimiento y la tecnología. Y, sin embargo, como lo apunta Schwab (2016), todavía es válida la lección de la Primera Revolución Industrial: *la medida en que una sociedad se apropia de la innovación tecnológica del momento es un importante determinante de su progreso*. La extraordinaria velocidad que ha adquirido el cambio tecnológico hace suponer que la brecha tecnológica entre los extremos del mundo asimétrico se irá ensanchando con el correr del tiempo, haciendo cada vez más difícil para un país subdesarrollado transitar del extremo inferior al superior del mundo asimétrico, utilizando solamente sus capacidades internas.

En las últimas décadas, la generación del conocimiento y el avance tecnológico han venido desarrollando una creciente tendencia oligopólica, tendiendo a concentrarse en las universidades y centros de investigación de los países desarrollados y en las grandes empresas multinacionales. Esta

tendencia es el resultado del creciente papel de los gobiernos de los países desarrollados promoviendo, apoyando e invirtiendo en investigación y desarrollo (I&D), así como del surgimiento de grandes corporaciones multinacionales que para mantener o ampliar su posición en el mercado comenzaron a contratar científicos e invertir fuertemente en I&D para mejorar o crear nuevos productos (Carlson, 2013). En la actualidad, parte importante del conocimiento científico y las últimas tecnologías son normalmente propiedad de las grandes empresas multinacionales y no están fácilmente disponibles para terceros.

El conocimiento y la tecnología ya no son de fácil acceso y transmisión como en el pasado; están fuertemente protegidos por derechos de invención (patentes), así como por la necesidad de una importante estructura científica, la disponibilidad de recursos humanos altamente especializados y los cuantiosos recursos financieros involucrados en la moderna investigación y desarrollo tecnológico. Un dramático ejemplo de este fenómeno ha sido la extraordinaria dificultad de los países subdesarrollados para acceder a las vacunas contra el Covid-19; la tecnología involucrada pertenecía a unas cuantas empresas multinacionales de los países del primer mundo y no estaba accesible a terceros. Es posible afirmar, sin temor a exagerar, que en el mundo del siglo XXI la transferencia del conocimiento y la tecnología más avanzados depende en gran medida de la ubicación geográfica de las grandes empresas multinacionales.

Este es el mundo asimétrico del siglo XXI que plantea grandes desafíos para el futuro de América Latina, quizás como nunca antes en su historia. Entre ellos, uno de los más importantes es poder acceder al conocimiento y la tecnología del primer mundo, necesarios para producir nuevos y más productivos bienes y servicios con los cuales participar en el comercio

internacional e insertarse en el sistema económico del mundo actual (ver Capítulo 3). Es en este mundo en el que América Latina debe encontrar la senda hacia un desarrollo sostenido e inclusivo, derrotero que hasta el presente ha sido un elusivo objetivo.

C. La “brecha científica y tecnológica” de América Latina

La “brecha científica y tecnológica” (*the scientific and technological divide*) que separa a los países latinoamericanos de aquellos que se encuentran en el extremo superior del mundo asimétrico es impresionante y creciente. Intuitivamente es posible evaluar la magnitud de esa brecha al comparar los bienes y servicios, los avances científicos, los logros tecnológicos y otros aspectos fácilmente percibidos, propios de los extremos del mundo asimétrico. Sin embargo, eso sólo no explica toda la amplitud y gravedad de la brecha científica y tecnológica. Mientras los países del extremo superior del mundo asimétrico están experimentando una Cuarta Revolución Industrial, realizando investigación científica que adelanta el conocimiento y la tecnología a un ritmo extraordinariamente rápido, los países del extremo inferior, como los latinoamericanos, por lo general, sólo cuentan con el conocimiento y la tecnología más básicos, vinculados a las manufacturas tradicionales y a la producción de productos primarios.

Algunas de las características de esta brecha pueden ser observadas a simple vista, pero cuantificar la generación y calidad del conocimiento y el avance tecnológico es una tarea cuando menos muy difícil. No obstante, es posible recurrir a algunos indicadores objetivos que pueden proporcionar un panorama bastante ilustrativo sobre la brecha científica y tecnológica de América Latina. Entre estos indicadores los más relevantes parecerían ser: (a) la creación del conocimiento científico; (b) el gasto en investigación y

desarrollo; (c) los ingresos y pagos por el uso de la propiedad intelectual (regalías y licencias); (d) las solicitudes y concesión de patentes; (e) las exportaciones de productos de alta tecnología, (f) la calidad de la educación superior.

- *La creación del conocimiento científico*

Entre los indicadores representativos de la generación y calidad del conocimiento científico, uno que parece ser realmente importante es la concesión de Premios Nobel en el campo de las ciencias naturales (física, química y fisiología o medicina). Estos reconocimientos ciertamente expresan la calidad e importancia de los logros científicos en los respectivos campos, así como la relevancia de la investigación y el nivel científico en los países de origen o de trabajo de los laureados.

Desde que se inició el reconocimiento científico mediante la concesión de los Premios Nobel en 1901 y hasta 2022 sólo cinco científicos de América Latina fueron laureados con ese premio en el campo de las ciencias naturales, menos del 1% del total de los 638 laureados en esas áreas durante ese período. Pero más indicativo es el hecho de que en las últimas décadas ningún latinoamericano, asociado con una institución de la región, haya recibido ese galardón. Del total de laureados, el 88% correspondió a científicos de países desarrollados y el 34% a científicos de Estados Unidos (The Nobel Price Organization, 2023).

Por otra parte, entre 2003 y 2022 se observa una clara tendencia a la concentración en científicos de países desarrollados que obtuvieron el 95% del total de esos reconocimientos, y sólo los de Estados Unidos el 59% de los mismos. También es de notar que el 53% del total de laureados en los campos de las ciencias naturales lo obtuvieron estando asociados con

instituciones de los Estados Unidos, incluyendo el 47% con universidades de ese país (The Nobel Price Organization, 2023). Esta tendencia ilustra la nueva realidad del siglo XXI en el campo de la generación del conocimiento: *la creciente concentración en los países que disponen de amplios recursos financieros dedicados a la investigación, facilidades científicas con las más modernas tecnologías y recursos humanos altamente capacitados.*

- ***El gasto en investigación y desarrollo (I&D)***

El gasto en I&D representa el esfuerzo y la prioridad que un país asigna a la generación del conocimiento científico y tecnológico, como plataforma para un mayor bienestar futuro. El Banco Mundial (2023) señala que en América Latina el gasto en I&D, expresado como porcentaje del PIB, fue en promedio de 0,70% durante el período de 2015 a 2019, casi cuatro veces menor que el de los Países de Alto Ingreso (2,6%) incluyendo, por ejemplo, Israel (4,67%); Suecia (3,31%); Japón (3,23%); Alemania (3,04%); Estados Unidos (2,94%), y la Unión Europea (2,16%). A nivel mundial, durante el mismo período (2015-2019), el gasto en I&D como porcentaje del PIB mundial fue, en promedio, del 2,18%, más de tres veces superior al de América Latina.

Países emergentes del Asia como Corea del Sur (4,28%); China (2,13%), Singapur (1,97%) y Malasia (1,24%) tuvieron coeficientes de gasto en I&D como porcentaje del PIB muy superiores a los de América Latina durante el período 2015-2019. Inclusive otros países emergentes del Asia como Tailandia (1%), India (0,7%) y Vietnam (0,5%) registraron coeficientes superiores a los de la mayoría de los países de América Latina.

Durante el mismo período (2015-2019), los países latinoamericanos que registraron los coeficientes más elevados de gastos en I&D como porcentaje del PIB, fueron Brasil (1,2%), Argentina (0,5%), Uruguay (0,4%) y Chile (0,4%). En América Latina, aparentemente, no se está dando adecuada prioridad al gasto en investigación y desarrollo, posiblemente por no existir suficientes recursos para estos fines.

El rezago de América Latina en este campo ilustra una brecha que se ha venido ampliando en los últimos años (CEPAL, 2023, p 145). En términos absolutos, en 2020, el gasto en I&D realizado por Brasil representó el 65% del gasto de toda la región; si a ese monto se agrega el gasto efectuado por Argentina y México se alcanzaría el 86% del total del gasto en I&D de la región (CEPAL, 2023, p 145).

La información anterior parece indicar dos tendencias preocupantes: en primer lugar, la pérdida acelerada de la capacidad innovadora de América Latina en relación con el resto del mundo y, en segundo lugar, la carencia en la región de los medios financieros y científicos requeridos por la moderna I&D.

- ***Ingresos y pagos por el uso de propiedad intelectual (regalías y licencias)***

Los ingresos por regalías y licencias constituyen la retribución por el conocimiento que es “vendido” al resto del mundo, en tanto que los pagos por regalías y licencias indican la intensidad con que un país está aprovechando el conocimiento y la tecnología acumulados en otros. En 2022, los países latinoamericanos tuvieron un ingreso por regalías y licencias muy limitado (US\$3.036 millones), apenas el 0,7% del total mundial (US\$425.519 millones); los Países de Alto Ingreso tuvieron

ingresos por el mismo concepto equivalentes a US\$405.530 millones (Banco Mundial, 2023).

En el mismo año (2022), siete países emergentes del Asia (China, Singapur, Corea del Sur, India, Indonesia, Tailandia y Malasia) obtuvieron ingresos por regalías y licencias por un total de US\$35.497 millones, más de diez veces superior al monto de toda América Latina. China recibió un monto de US\$13.305 millones y Singapur US\$12.342 millones, cada uno de ellos más de cuatro veces el total de América Latina, y Corea del Sur \$7.926 millones, más de dos veces superior al de toda América Latina. En la región, México (US\$1.713 millones); Brasil (US\$745 millones), Argentina (US\$226 millones) y Colombia (US\$163 millones) fueron los que obtuvieron los ingresos más elevados, significativamente inferiores a los de los referidos países asiáticos (Banco Mundial, 2023). Esta situación parecería indicar que los países de la región tienen muy poco que ofrecer al resto del mundo en materia de conocimiento científico y nuevas tecnologías.

Los pagos por regalías y licencias muestran un panorama igualmente inquietante. América Latina no sólo tiene escasa tecnología que ofrecer, además utiliza o tiene acceso a relativamente poca tecnología del resto del mundo. El Banco Mundial (2023) estima que en 2022 los países de la región efectuaron pagos por regalías y licencias por un total de US\$18.256 millones, apenas el 3,5% del total mundial (US\$515.747 millones). En el mismo año, los Países de Alto Ingreso realizaron pagos por el mismo concepto por un total de US\$421.565 millones. Los referidos siete países emergentes del Asia realizaron pagos por un total de US\$92.459 millones, algo más de cinco veces que toda América Latina, incluyendo China por un

monto de US\$44.474 millones, Singapur por un monto de US\$15.807 millones, Corea del Sur por US\$11.677 millones, e India por US\$10.428.

En América Latina, en ese mismo año (2022), Brasil (US\$7.163 millones), México (US\$4.320 millones), Argentina (US\$1.707 millones) y Colombia (US\$1.568 millones) fueron los países que realizaron los pagos más elevados. Es interesante señalar que en el año 2000, Brasil había realizado pagos por regalías y licencias por un monto superior al de China y otros países emergentes del Asia, con excepción de Singapur y Corea del Sur (Banco Mundial, 2023). No deja de llamar la atención que países con un nivel científico y tecnológico muy superior hagan mayor uso de tecnologías foráneas que los países latinoamericanos.

▪ *Patentes solicitadas y concedidas*

Las patentes reflejan la capacidad de un país de generar nuevas tecnologías. Existe un amplio consenso en que las patentes constituyen un importante indicador del nivel de desarrollo, por cuanto el mundo se está moviendo en forma acelerada hacia una economía basada en el conocimiento, en la cual los países que produzcan bienes y servicios de alto contenido tecnológico llegan a ser más ricos y prósperos que los que se limitan a la producción y comercio de productos primarios (Carlson, 2013).

El número de patentes concedidas por el United States Patent and Trademark Office (USPTO) de los Estados Unidos es considerado un indicador clave sobre innovación, puesto que los inventores de la mayoría de los países desean registrar sus inventos en el mayor mercado del mundo. Según información del USPTO (2022), Estados Unidos es con mucho el país con el mayor número de patentes concedidas por el USPTO, aunque esa relevancia haya disminuido del 54% del total en el 2000 al 44% en el

2022, debido principalmente al creciente número de patentes concedidas a residentes de Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y China. Existe evidencia, sin embargo, que parte de las patentes concedidas a estos países corresponde en realidad a empresas multinacionales de países desarrollados, radicadas en esos países.

En el año 2000 América Latina había obtenido del USPTO un total de patentes (298) superior al total de Singapur (218) y más de dos veces y media superior a China (119). En el 2022, la situación había cambiado dramáticamente: China había obtenido patentes del USPTO en un número (35.193) superior en más de treinta veces al de toda América Latina (1.150); Corea del Sur (23.458) más de veinte veces, e India (6.264) casi seis veces más que toda América Latina. Incluso otros países emergentes del Asia, Singapur (1.102) y Malasia (269) obtuvieron más patentes que la mayoría de los países latinoamericanos. En América Latina, sólo Brasil (535), México (294), Argentina (111) y Chile (69) han tenido cierta relevancia en el intrascendente contexto regional. En ese año (2022), los ocho países emergentes del Asia (China, Singapur, Corea del Sur, India, Indonesia, Tailandia, Malasia y Vietnam) obtuvieron un total de 66.452 patentes, equivalente al 18% del total de patentes otorgadas por el USPTO, en tanto que los países latinoamericanos recibieron un total de 1.150 patentes, apenas el 0,3% del total de patentes otorgadas en ese año (USPTO, 2022).

Estadísticas a nivel mundial sobre solicitudes de patentes registradas a través del procedimiento del “*Patent Cooperation Treaty*” o con una oficina nacional de patentes para el uso exclusivo de una invención presentan un panorama similar. De acuerdo con información del Banco Mundial (2023), la participación de América Latina en el total mundial de solicitudes de patentes presentadas por este procedimiento ha venido disminuyendo del

0,6% en 2000 al 0,4% en el 2020. En cambio, en el mismo período (2000-2020), las solicitudes de patentes presentadas por los ocho países emergentes del Asia (China, Corea del Sur, India, Indonesia, Singapur, Malasia, Tailandia y Vietnam) aumentó significativamente del 12% del total al 68%.

En 2020, los referidos países emergentes del Asia habían presentado solicitudes de patentes por el impresionante número de 2,3 millones. Entre esos ocho países asiáticos se destacan China (1,3 millones) y Corea del Sur (180.500). En el mismo año (2020), el total de solicitudes de patentes presentadas por América Latina fue de sólo 8.385. Las solicitudes presentadas por Argentina (930), Chile (372), Colombia (369) y Perú (125) fueron inferiores a las solicitadas presentadas por Vietnam (1.025); sólo Brasil (5.280) y México (1.132) habían presentado un número mayor de solicitudes de patentes que Vietnam.

▪ *Las exportaciones de productos de alta tecnología*

Las exportaciones de productos de alta tecnología¹³ refleja la capacidad de un país de producir bienes de alto contenido científico y tecnológico y de competir con esos productos en los mercados internacionales. Refleja también el estado de avance tecnológico de un país en relación con otros países con los que tiene que competir.

En América Latina, México es con mucho el mayor exportador de productos de alta tecnología principalmente por su vinculación con las industrias electrónica y automovilística de Estados Unidos. En 2010, las seis mayores economías de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) exportaron productos de alta tecnología por un monto de US\$61 mil millones (a precios actuales), de cuyo monto las exportaciones

de México representaron el 81%. En 2020, las referidas seis mayores economías de la región habían realizado exportaciones de productos de alta tecnología por un monto de US\$80 mil millones, representando las exportaciones de México el 89% de ese total (Banco Mundial, 2023).

En este campo, la situación relativa de América Latina es bastante elocuente. En 2010, sólo cinco países emergentes del Asia (Indonesia, India, Malasia, Tailandia y Vietnam) realizaron exportaciones de productos de alta tecnología por un total de US\$127 mil millones (a precios actuales), más del doble de las exportaciones de las seis mayores economías latinoamericanas. Para 2020, las exportaciones de productos de alta tecnología de esos cinco países asiáticos habían aumentado a US\$268 mil millones, más de tres veces el total de las seis mayores economías de América Latina. De añadir a China, Corea del Sur y Singapur, el total para los ocho países emergentes del Asia pasaría de US\$865 mil millones en 2010 a US\$1.350 mil millones, casi 17 veces más que el total de las seis mayores economías de América Latina (Banco Mundial, 2023).

El caso de Vietnam ilustra la seriedad de esta realidad para América Latina. En 2010, las exportaciones de Vietnam de productos de alta tecnología alcanzaron un monto de US\$6.000 millones, menos del 10% de las exportaciones de esos bienes provenientes de las seis mayores economías latinoamericanas. En 2020, las exportaciones de productos de alta tecnología de Vietnam habían aumentado a US\$102.000 millones, superior al total de las seis mayores economías de América Latina.

Es impresionante la magnitud y la velocidad del crecimiento de la brecha descrita, tanto entre los países latinoamericanos y los países emergentes del Asia, como en relación con los países del primer mundo. En el período 2018-2021, las exportaciones de productos de alta tecnología de los países

latinoamericanos representaron menos del 10% de las exportaciones de esos bienes originadas en Estados Unidos y la Unión Europea (Banco Mundial, 2023).

La información precedente sugiere que América Latina no cuenta con la base productiva para competir en el mundo actual en un importante campo donde los más avanzados conocimientos científicos y tecnológicos son determinantes. Sugiere además que la tecnología disponible en la región no está a la altura de los cada vez más complejos y competitivos estándares de un mundo que evoluciona rápidamente en este campo.

▪ *La calidad de la educación superior*

Un aspecto importante en la generación del conocimiento científico y tecnológico tiene que ver con la calidad de la educación superior. Nuevamente, es difícil obtener una apreciación objetiva sobre la calidad de la educación superior en América Latina, pero es posible tener una visión comparativa a través de encuestas que establecen un ranking de las mejores universidades del mundo. En las más consultadas de estas encuestas las universidades latinoamericanas aparecen calificadas en las últimas posiciones, no obstante el hecho de que algunas de ellas llevan siglos funcionando. Es de notar nuevamente la posición dominante de las universidades de Estados Unidos y de otros países desarrollados. Llama la atención también las calificaciones de las universidades de China y Corea del Sur, muy superiores a las de América Latina.

De acuerdo con el “*Academic Ranking of World Universities 2023*” elaborado por el *Shanghai Ranking Consultancy*, sólo una universidad latinoamericana (en Brasil) está ubicada en el rango de 101 a 200 de las mejores universidades; 2 en el rango de 201 a 300 (una en Argentina y otra

en Chile), y 6 en el rango de 301 a 600. Entre los países emergentes del Asia, 3 universidades (en China) están ubicadas entre las 50 mejores del mundo; 9 en el rango de 51 a 100 (6 en China, 2 en Singapur y 1 en Corea del Sur); 21 universidades en el rango de 101 a 200 (todas en China); 6 en el rango de 201 a 300 (todas en Corea del Sur), y 13 en el rango de 301 a 600.

Otro estudio comparativo de 2023 (*Times Higher Education, 2023*) ubica a sólo una universidad de la región (en Brasil) entre las mejores del mundo en el rango de 201 a 250; 2 en el ranking de 401 a 500 (una en Brasil y otra en Chile) y 7 en el de 601 a 800. En este estudio, 3 universidades de los países emergentes del Asia están ubicadas entre las 20 mejores del mundo (2 en China y 1 en Singapur); 9 en el rango de 50 a 100; 14 en el de 101 a 300, y 24 en el rango de 301 a 500.

Ambos estudios resaltan el bajo nivel académico de las universidades de América Latina, no sólo en relación con las universidades de los países desarrollados, sino también en relación con las universidades de los países emergentes del Asia.

El nivel académico de las universidades latinoamericanas, implícito en los rankings, sugiere que la calidad de la educación superior debe ser una de las principales razones por el bajo nivel del desarrollo científico y tecnológico de la región.

D. Comentarios finales

Como se explica en este Capítulo, el conocimiento científico y la tecnología avanzan a un ritmo exponencial en los países del primer mundo y se han convertido en uno de los principales motores del progreso. En cambio, América Latina ha permanecido a la zaga de ese proceso; hoy día, la brecha científica y tecnológica de América Latina se manifiesta no sólo en relación

con los países desarrollados sino también con los países emergentes del Asia. La distancia en el campo científico y tecnológico con los países asiáticos más avanzados como China, Corea del Sur, Taiwán y Singapur es notable y creciente. Estos países se han convertido en centros o “hub” de generación de conocimiento científico y tecnológico destacable a nivel mundial y en motores del desarrollo regional asiático. Pero más preocupante es el hecho que otros países asiáticos como India, Malasia, Tailandia, Indonesia y Vietnam están avanzando en estos campos mucho más rápidamente que los países de América Latina. Este hecho es alarmante por cuanto hace apenas cuatro décadas, la gran mayoría de los países latinoamericanos se encontraba más adelante que los referidos países asiáticos en los campos del conocimiento y la tecnología. Al respecto, CEPAL (2023, p. 34) señala que los países latinoamericanos han experimentado:

“...un marcado proceso de rezago tecnológico y productivo, especialmente desde los años ochenta. Este proceso compromete la capacidad de crecimiento de la región, tanto del lado de la oferta como de la demanda. Del lado de la oferta, la diversificación productiva no ha sido suficiente para sostener aumentos de productividad y crear nuevos empleos en sectores de más alta productividad. ... Del lado de la demanda, la alta especialización de América Latina y el Caribe en productos básicos, cuya elasticidad-ingreso de la demanda es más baja que la de los sectores de más alta intensidad tecnológica, es una fuente persistente de desequilibrios externos que frenan el crecimiento. Los ciclos tienen auges cortos y menos intensos porque la demanda agregada rápidamente se filtra al exterior.”

La información precedente pone en evidencia que América Latina está perdiendo importancia relativa en el mundo en el campo científico y tecnológico. La brecha científica y tecnológica tiene una amplia resonancia; se proyecta en la productividad, el crecimiento del PIB y en la estructura productiva, todos estos determinantes del nivel de bienestar y prosperidad de una sociedad. Esta brecha científica y tecnológica puede apreciarse también en el comportamiento de la productividad regional. Según CEPAL (2022e, p. 59), en el período 2000-2019, el 76% del crecimiento del PIB regional se explicaba por la expansión del empleo y sólo el 24% por el aumento de la productividad. En cambio, en Estados Unidos el aumento de la productividad fue responsable por el 64% del crecimiento del PIB; por el 46% en el caso de Europa, y por el 96% en el caso de China. Además, como se señalara en el Capítulo 1, la productividad relativa de América Latina en relación con la de Estados Unidos y la de la Unión Europea ha venido disminuyendo constantemente por lo menos desde la década de 1990. CEPAL (2022e, p. 59) concluye que *“Estos indicadores son un claro reflejo de que la región se ha alejado cada vez más de la frontera tecnológica internacional.”*

En conclusión, si los países latinoamericanos no logran desarrollar o acceder al conocimiento y la tecnología del primer mundo, su destino será permanecer en el extremo inferior del mundo asimétrico, con una estructura productiva dependiente del precio y la demanda de productos primarios. La brecha científica y tecnológica es tan amplia y creciente que no parece razonable esperar, por las razones señaladas, que los países de la región puedan desarrollar, en un futuro previsible y con sus propios medios, el conocimiento científico y la tecnología necesarios para alcanzar una estructura productiva semejante a la de los países del primer mundo. No

obstante, el conocimiento y la tecnología más avanzados son imprescindibles para crear nuevos y más productivos bienes, así como para desarrollar nuevas y más productivas ventajas comparativas que hagan posible participar activamente en el mundo del siglo XXI, maximizar los beneficios del comercio internacional e impulsar un desarrollo sostenido e inclusivo.

Tampoco es razonable esperar que las empresas latinoamericanas puedan llegar a producir, con sus propios medios, los bienes con los cuales competir con los producidos por las empresas de los países del primer mundo. Por ejemplo, ¿es razonable esperar que alguna empresa latinoamericana pueda llegar a producir bienes con los cuales competir con los producidos por los gigantes tecnológicos, o farmacéuticos, o aeroespaciales, o electrónicos del primer mundo? Si eso es así, ¿qué opciones tienen los países latinoamericanos para acceder al conocimiento y la tecnología del primer mundo necesario para modernizar sus estructuras económicas, y generar las condiciones para un crecimiento económico alto, sostenido e inclusivo?

Como se ha visto en este Capítulo, la generación del conocimiento y la tecnología están altamente concentrados y ya no son transferidos del “centro” a la “periferia” mediante los tradicionales mecanismos de épocas pasadas. El mundo actual es muy diferente al que prevalecía hace apenas cuatro décadas. América Latina no ha sabido insertarse en esta nueva realidad. En el mundo del siglo XXI, la inversión extranjera vinculada a cadenas globales de valor se ha convertido en el instrumento más efectivo para acceder al conocimiento y las tecnologías más avanzados (ver Capítulo 3). La política económica empleada por los países latinoamericanos a partir de la década de 1980 no ha sido apropiada para las condiciones de la región

en un mundo rápidamente cambiante; al contrario, ha mantenido a la región al margen del nuevo orden económico (ver Capítulo 2). Hoy en día, para que un país subdesarrollado pueda acceder a los beneficios del conocimiento y la tecnología más avanzados se requiere participar activamente en esta nueva realidad. Para lograr ese objetivo, los países latinoamericanos necesitarían implantar un nuevo paradigma de desarrollo, similar al que se postula en el Capítulo 8 de este Ensayo.

13 Productos de alta tecnología son productos altamente intensivos en investigación y desarrollo, como son los productos de las industrias aeroespacial, informática, farmacéutica, de instrumentos científicos y de maquinaria eléctrica (Banco Mundial, 2023).

CAPÍTULO 5

EL DESAFÍO DE LA INSTITUCIONALIDAD
LATINOAMERICANA

*Un laberinto confuso de estrellas ahumadas
enreda mis esperanzas, que están casi descoloridas.*

Federico García Lorca

Tradicionalmente, el análisis de la temática del desarrollo latinoamericano pone énfasis especial en aspectos macroeconómicos como el crecimiento del producto interno bruto, los efectos de la política monetaria y fiscal, los desajustes macroeconómicos, el desempeño de las exportaciones, importaciones y deuda externa, y otros fenómenos similares. La teoría neoclásica se ha ocupado prominentemente del funcionamiento de mercados eficientes y ha prestado poca atención a los requisitos para el buen funcionamiento de esos mercados. Sin embargo, es cada vez más evidente que las particularidades de la organización institucional constituyen, especialmente en el caso de América Latina, una de las principales condicionantes de su desarrollo.

La estructura institucional o institucionalidad, es el conjunto de reglas que gobiernan las relaciones de comportamiento entre individuos o grupos. La institucionalidad facilita la interacción entre personas al ayudar a formar expectativas sobre lo que una persona puede esperar en su relación con otra o en su relación con el Estado y sus instituciones; es el marco dentro del cual se desenvuelven las relaciones sociales, y comprende el conjunto de las

instituciones jurídicas y políticas prevalecientes en una sociedad, así como la forma en que esas instituciones operan. La institucionalidad no se crea por decreto; se desarrolla con la costumbre sostenida y consistente a través del tiempo (Borner *et al.*, 1992).

Hoy día, es ampliamente reconocida la relevancia de la institucionalidad en el proceso de desarrollo. El World Economic Forum (2018, p. 12) considera a la institucionalidad como uno de los más importantes determinantes de la competitividad de los países, y apunta al respecto:

“Las instituciones sólidas son un motor fundamental tanto de la productividad como del crecimiento a largo plazo. Sus beneficios van mucho más allá de la economía, afectando el bienestar de las personas a diario. Las instituciones débiles siguen obstaculizando la competitividad, el desarrollo y el bienestar en muchos países.”

A. La institucionalidad latinoamericana

Desafortunadamente, la institucionalidad latinoamericana está caracterizada por una serie de falencias profundas y persistentes como la arbitraria gestión judicial, la imprevisibilidad política y económica, la inadecuada protección a las personas y a los derechos de propiedad y la administración pública matizada a menudo con la incompetencia, la arbitrariedad, el autoritarismo y la corrupción. Sobre todo la corrupción parece ser hoy una característica ampliamente difundida en la región, cuyos efectos se transmiten a toda la sociedad: baste señalar el hecho de que en la actualidad numerosos expresidentes latinoamericanos están siendo acusados de corrupción o ya han sido condenados por ello. Por otra parte, la institucionalidad latinoamericana se complica con fenómenos como la pobreza, la informalidad y la inequitativa distribución del ingreso que

continúan siendo los principales desafíos en el campo social (ver Capítulo 6).

Indudablemente, las falencias institucionales generan un entorno impredecible que se traduce en un peligro permanente sobre todas las manifestaciones de las relaciones entre los agentes económicos, sociales y políticos. Existe la percepción de que el gobierno latinoamericano tiene un poder discrecional ilimitado y que puede cambiar cualquier norma, por cualquier motivo y en cualquier momento. Esta percepción muchas veces avalada por hechos acumulados a través de una larga experiencia es, quizás, la principal razón por la falta de credibilidad de la mayoría de los gobiernos de la región.

Es evidente que las falencias institucionales, en especial la imprevisibilidad jurídica, política y económica, la inadecuada protección a los derechos de propiedad y la corrupción, constituyen un factor que limita el desarrollo y afecta la confianza del sector privado y, en particular, la disposición para invertir. Cualquier decisión con efectos en el futuro, especialmente la decisión de invertir, implica riesgos e incertidumbre de carácter económico, como precios futuros, costos, gustos de los consumidores, cambios tecnológicos y otros similares. Estos riesgos e incertidumbres se aumentan exponencialmente con las falencias institucionales que afectan la confianza de los agentes económicos por el mal funcionamiento de las reglas del juego y por la percepción de una ilimitada discrecionalidad del gobierno para afectar el entorno productivo. La incertidumbre asociada con el proceso de toma de decisiones económicas es omnipresente en los países de la región y es, quizás, una de las principales razones que explica la baja inversión y el lento crecimiento (Borner *et al.*, 1992).

Las serias deficiencias en la institucionalidad junto con los pobres resultados económicos están minando la confianza en los regímenes democráticos, lo que se manifiesta en una añoranza por los tiempos pasados con gobiernos dictatoriales, así como en el surgimiento de gobiernos autoritarios y de experimentos como el socialismo del siglo XXI.

El hecho de tener elecciones periódicas no garantiza la efectividad de una democracia. Los procesos democráticos en la mayoría de los países de la región se han desarrollado, hasta ahora, con una participación y resultados con frecuencia cuestionados; los sistemas políticos y administrativos son altamente centralizados, propiciando un continuo desbalance entre las necesidades locales y las decisiones a nivel central. Al presente, no deja de tener fundamento la percepción señalada hace ya varios años por Hernando de Soto (1992) de que los gobiernos latinoamericanos, aunque elegidos en libre votación, son esencialmente antidemocráticos, legislando a puertas cerradas, atendiendo a intereses de unos pocos grupos organizados y ajenos a las necesidades de la mayoría, normalmente no organizada y pocas veces representada. En estas circunstancias, la calidad del consenso político, económico y legislativo, entendido como tal la representatividad en el acuerdo, es normalmente limitada e insatisfactoria.

B. La idiosincrasia latinoamericana

Las falencias institucionales presentes en la gran mayoría de los países latinoamericanos parecen ser endémicas, con profundas raíces en su pasado histórico. Estas falencias constituyen lo que se podría denominar “atributos” de una particular “idiosincrasia latinoamericana”.

¿Por qué los países latinoamericanos no han logrado superar las particularidades de su nefasta idiosincrasia? ¿Por qué es prácticamente imposible alcanzar consensos nacionales sobre aspectos mínimos de una

visión de país de largo plazo? ¿Es que en América Latina no hay suficientes líderes que puedan despertar la ilusión de las masas y proyectar un destino común? ¿O es que en América Latina son muchos los que se sienten con la capacidad y el derecho de liderar? La respuesta no es obvia. Parafraseando a Ortega y Gasset (1999, p. 124), parecería que en la misma gestación de las naciones latinoamericanas hubo una ausencia inicial de una minoría selecta; que faltaron los mejores en la hora inicial; en esencia, que América Latina tuvo una embriogenia defectuosa.

El siglo XVI en lo que hoy llamamos América Latina fue testigo del encuentro sangriento de civilizaciones extremadamente distintas. Fue una época signada por la violencia, la arbitrariedad, la ley del más fuerte, la desmedida ambición por el enriquecimiento fácil y rápido, la corrupción, la crueldad, la estratificación de las clases sociales y la implacable explotación de los más débiles¹⁴. A diferencia de los europeos que se dirigieron al norte del continente americano, los que se embarcaron en la conquista de lo que es hoy América Latina eran seres humanos marcados por la vivencia de los ocho siglos que tomó la Reconquista de la península ibérica. No venían a construir una nueva sociedad; eran hombres hechos para la guerra y la aventura; estaban motivados por la posibilidad de un enriquecimiento rápido, aunque ello implicara la cruel explotación de sus más débiles semejantes; su nivel educativo era generalmente rudimentario; no poseían la capacidad para gobernar un estado; legislaban con el poder de sus armas y la violencia. Y estos fueron los cimientos sobre los que se asentarían a través de los próximos siglos los nacientes estados de la América Latina, con todas las particularidades y tradiciones que hasta hoy se proyectan en la idiosincrasia latinoamericana.

Desde la llegada a la región de los españoles y los portugueses, se institucionaliza una discriminación hacia la población nativa, así como su marginación social seguida de una marcada desigualdad económica, situación que se vio agravada en varios países con la introducción de la esclavitud. Posteriormente, con la gestación de las nuevas naciones, la situación se vino a complicar todavía más con las ambiciones de una casta privilegiada que produjo un volátil escenario político, protagonizado por “caudillos” de todo tipo, continuos golpes de estado y múltiples guerras entre países vecinos. Estos son los hechos que a través de los siglos han ido moldeando el entorno socio-institucional latinoamericano con todas las falencias que hoy nos resultan tan familiares. En efecto, como lo señalara Borner *et al.* (1992), la institucionalidad es el producto de la costumbre practicada en forma sostenida y consistente a través del tiempo.

Es especialmente ilustrativa la frustración de Simón Bolívar con la realidad de la América Latina de su tiempo y la ominosa apreciación de su futuro, cuando en 1830 escribiera¹⁵:

“...he mandado veinte años y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos: 1º) La América es ingobernable para nosotros. 2º) El que sirve una revolución ara en el mar. 3º) La única cosa que se puede hacer en América es emigrar. 4º) Este país caerá infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada, para después pasar a tiranuelos casi imperceptibles, de todos colores y razas. 5º) Devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán conquistarnos. 6º) Si fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, éste sería el último periodo de la América...”

La perseverancia de todas estas características del entorno socio-institucional no deja de llamar la atención. Resulta aparente que la tradición de cinco siglos pesa implacablemente en la naturaleza de la idiosincrasia latinoamericana. Es indudable que este entorno no es propicio para un desarrollo sostenido e inclusivo; en especial afecta adversamente a la inversión nacional y desalienta la atracción de inversión extranjera que podría aportar nuevos conocimientos y tecnología para facilitar la modernización y transformación de la estructura productiva. Algunos países, como Chile, Colombia, Uruguay y Costa Rica, han conseguido crear una adecuada institucionalidad y, en general, lograron un mejor desempeño económico que el resto de los países de la región. Sin embargo, aún en esas circunstancias no consiguieron eliminar totalmente la incertidumbre vinculada a la idiosincrasia latinoamericana.

C. La endémica volatilidad política y económica

Los cambios continuos en el derrotero político y económico es otra tradicional característica de la idiosincrasia latinoamericana que se ha hecho bastante frecuente en las últimas cuatro décadas. No es poco común observar que, al asumir el poder, los gobiernos latinoamericanos decidan que todo hay que empezar a hacer de nuevo. Obviamente, esto produce una incalculable incertidumbre entre los agentes políticos y económicos por los cambios muchas veces extremos que se producen en la orientación política y económica. Ejemplos de esta situación son usuales en la región, como lo ilustra la experiencia en años recientes de países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela.

Algunos ejemplos bastarán para ilustrar este fenómeno. En la actualidad, Venezuela, Cuba, y Nicaragua, actuales ejemplos de la izquierda autoritaria

latinoamericana, se debaten hoy (2023) con serios problemas de sobrevivencia económica y política. Venezuela, de haber sido un país próspero y rico, alineado con la identidad neoliberal desde su retorno a la democracia hasta la década de 1990, pasó a ser con el gobierno de Hugo Chávez el abanderado de la nueva izquierda latinoamericana, bajo el llamado socialismo del siglo XXI, y hoy enfrenta a una de las más profundas crisis jamás experimentada por un país de la región.

Argentina, tradicionalmente un “país bipolar”, desde hace varias décadas transita entre períodos de prosperidad y crisis. Durante los gobiernos de los Kirchner (Néstor Kirchner 2003-2007 y Cristina Kirchner 2007-2015) se alineó con la izquierda populista y autoritaria, y luego, con el gobierno de Macri (2015-2019) pasó a la derecha neoliberal. La deplorable gestión económica de la administración Macri, llevó de nuevo al poder a un gobierno peronista/kirchnerista a partir de diciembre de 2019, que sólo ha logrado agravar la situación económica. Algo similar ocurrió en Brasil con el gobierno de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011 hasta su “impeachment” en 2016) que pasó de una izquierda autoritaria y populista a uno de extrema derecha con Jair Bolsonaro (2019-2023), para en 2024 regresar a un gobierno de Lula da Silva.

En Ecuador el gobierno de izquierda de Rafael Correa (2007-2017), aliado con la izquierda autoritaria y populista del socialismo del siglo XXI, fue sucedido por el gobierno de centro derecha de Lenin Moreno (2017-2021). En 2021, fue electo presidente el conservador Guillermo Lasso, que en 2023 ante su posible “impeachment” disolvió el Congreso y convocó a nuevas elecciones generales. En Bolivia, varios gobiernos de centro derecha fueron sucedidos por el gobierno de izquierda de Evo Morales (2006 hasta noviembre/2019). La ilegítima pretensión de Morales para una nueva

reelección y el alegado fraude perpetrado en las elecciones de octubre/2019 condujeron a un estallido social que provocó la renuncia de Morales. Después de un breve gobierno conservador transitorio, asumió la presidencia Luis Arce, del mismo partido que Evo Morales; la difícil situación económica que atraviesa Bolivia (2023) pone en duda el futuro de Arce y su partido. México pasó de gobiernos de centro derecha, el último de ellos con Peña Nieto (2012-2018), a un gobierno de centro izquierda con López Obrador (2018-2024).

Situaciones similares pueden observarse en otros países latinoamericanos. Chile, que después de una rígida dictadura militar, parecía ser el único país en haber encontrado consistencia en una visión común y una política económica que ha venido oscilando de centro izquierda a centro derecha, en los últimos meses del 2019 experimentó una seria convulsión social, aparentemente motivada por el deseo de cambiar o modificar el *statu quo* considerado injusto en los planos político, social y económico. Aparentemente, esa convulsión llevó a la elección como presidente a Gabriel Boric (2022-2026), apoyado por una coalición de partidos de izquierda. El caso de Perú es posiblemente el ejemplo más extremo de la volatilidad política experimentada por un país latinoamericano en años recientes. Entre enero de 2018 y diciembre de 2022 se sucedieron nada menos que seis presidentes (Kuczynski, Vizcarra, Merino, Sagasti, Castillo y Boluarte).

Es interesante destacar que desde el inicio del retorno a los regímenes democráticos, hace algo más de cuatro décadas después de la época de las dictaduras militares, la volatilidad política se ha convertido en un hecho común en la gran mayoría de los países latinoamericanos, a semejanza de lo que era una tradición desde el inicio de la vida republicana de esos países.

La volatilidad política no se limita simplemente al reemplazo en el nombre de los gobernantes; su impacto se proyecta también en las orientaciones de la política económica, así como en la estructura institucional. América Latina es proclive a introducir nuevas constituciones o modificar las existentes con una asombrosa frecuencia. Entre 1980 y 2015, en 18 países latinoamericanos se introdujeron alrededor de 450 enmiendas constitucionales (Nolte, 2016, pp. 235-236). Con frecuencia, la promulgación de una nueva constitución, pero sobre todo las enmiendas constitucionales, son efectuadas para satisfacer intereses particulares de los gobernantes en el poder. El presidencialismo implícito en las constituciones vigentes se complementa con la ambición por la reelección presidencial ilimitada. Es así como, según Nolte (2016, p. 239), en el período entre 1995 y 2015 doce países latinoamericanos cambiaron su constitución respecto a la reelección presidencial y, en general, los arreglos institucionales fueron cada vez más permisivos.

Como lo apunta Nolte, un gran avance con posterioridad a la transición democrática iniciada a finales de la década de 1970, fue el reconocimiento de la importancia de las instituciones políticas y el convencimiento de que la reforma de las mismas puede mejorar su funcionamiento; sin embargo, Nolte (2016, p. 240) añade:

“Parece que las instituciones políticas reformadas no cambiaron la estructura subyacente y que el caudillismo latinoamericano fue reanimado con nuevas ropas.”

No deja de tener razón el contenido de la cita que menciona Nolte (2016, p. 240) sobre un comentario en un periódico español, muy bien aplicable a la realidad latinoamericana, en el sentido de que: *“Darle el adecuado vigor a las reglas institucionales de la democracia —sin las cuales la palabra*

pierde su significado— es como el mito de Sísifo ... un esfuerzo gigantesco y a menudo estéril.”

D. El elusivo consenso nacional

La incapacidad para lograr un consenso nacional sobre aspectos básicos de una visión de país es otra de las más tradicionales características de la idiosincrasia latinoamericana que se ha instalado desde los mismos albores de la vida republicana de los países de la región. La volatilidad política y económica, característica tan común en los países latinoamericanos, hace prácticamente imposible alcanzar consensos nacionales sobre aspectos mínimos o básicos de una visión de país de largo plazo. Muchas veces, las opiniones confrontadas son totalmente opuestas, otras son diferentes por apenas pequeños detalles.

La transformación que requiere América Latina es un desafío que trasciende un período presidencial; requiere de políticas de estado que, mediante un consenso nacional, puedan ser mantenidas en el largo plazo, independientemente de las alternancias políticas propias de los regímenes democráticos. ¿Por qué el consenso no es posible aun cuando las diferencias no sean importantes? ¿Cuál es la motivación que induce a la radicalización en las opiniones y crea una incapacidad para llegar a acuerdos razonables? ¿Cómo lograr consensos nacionales que puedan perdurar en el tiempo?

Sobre este particular, CEPAL (2023) postula que la “prospectiva” puede ser el instrumento para examinar opciones y llegar a consensos nacionales. Sobre este instrumento CEPAL (2023, p. 202) señala:

“La prospectiva proporciona métodos y herramientas para la exploración de futuros, tarea necesaria para anticipar megatendencias mundiales que pueden incidir en la dinámica de los países de la región. Mediante el estudio y el análisis de mega

tendencias y la exploración de futuros, la prospectiva acerca ideas, encuentra coincidencias, aproxima posiciones opuestas y, de esa manera, puede convertirse en una herramienta para el diálogo democrático.”

De acuerdo con CEPAL (2022e, p. 252), los mecanismos de planificación que existen en la mayoría de los países de la región pueden ser los foros para ensayar la prospectiva y proporcionar espacios de deliberación participativa para que los “...actores del desarrollo, liderados por el Estado, puedan construir una narrativa sobre la sostenibilidad y una visión compartida del futuro deseado con base en información de calidad y rigurosidad metodológica.”

La prospectiva es en esencia una visión de futuro. Sin embargo, en la región los problemas de coyuntura, de corto plazo, son tantos y tan urgentes que impiden dar una atención adecuada a los problemas estructurales de largo plazo. La capacidad de reflexionar sobre el futuro es limitada. Sin embargo, la prospectiva requiere un esfuerzo muy especial por parte del Estado para enfocar en el largo plazo, esfuerzo imprescindible para buscar soluciones a los graves problemas estructurales que aprisionan a la región en el subdesarrollo. En este sentido, CEPAL (2023, p. 202), añade:

“La exploración y el análisis de escenarios alternativos de futuro ofrecen la oportunidad de llevar a cabo un proceso participativo para escoger colectivamente un futuro posible y deseable (futurible). La elaboración de escenarios a largo plazo conlleva incertidumbre y riesgos mayores que la priorización del corto plazo pero, en cambio, posibilita un amplio espacio de reflexión, discusión y acuerdo para la toma de decisiones trascendentes y transformadoras.”

Es evidente que este tipo de ejercicio requiere, en primer lugar, fortalecer la capacidad del Estado para construir posibles escenarios y opciones futuras, así como para obtener la participación de amplios sectores de la población, incluyendo el sector privado, los partidos políticos, el mundo académico y la sociedad civil. Además, este tipo de ejercicio requerirá necesariamente de individuos y sectores colaborativos, dispuestos a una sana discusión, a aceptar puntos de vista dispares y a apoyar acuerdos de la mayoría (CEPAL 2022e, pp. 252-3). Al respecto, CEPAL (2023, p. 203) apunta que:

“...en la medida en que el enfoque y los métodos escogidos sean abiertos, democráticos, incluyentes y participativos, la elección del escenario deseado tendrá mayores probabilidades de ser aceptado y respetado por la mayoría y, por lo tanto, de materializarse.”

El ejercicio de prospectiva planteado por CEPAL conduce a una interrogante de carácter práctico: ¿es razonable esperar que algún país de la América Latina actual (2023) pueda emprender con seriedad un ejercicio de esa naturaleza? La experiencia de años recientes ha demostrado ser la antítesis del ambiente que se requiere para esos propósitos. Por tanto, no parece razonable esperar que ese tipo de ejercicio pueda ser llevado a cabo con éxito en la actualidad en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, México, Venezuela, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Paraguay o Perú. Quizás Uruguay sea el único país latinoamericano donde pueda llevarse a cabo un ejercicio de prospectiva como el que plantea CEPAL.

La tradicional intolerancia, intransigencia y prepotencia de la gran mayoría de la clase política latinoamericana es hoy día un obstáculo prácticamente insalvable para lograr acuerdos nacionales que puedan perdurar en el tiempo. Estos son atributos de la idiosincrasia latinoamericana que han

estado presentes en la historia de la región por varios siglos. En América Latina es común que los políticos se crean convencidos de que tienen en sus manos la salvación de sus pueblos y por todos los medios tratan de llegar al poder para implantar su visión mesiánica, desechando las opiniones que les sean adversas. Las diferentes visiones mesiánicas y la intransigencia hacen imposible llegar a un consenso nacional sobre una visión de país. El fracaso de una propuesta de gobierno lleva a la instauración de otra, con igual resultado; y así se van sucediendo gobiernos con tendencias unas veces de izquierda y otras de derecha, unos autoritarios y populistas, otros más democráticos, como se puede apreciar en las últimas cuatro décadas. En síntesis, atrás de este fenómeno están la endémica idiosincrasia regional de la insaciable ambición por el poder político y la incapacidad de lograr resultados aceptables en los planos político, económico y social.

E. Una institucionalidad alternativa

Resulta evidente que la institucionalidad latinoamericana no es un entorno propicio para un desarrollo rápido, sostenido e inclusivo; es más, es en esencia un impedimento que encadena su progreso, cerrándole el camino hacia un futuro más prometedor. En este Ensayo se postula que estas peculiaridades de la idiosincrasia latinoamericana constituyen uno de los principales desafíos que condiciona el destino de la región.

No parece probable que la mayoría de los países latinoamericanos puedan solventar en un futuro previsible las limitantes características de su institucionalidad por la complejidad de su naturaleza y lo arraigado en la idiosincrasia de la región. Sin embargo, una sana y estimulante institucionalidad es imprescindible para crear las condiciones para un crecimiento alto, sostenido e inclusivo. De ser así, ¿qué opciones tienen los países latinoamericanos para solventar o crear alternativas a las persistentes

falencias de su institucionalidad? *La respuesta sensata sería la de buscar una opción práctica, sencilla, que pueda ser implantada con relativa facilidad y mantenida en el tiempo.* En este Ensayo se postula que esa opción debería ser la de crear ventajas de ubicación o “realidades institucionales alternativas”, en espacios limitados, aislados del ambiente institucional nacional, en las que se ofrezcan las cualidades propias de una adecuada institucionalidad, como lo han venido haciendo algunos países subdesarrollados con falencias institucionales semejantes o peores que las de los países latinoamericanos (ver Capítulo 8).

14 Sobre la historia de América Latina en la época colonial, véanse, por ejemplo, Innes (1969), Lockhart and Schwartz (1983), Prescott (2015), Prescott (2018) y Sheppard (2018).

15 Carta de Simón Bolívar al general Juan José Flores, Jefe de Estado de Ecuador, Barranquilla, 9 de noviembre de 1830, citado por Gutiérrez Escudero (2005).

CAPÍTULO 6

EL DESAFÍO DE LA INEQUIDAD SOCIAL

No society can surely be flourishing and happy, of which the far greater part of the members are poor and miserable.

Adam Smith

A. Los endémicos problemas sociales

La pobreza, la informalidad y la inequitativa distribución del ingreso continúan siendo los principales desafíos que enfrenta América Latina en el campo social. Estos problemas están estrechamente vinculados con la incapacidad de los países de la región de crear en forma sostenida un número creciente de empleos permanentes y productivos, así como mejores oportunidades de progreso para sus habitantes. Además, esta situación se agrava con la frecuente ineficiencia y arbitrariedad de las burocracias gubernamentales que a menudo entorpecen el espíritu emprendedor del sector privado.

▪ *La pobreza y la pobreza extrema*

La aceleración del crecimiento motivado por el aumento de los precios y la demanda de productos primarios a mediados de la década de 2000 (5% anual durante 2004-2008), hizo posible importantes avances en la mitigación de los problemas sociales, por lo menos hasta mediados de la década de 2010. En esos años, prácticamente todos los países latinoamericanos lograron reducir los índices de pobreza, principalmente

por la generación de empleo, así como por las políticas de transferencias que fueron posibles por la holgada situación fiscal del momento. La pobreza a nivel regional se redujo del 45% de la población total de América Latina en 2002 al 28% en 2014 y la pobreza extrema del 12% al 8% (CEPAL, 2022, p. 24).

La situación pasó a revertirse con la caída de los precios de los productos primarios, a partir de mediados de la década de 2010. En consecuencia, entre 2014 y 2021, el crecimiento económico se redujo a un promedio anual de apenas el 0,7%, (Banco Mundial, 2023). Según información de CEPAL (2022), a partir de 2010 la pobreza fue aumentando en los años siguientes hasta un promedio de 32% en 2019-2021. La pobreza extrema siguió una tendencia similar, llegando a alcanzar un promedio de 13% de la población latinoamericana en 2019-2021. Tanto la pobreza como la pobreza extrema son significativamente más elevados en las áreas rurales que en las urbanas. Estos índices significan que en 2021 más de 200 millones de latinoamericanos vivían en la pobreza, de los cuales más de 80 millones se encontraban en situación de pobreza extrema. La tendencia de la pobreza y la pobreza extrema, unida al encarecimiento de los precios de los alimentos, ha resultado en un incremento de la inseguridad alimentaria y nutricional. Según CEPAL (2022a, p. 8), en 2020, el 23% de la población de América Latina (131 millones de personas) no podía costear una dieta saludable, y en 2021 el hambre afectaba a 56,5 millones de personas en la región.

Algo todavía más preocupante es que, de acuerdo con estimaciones de CEPAL (2022a p. 9), en 2022 la pobreza afectaría a algo más del 45,4% de las personas menores de 18 años en América Latina, lo que significa 13,3 puntos porcentuales por encima del promedio correspondiente a la población total. En particular, la pobreza extrema afectaría al 18,5% de las

personas menores de 18 años, que enfrentan un mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria al vivir en hogares que no pueden adquirir una canasta básica de alimentos.

- ***La informalidad, el desempleo y el subempleo***

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo informal es una relación laboral que no está sujeta a la legislación nacional, no cumple con el pago de impuestos, no tiene cobertura de protección social y carece de prestaciones relacionadas con el empleo. La OIT (2018) estima que en 2018 existían en América Latina y el Caribe alrededor de 130 millones de trabajadores en la informalidad, que es casi siempre sinónimo de bajos ingresos, inestabilidad laboral, desprotección, desaliento y violación de derechos. La mayoría del empleo informal ocurre en el sector informal, aunque el empleo informal también ocurre en el sector formal. Así, por ejemplo, entre 2012 y 2020, el empleo informal representaba algo más del 50% del empleo total, incluyendo un 38% en el sector informal y un 13% en el sector formal (ILO, 2022). Asimismo, la OIT estima que el empleo informal en áreas rurales llega en la región a más del 70% del mercado laboral, alcanzando a más del 80% en el caso de algunos países (ILO, 2022). Como es de esperar, el empleo informal es más común entre los grupos más vulnerables, como los jóvenes, las mujeres y los pobres.

Por otra parte, CEPAL (2022, p.18) define al sector informal en áreas urbanas como el total de la población ocupada en sectores de baja productividad del mercado laboral, incluyendo a asalariados, empleadores, empleado doméstico, trabajadores independientes, trabajadores en la industria y la construcción. De acuerdo con ese criterio, CEPAL (2023, p. 20) estima que la población latinoamericana empleada en sectores de baja

productividad (sector informal) ha aumentado de un 44% de la población ocupada urbana en 2015 a un 48% en 2022.

Según ILO (2022), en el período entre 2004 y 2015 se registró una ligera disminución en la tasa de informalidad, coincidiendo con un período de rápido crecimiento del PIB de América Latina. La informalidad volvió a aumentar en años siguientes cuando el PIB regional experimentara una disminución en el ritmo de crecimiento. Una apreciación similar expone CEPAL (2022e, p. 117).

La tasa de desocupación urbana (porcentaje de la población desocupada con respecto a la población económicamente activa) también, como era de esperar, siguió la tendencia general de la evolución de la actividad económica y de la demanda y precios de los productos primarios. La tasa anual media de desocupación urbana, de acuerdo con CEPAL (2022, p. 17) se redujo de un promedio de 8,5% en el período 2001-2004, a 6,7% en el período 2005-2014, y desde entonces ha vuelto a aumentar hasta un promedio anual de 9% en 2018-2021. Esto significa que en 2020-2021 había alrededor de 45 millones de latinoamericanos desocupados en áreas urbanas.

El subempleo horario o desempleo disfrazado, definido como la proporción de personas ocupadas que trabaja menos de un mínimo de horas establecidas a nivel nacional y que quiere trabajar más horas y está disponible para hacerlo, es otra indicación de la calidad del empleo. La información disponible indica que la tasa media de subempleo en países de América Latina, entre 2015 y 2021, se ubicó entre el 8% y el 16% de la población ocupada, notándose importantes variaciones entre países (CEPAL, 2022b, p. 253).

No obstante los esfuerzos realizados por varios países de la región para generar trabajo de calidad, el rápido avance tecnológico característico del siglo XXI amenaza la destrucción de obsoletos empleos formales y plantea nuevos desafíos sobre la calidad del empleo en el futuro. Asimismo, la inadecuada creación de empleos permanentes en nuevas actividades más productivas alerta sobre la posibilidad de un aumento de la informalidad (CEPAL, 2023, p. 35).

▪ *La inequidad y la marginalidad social*

La inequitativa distribución del ingreso es una lamentable aunque tradicional característica de las sociedades latinoamericanas que ha persistido aun en momentos de bonanza económica. Las políticas de transferencias y protección social adoptadas durante mediados de la década de 2000 lograron disminuir apreciablemente la inequitativa distribución del ingreso en la región. Esta tendencia, sin embargo, quedó interrumpida a partir de mediados de la década de 2010, como resultado de la disminución en el precio de los productos primarios y la consiguiente desaceleración en el ritmo de crecimiento económico.

CEPAL (2022a, p. 20) estima que el promedio simple de los índices de Gini (donde 0 representa ausencia de desigualdad y 1 desigualdad máxima) de 18 países de América Latina bajó de 0,532 en 2002 a 0,461 en 2017 y desde entonces se ha mantenido sin importantes variaciones. En 2020 se registró un leve empeoramiento al llegar el índice de Gini a 0,464 para luego volver a retroceder a 0,452 en 2021. En síntesis, en 2021 la desigualdad regional alcanzó un nivel semejante al de 2019, cuando el índice de Gini fue de 0,456. El promedio regional, sin embargo, esconde importantes variaciones

entre los países estudiados. No obstante los avances en los últimos años, CEPAL (2019, p. 21) señala:

“América Latina es tristemente conocida como la región más desigual del mundo. La desigualdad de ingresos es una de las expresiones más evidentes de esa desigualdad y es un obstáculo al desarrollo y a la garantía de los derechos y del bienestar de las personas, además de un factor que inhibe la innovación, el aumento de la productividad y el crecimiento económico.”

Otro aspecto importante en relación con la desigualdad social es la concentración de la riqueza en manos de unos pocos “superricos”. Este tipo de medición permite una aproximación a la identificación de factores estructurales que influyen en la persistencia de la desigualdad. La concentración de la riqueza está asociada con la estructura social, ya que la riqueza tiende a heredarse de una generación a otra. Asimismo, una alta concentración de la riqueza puede afectar el crecimiento económico y aumentar la desconfianza hacia una elite privilegiada y hacia la institucionalidad de un país. Información de esta naturaleza sirve además para apreciar el potencial impositivo, puesto que, por lo general, la clase más pudiente no ha tenido una carga impositiva acorde con su nivel de riqueza (CEPAL, 2021, p.62). Estimaciones de CEPAL (2021, p. 63) indican que en 2021 el patrimonio de los “superricos” representaba alrededor del 11% del PIB de los siete países para los que existe esa información, incluyendo Chile (16%), Brasil (14%), México (12%), Colombia (9%), Perú (5%), Argentina (4%) y Venezuela (1,3%).

El “*World Inequality Report 2022*” publicado por el “*World Inequality Lab*”, (WIL, 2022) examina la desigualdad a nivel mundial, a nivel de regiones y de países, tanto desde la perspectiva del ingreso (definido como

el ingreso total de una persona medido en paridad del poder adquisitivo), como de la riqueza (definida como la suma de los activos netos financieros y no financieros de una persona). Según el WIL (2022, p. 11), las desigualdades en el ingreso y la riqueza han venido aumentando desde la década de 1980, después de una serie de programas de desregulación y liberalización que tuvo lugar tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Sin embargo, esta tendencia no ha sido uniforme; algunos países experimentaron altos aumentos en la desigualdad, como Estados Unidos, Rusia e India, en tanto que en otros, como los países europeos y China, el aumento de la desigualdad fue relativamente menor.

No existe evidencia de que el rápido crecimiento económico conduzca a un aumento de la desigualdad, como lo demuestra la experiencia de algunos países como China y Vietnam que en sólo dos décadas lograron sacar de la pobreza a parte importante de su población. Una experiencia similar, aunque breve, ocurrió en América Latina durante el “superciclo de las materias primas” (2004-2014), cuando el crecimiento fue rápido y generó los recursos necesarios para financiar programas de compensación social que lograron disminuir los niveles de pobreza e inequidad social. Estas experiencias confirman que la desigualdad no es ni inevitable ni incompatible con el crecimiento económico (WIL, 2022, p. 3). *En los países en vías de desarrollo, la conjunción de un rápido crecimiento económico unido a la voluntad política de implantar sostenibles políticas de compensación social pueden producir impactos importantes en la mitigación de la marginalidad y la inequidad social.*

De acuerdo con el “*World Inequality Database*” (WID, 2023), América Latina se incluye entre las regiones más desiguales en el mundo. En 2021, el 10% más rico de la población regional tenía un ingreso promedio 37

veces superior al ingreso promedio del 50% más pobre, “índice de desigualdad” que se compara con 16 veces en Estados Unidos, 10 veces en Europa y 32 veces a nivel mundial¹⁶. Los países y regiones más desiguales del mundo registran este tipo de “índice de desigualdad de ingreso” superior a 20. En el mismo año, en América Latina el 10% más rico de la población recibía el 59% del ingreso nacional, superior al 46% en Estados Unidos, 36% en Europa y 53% a nivel mundial (WID, 2023).

México, Perú, Chile, Brasil, Colombia y Costa Rica, en ese orden, son los países de América Latina con la más alta concentración del ingreso. En 2021, el 10% más rico de la población recibía algo más del 60% del ingreso nacional en Perú y México; entre el 55% y el 60% en Colombia, Brasil y Chile, y el 55% en Costa Rica. En esos mismos países, el 50% más pobre recibía entre el 6% y el 9% del ingreso nacional. Por otra parte, Uruguay y Argentina eran los países con los más bajos índices de desigualdad de ingreso en la región (WID,2023).

En América Latina, la desigualdad es todavía más pronunciada al examinar la distribución de la riqueza. En 2021, el 10% más rico de la población regional poseía una riqueza que en promedio era superior en más de 850 veces al promedio de la riqueza del 50% más pobre. El 1% más rico de la población concentraba en 2021 el 45% de la riqueza regional, comparado con el 35% en Estados Unidos, el 26% en Europa y el 40% como promedio mundial (WID, 2023). Siendo que la riqueza del presente es la base del bienestar del futuro, así como del poder e influencia social, este grado de concentración de la riqueza presagia un mayor aumento de la desigualdad, tanto a nivel mundial como en América Latina (WIL, p.3).

Al igual que en el caso de la desigualdad de ingreso, México, Perú, Brasil, Chile y Costa Rica, en ese orden, son los países latinoamericanos con los

más elevados índices de desigualdad de la riqueza. En 2021, el 10% más rico tenía una riqueza que en promedio era superior en más de 1.500 veces el promedio de la riqueza del 50% más pobre en México; 1.300 veces en Perú; 973 veces en Brasil; 650 veces en Chile, y 130 veces en Costa Rica. En México, Chile y Brasil la desigualdad en la riqueza ha venido aumentando en la última década; en esos países el 50% más pobre registraba, en promedio, un patrimonio neto negativo, es decir, sólo tenían deudas. En ese mismo año (2021), Ecuador, Uruguay y Argentina eran los países en la región con la menor desigualdad de riqueza; el 10% más rico poseía una riqueza que en promedio era entre 58 y 62 veces superior al promedio del 50% más pobre (WID, 2023).

Es de notar que, por un lado, las consecuencias de la estructura productiva de los países latinoamericanos y, por el otro, las debilidades de los sistemas de protección social, ponen en peligro la estabilidad de las clases medias. En la actualidad, la mayor parte de la población latinoamericana se encuentra en estratos vulnerables, no pobres pero vulnerables, con el riesgo real de caer en la pobreza ante cualquier giro adverso de la economía (CEPAL, 2023, p. 37).

La persistencia de los altos niveles de marginalidad y desigualdad social son especialmente preocupantes; además de ser socialmente injustos, son sumamente ineficientes en términos económicos y constituyen un obstáculo para la gobernabilidad democrática de los países latinoamericanos. La mitigación de la marginalidad social y de la desigualdad requerirán de un esfuerzo continuado, como se señala en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros instrumentos como la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL 2019, pp. 35-36). Sin embargo, ese esfuerzo sólo

podrá ser exitoso si la región logra generar en forma sostenida las condiciones y los recursos necesarios para esos propósitos.

B. El desafío del deficiente sistema de salud

Históricamente, los sistemas de salud latinoamericanos han mostrado serias deficiencias que se han hecho evidentes durante la pandemia de COVID-19; en especial el tradicional financiamiento inadecuado, por un lado, con un muy bajo financiamiento del sector público y, por el otro, altos niveles de gasto del sector privado. Los sistemas de salud de la región se han caracterizado por la fragmentación de sus servicios en varios subsistemas estancos que estratifican a las poblaciones. Esas condiciones crean problemas de coordinación y eficiencia, han hecho difícil el acceso universal a los servicios de salud, y han afectado adversamente la calidad de ese servicio y la efectividad de su financiamiento (CEPAL, 2021, p.100).

Las dificultades de financiamiento y la baja prioridad fiscal para el sector de la salud se manifiesta en la región en un limitado gasto corriente en salud que en años recientes ha sido, en promedio, de un 6,8% del PIB, del cual un 3,8% corresponde a gasto del sector público y el resto (3%) a gasto del sector privado, con una gran variedad entre países. Esto significa que sólo algo más de la mitad del gasto en salud (56%) proviene del sector público, en contraste con países con sistemas de salud más desarrollados como, por ejemplo, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los cuales el 76% del gasto total en salud es de origen público (CEPAL, 2021, p.101).

Las características señaladas han sido persistentes en el tiempo. Al respecto, CEPAL (2021, p. 103) señala:

“De hecho, de 2000 en adelante, el gasto público en salud, en promedio, solo ha aumentado 1 punto porcentual su participación en

el PIB. Mientras que en otras regiones del mundo el aumento del gasto es constante o superior al crecimiento, en muchos países de América Latina y el Caribe, la elasticidad del gasto público en relación con el crecimiento del PIB ha sido menor que 1 durante grandes períodos de tiempo.... El bajo nivel y la heterogeneidad de los recursos dedicados al sector de la salud que se registra entre los países también se evidencia al medirlos en términos absolutos, observándose grandes diferencias de gasto per cápita. En promedio, tanto el gasto público como el gasto total en salud equivalen a la cuarta parte de los de los países de la OCDE.”

El bajo gasto público en salud, a su vez, limita los recursos básicos de los servicios de salud. Así, por ejemplo, CEPAL (2021, p. 106) indica que, en promedio, la disponibilidad de 20 médicos por cada 10.000 habitantes en la región es significativamente inferior al promedio de 35 médicos por cada 10.000 habitantes en los países de la OCDE; una situación similar se presenta en el personal de enfermería. Asimismo, en promedio, el número de camas por 1.000 habitantes en América Latina es de 2, menos de la mitad del promedio de 4,8 por cada 1.000 habitantes en los países de la OCDE.

Mejorar y hacer más eficientes los sistemas de salud de América Latina requerirá aumentar el gasto público en salud en forma importante y sobre una base sostenible que pueda ser mantenida consistentemente a lo largo del tiempo. Al mismo tiempo, el sistema de salud regional debería evolucionar hacia un modelo que supere la fragmentación de los servicios de salud especializados en diferentes segmentos poblacionales, que tienden a preservar las desigualdades sociales en materia de salud pública (CEPAL, 2021, p. 32).

C. El desafío de la educación

En las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado importante progreso en la proporción de la población que finaliza los distintos niveles educativos, en especial en los niveles primarios y secundarios¹⁷. Esta tendencia hizo posible la inclusión de estratos poblacionales tradicionalmente excluidos de la educación. Sin embargo, a partir de 2015 esta tendencia se ha desacelerado y el progreso ha sido disímil, particularmente en la tasa de graduación a nivel de secundaria. Al nivel de la educación primaria, la mayoría de los países de la región obtuvo niveles de conclusión prácticamente universales, superior al 85% en 2020 (CEPAL, 2022a, p.11). En cambio, en la enseñanza secundaria la experiencia ha resultado más variada, siendo los avances más lentos en los últimos años. Según CEPAL (2022a, p. 11), varios países de la región están muy distantes de lograr la meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de asegurar que para el año 2030 todos los niños y niñas concluyan la enseñanza primaria y secundaria que, según el ODS, “...*ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.*”

En América Latina, la mayor parte del financiamiento educativo se concentra en los gastos corrientes. Así, entre 2000 y 2019, en promedio, entre el 70% y el 75% correspondía a gastos corrientes (salarios y otros beneficios), entre un 19% y un 23% a otros gastos corrientes, y tan solo entre un 6% y un 8% a gastos de capital (CEPAL, 2022c, p. 68). Asimismo, los países latinoamericanos invierten la mayor parte de los recursos asignados al sector educativo en los niveles primarios y secundarios; entre 2000 y 2019, en promedio, alrededor del 34% de esos recursos fueron asignados al nivel primario y el 35% al nivel secundario (CEPAL, 2022c, p. 66). Chile, Costa Rica y Uruguay son los países latinoamericanos con los

niveles más elevados de gasto público por estudiante, en tanto que El Salvador y Guatemala tienen los niveles más bajos. En 2019, Chile gastaba más de US\$3,000 por estudiante en la educación secundaria, cifra que era más de cinco veces la correspondiente a El Salvador y cerca de doce veces más de la que invertía Guatemala (CEPAL, 2022c, p. 65).

Si bien el gasto en educación ha recibido siempre alta prioridad en los planes de gobierno de la mayoría de los países de la región, en la última década ha sido difícil conciliar esa prioridad con la asignación de adecuados recursos financieros al sector educativo, generándose problemas para alcanzar las metas planteadas en los ODS para el 2030, situación que se ha agravado en 2020-2021. Al respecto, CEPAL (2022a, p. 54) concluye que es necesario aumentar la inversión en educación, en particular para mejorar la infraestructura y el equipamiento escolar, mejorar la capacitación de docentes, adaptar los sistemas educativos a las modernas tecnologías y mitigar el aumento del abandono escolar.

- *La desigualdad de género propiciada por el sistema educativo*

Uno de los avances más importantes en el sector educativo de América Latina ha sido el gran aumento del acceso de niñas y mujeres a la educación. A inicios de la década de 2020, las mujeres muestran tasas de conclusión de educación secundaria y de educación superior más elevadas que las de los hombres. Según CEPAL (2022a, p. 38), en promedio, el 67,4% de las mujeres de 20 a 24 años cuenta con estudios completos de nivel secundario, frente al 60,9% de los hombres.

No obstante ese progreso, el creciente acceso de mujeres a la educación no se refleja en condiciones de igualdad en el mercado laboral. La desigualdad de género, como la marginalidad social, es una condición endémica en la

región. Esta desigualdad se expresa en la diferenciación salarial, la segregación ocupacional y en una menor participación de las mujeres en el ámbito laboral, especialmente en sectores y actividades de elevada productividad (CEPAL, 2022a). Una importante falencia en el campo educativo que influye en la participación de las mujeres en el mercado laboral tiene que ver con su baja participación en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM, STEM, en inglés). La participación de mujeres en estas áreas, desde el ingreso hasta la graduación, es muy inferior a la de los hombres. Estas diferencias se manifiestan tempranamente en el proceso educativo, desde la educación primaria y secundaria, influyen en la elección de las carreras profesionales y al final acaban definiendo su participación en el mercado laboral. Entre 2002 y 2017, menos del 40% de las personas graduadas en las referidas carreras (CTIM) eran mujeres (CEPAL, 2022a, pp. 38-39).

Una situación similar se observa en la educación técnico-profesional, que puede ofrecer oportunidades a las mujeres para una participación laboral de mejor calidad. Sin embargo, los programas de educación técnico-profesional siguen altamente segregados por género que, junto con características organizacionales, curriculares y culturales, dificultan que niñas y mujeres puedan aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece este nivel educativo (CEPAL, 2022a, p. 40).

- *Necesidad de cambios en el sistema educativo*

La situación educacional actual presenta oportunidades para mejorar y transformar los sistemas educativos latinoamericanos para adaptarlos a los desafíos que plantea la realidad del siglo XXI. Al respecto, CEPAL (2022a, pp. 43-47) sugiere una serie de recomendaciones de políticas educativas

para la región, entre las que se destacan: (a) ampliar la cobertura de educación para la primera infancia; (b) continuar y acelerar los avances hacia la universalización de la enseñanza secundaria; (c) articular la educación con otros sectores de política pública para abordar las brechas de inclusión educativa; (d) fomentar el acceso a la educación superior; (e) revalorizar y profesionalizar el rol de los docentes; (f) aprovechar las tecnologías digitales.

Indudablemente, para hacer efectiva estas recomendaciones será necesario ampliar en gran medida y en forma sostenida el financiamiento para el sector educativo. La experiencia de las últimas cuatro décadas indica que ese objetivo no se ha podido lograr y es muy probable que tampoco se logre en el futuro previsible dadas las características del actual modelo de desarrollo de los países de la región.

D. El Estado de Bienestar en América Latina

Atenuar la marginalidad e inequidad social requerirá expandir el gasto social y los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza y ampliar los servicios públicos, principalmente en los ámbitos de la educación y la salud, así como fortalecer los sistemas de protección social. Sin embargo, la inestabilidad de la situación fiscal dependiente de una situación coyuntural, como el aumento de los precios y la demanda de productos primarios, presenta importantes riesgos para la implementación de las políticas sociales y el logro de las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2023), como ha sido evidente en las últimas cuatro décadas.

El empeoramiento de las condiciones de vida de la población latinoamericana trae a la luz las graves deficiencias de los sistemas de protección social que impiden alcanzar niveles de bienestar satisfactorios

(CEPAL, 2022a, pp. 55). Con relación a los problemas de inequidad y marginalidad social, CEPAL (2022a, p. 57), sugiere:

“Para avanzar tanto en una senda de desarrollo sostenible con igualdad como en el logro de la Agenda 2030 es ineludible fortalecer los sistemas de protección social asegurando en primer lugar la universalidad, de modo que sean sensibles a las diferencias, sin dejar a nadie atrás. Para eso es preciso avanzar hacia la construcción de Estados de bienestar basados en derechos sociales que aseguren servicios públicos de calidad, reduzcan la vulnerabilidad frente a riesgos sociales y puedan garantizar niveles de ingresos de manera sostenible.”

Si bien el objetivo de construir Estados de Bienestar es incuestionable y deseado, la interrogante que se plantea de inmediato es: ¿cómo lograr ese objetivo? Por una parte, América Latina adolece de una marcada debilidad institucional en lo que atañe a la protección y promoción del trabajo decente, así como inadecuadas políticas distributivas y sistemas de protección social. La construcción de verdaderos Estados de Bienestar requiere una institucionalidad social fortalecida que además tiene una dimensión financiera para asegurar la movilización y sostenibilidad de los recursos necesarios (CEPAL, 2022a, pp. 48-49). Al respecto CEPAL (2023, pp. 39-40) concluye que en América Latina *“...el Estado de bienestar ha sido inexistente o se ha visto truncado y amplios sectores de la población siguen excluidos del acceso a la educación, la salud, la seguridad y la justicia.”*

Por otra parte, el modelo de desarrollo y las estrategias empleadas por la mayoría de los países de la región no han sido capaces de proporcionar los medios para llegar a un Estado de Bienestar, ni es posible que lo puedan

hacer de continuar en la misma senda. Los ingresos tanto del sector público como del privado no han sido suficientes para solventar todos los desafíos que ha venido enfrentando la región desde la década de 1980. Así, por ejemplo, en el período 2013-2021, en América Latina los ingresos tributarios representaron, en promedio, alrededor del 15% del PIB regional, el total de ingresos fiscales fue del 18% del PIB y los gastos de capital del sector público de entre el 3% y el 4% del PIB regional (CEPAL, 2022b, p. 231 y CEPAL, 2022d, p. 143). Al respecto, un estudio reciente de CEPAL (2023, p. 200) concluye:

“Los ingresos públicos en la región han sido históricamente insuficientes para responder a las necesidades del gasto público, lo que ha dejado un legado de déficits crónicos y cada vez mayores niveles de endeudamiento público.”

En la región no se ha logrado alcanzar la sostenibilidad financiera que permita universalizar el acceso a la protección social y construir sostenibles Estados de Bienestar, requisitos indispensables para el logro de los ODS de la Agenda 2030 (CEPAL, 2023, p. 41). En América Latina los recursos para financiar las inversiones requeridas a fin de avanzar hacia un Estado de Bienestar han sido insuficientes, en especial al considerar el incremento esperado de la demanda de cuidados y la necesidad de realizar inversiones en favor de la igualdad de género (CEPAL, 2023, p. 214). *La baja y constante presión tributaria unida al bajo y errático crecimiento económico (promedio del 2,4% anual en 1980-2022), determinan un insuficiente ingreso fiscal para financiar la inversión pública necesaria para atender las crecientes necesidades en los sectores sociales, de infraestructura y de sostenibilidad ambiental, lo que se ha traducido en la acumulación de deficiencias estructurales en áreas críticas para un desarrollo sostenido e*

inclusivo. De acuerdo con CEPAL (2022b, p. 168), los requerimientos de inversión para abordar diferentes desafíos sociales se situarían entre el 5% y el 11% del PIB regional, lo que implicaría aumentar significativamente el nivel de la inversión pública. El gran dilema que se plantea es cómo lograr satisfacer esos ingentes requerimientos financieros.

Sobre esta importante disyuntiva cabe examinar la experiencia actual de un país como Vietnam. Este país es un destacable ejemplo de una nación que está logrando un desarrollo rápido, sostenido e inclusivo, al igual que los otros países emergentes del Asia. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Inclusivo del Foro Económico Mundial, Vietnam es parte de un grupo de economías que ha logrado particularmente bien que su proceso de desarrollo sea tanto inclusivo como sostenible (Vanham, 2018). En 2020 toda la población tenía acceso a la electricidad (sólo el 14% en 1993); la disponibilidad de agua potable en zonas rurales había aumentado del 17% en 1993 a más del 70%, y a más del 95% en zonas urbanas. Los índices de salud han venido mejorando juntamente con el aumento en los niveles de vida; entre 1992 y 2017, la tasa de mortalidad infantil descendió del 32,6 al 16,7 por 1.000 nacimientos vivos, y la esperanza de vida subió de 70,5 a 76,3 años. El sistema de salud universal cubre al 87% de la población vietnamita. El índice de pobreza disminuyó de más del 70% a menos del 6% de la población en 2019, y más de 45 millones de personas, equivalente al 50% de la población actual, fueron sacadas de la pobreza (World Bank, 2021).

Vietnam ha alcanzado estos logros con una política económica que propicia su inserción en el nuevo orden económico (ver Capítulo 3), complementada con amplias reformas para fortalecer la institucionalidad nacional e importantes inversiones en los sectores sociales para mejorar las

condiciones de vida de la gran mayoría de su población (para mayores detalles sobre el desarrollo de Vietnam ver Sanchez-Masi, 2022a, Anexo). La política económica que comenzó a implantarse a partir de 1986, produjo un extraordinariamente rápido crecimiento económico que alcanzó, en promedio, un 6,7% anual en los 33 años entre 1990 y 2022. Este ritmo de crecimiento significó duplicar el PIB y los ingresos fiscales cada once años, lo que generó las condiciones para un desarrollo sostenido e inclusivo.

En América Latina, sin embargo, desde la década de 1980 no se han dado las condiciones necesarias para mitigar en forma relevante y sostenida los grandes desafíos sociales que enfrenta la región. Esta incapacidad genera el descontento social bastante común en la región y es, quizás, una de las principales razones que alienta la volatilidad política y económica propias de la mayoría de los países de América Latina.

16 El “índice de desigualdad” (ID) utilizado en el “*World Inequality Report 2022*” indica cuántas veces el ingreso o la riqueza promedio del 10% más rico (10R) es superior al ingreso o la riqueza promedio del 50% más pobre (50P). Siendo que el 50% más pobre es cinco veces más numeroso que el 10% más rico, la fórmula para calcular el “índice de desigualdad” es: $ID = (10R \times 5) / 50P$ (WIL, 2022, p. 31).

17 Los comentarios sobre la educación en esta sección se refieren principalmente a la educación primaria y secundaria. Observaciones sobre la educación universitaria se presentan en el Capítulo 4.

CAPÍTULO 7

EL DESAFÍO DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

The philosophers have only interpreted the world in various ways.

The point, however, is to change it.

Karl Marx

A. La deficiencia de los servicios de infraestructura

La provisión insuficiente y la ineficiencia de los servicios de infraestructura que caracteriza actualmente a América Latina es otro de los factores que afectan el proceso de desarrollo. Una de las causas de la escasez y la baja calidad de la infraestructura y sus servicios son los bajos niveles de la inversión pública y privada en el sector de infraestructura. Si en el futuro se mantiene el actual patrón de inversiones en infraestructura, no será posible mejorar la situación presente de los servicios conexos y poner fin a la escasez y la baja calidad de los mismos (Sánchez *et al.*, 2017).

Existe amplia coincidencia, tanto entre expertos en el tema como entre académicos, en que la inversión en infraestructura en América Latina es baja para atender las necesidades presentes y en comparación con otros países en desarrollo. Según Lucioni (2009) y Sánchez *et al.* (2017), muchas son las causas que pueden explicar esa situación, pero la volatilidad de la economía de la región y, en consecuencia, de los ingresos fiscales han sido muy probablemente el origen de todas.

Perrotti y Sánchez (2011) concluían que América Latina debería invertir anualmente en infraestructura alrededor del 5,2% del PIB para atender las necesidades de las empresas y los particulares durante 2006 y 2020. En 2012, una nota informativa de CEPAL señalaba que para cerrar la brecha existente entre la oferta y demanda de infraestructura los países de la región deberían invertir anualmente 6,2% de su PIB entre 2012 y 2020, en tanto que la inversión en infraestructura en ese año (2012) había sido de apenas el 3,5% del PIB regional.

El estudio de Sánchez *et al.* (2017), señala que la inversión en infraestructura en América Latina durante 2000-2015 fue en promedio del 2,2% del PIB, cifra muy por debajo de las necesidades de inversión, en especial si se desea avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Según estos autores, las necesidades de infraestructura para el período 2016-2030 requerirían inversiones que oscilarían entre el 3,7% y el 7,4% del PIB, dependiendo de los escenarios proyectados para la evolución del PIB regional, que van desde el 1,4% hasta el 3,9% anual. Indudablemente, poder alcanzar esos objetivos de inversión en infraestructura requerirá de un alto y sostenido crecimiento económico, lo que no parece muy probable de lograrse en el contexto del actual modelo de desarrollo regional. Esta situación pone de relieve una vez más la urgente necesidad de un alto y sostenido crecimiento económico y de generar consistentemente recursos para satisfacer las necesidades de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Diversos estudios han hecho estimaciones sobre los niveles de inversión en infraestructura que los países de la región deberían realizar en los próximos años (ver CEPAL, 2022b, p. 156). El consenso que se desprende de esos estudios es que la región debería incrementar significativamente la

inversión en infraestructura a fin de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios existentes, reducir los costos de transportes, garantizar suministros adecuados de agua y electricidad y, en general, incrementar la productividad de la actividad económica. En los referidos estudios se concluye que, en promedio, América Latina debería realizar un *esfuerzo adicional* de inversión en infraestructura equivalente al 2,3% del PIB regional. En 2017, la inversión en infraestructura en América Latina se estimaba en apenas el 2,8% del PIB regional, en comparación con el 5% en Asia del Sur y el 7,7% en Asia Oriental y el Pacífico (CEPAL, 2022b, p. 156). Al respecto, CEPAL (2022b, p. 168) concluye:

“El bajo nivel de inversión pública en la región ha sido históricamente insuficiente para cubrir las necesidades en materia de infraestructura, lo que se ha traducido en la acumulación de brechas estructurales en múltiples áreas críticas para el desarrollo sostenible.”

Resumiendo, los desafíos de financiamiento que plantean los requerimientos de inversión en infraestructura son abrumadores para las posibilidades de la región. Los actuales niveles de inversión son insuficientes para cubrir las necesidades presentes y las requeridas para cumplir con los ODS de la Agenda 2030. Es de suponer que el papel del Estado en la provisión de los servicios de infraestructura seguirá siendo fundamental en el futuro, considerando la magnitud de las inversiones requeridas y los plazos de planificación y ejecución de obras (CEPAL, 2023, p. 195). Esta realidad resalta la urgente necesidad de encontrar los medios adecuados para aumentar la capacidad de financiamiento del sector público latinoamericano en forma sostenida y confiable por lo menos durante las próximas dos décadas. De no ser así, no es probable que se vaya

a lograr satisfacer las necesidades de los servicios de infraestructura en un futuro previsible.

B. El desafío de la sostenibilidad ambiental

En opinión de numerosos entendidos, la humanidad está frente a una encrucijada: el planeta está siendo conducido a un deterioro creciente de la biósfera, agravado por el fenómeno del cambio climático. Es preciso un cambio paradigmático y cultural, que permita una mejor calidad de vida, con una preocupación relevante por la sostenibilidad ambiental (Gligo *et al.*, 2020).

El cambio climático que se manifiesta a nivel mundial plantea una doble asimetría entre la generación de gases de efecto invernadero (GEI) y la distribución de sus efectos. Sobre este particular (CEPAL, 2023, p. 39) señala:

“... tanto los países como los grupos sociales que más contribuyen a generar el cambio climático son los que menos sufren sus efectos o tienen más posibilidades de minimizarlos. A pesar de que América Latina y el Caribe solo genera el 10% de las emisiones mundiales de GEI, es mucho más vulnerable a sus efectos que los países y regiones que más contaminan.”

La crisis ambiental cada vez más pronunciada genera implicaciones sociales de especial importancia. Las diversas manifestaciones del cambio climático, como temperaturas extremas, sequías prolongadas, inundaciones, pérdida y degradación de la biodiversidad y otros, afectan adversamente la sostenibilidad ambiental y generan riesgos para el bienestar social y los sistemas productivos, en especial la producción de alimentos. En particular, los sistemas alimentarios son altamente vulnerables a la degradación de suelos con consecuencias que afectan a casi la mitad de la población

mundial que depende de los recursos naturales para su subsistencia (CEPAL, 2023, p. 26).

El estudio de Gligo *et al.* (2020) llama la atención a un problema práctico con importantes consecuencias sobre la sostenibilidad ambiental. Giglio *et al.* (2020) destaca el hecho de que en tanto las “políticas ambientales explícitas” son generadas por los ministerios de medio ambiente o entidades similares, es en los ministerios de economía y hacienda y en los sectoriales (obras públicas, industria, comercio, vivienda y otros), donde se originan “políticas ambientales implícitas”; vale decir, que aunque lo ambiental no sea su objetivo, sus actividades y decisiones tienen impacto en el campo ambiental. En la mayoría de los casos su impacto sobre el medio ambiente suele ser negativo, aunque su importancia no haya sido evaluada adecuadamente hasta el presente. Esta situación ilustra la importancia de una más estrecha coordinación entre las diferentes reparticiones del sector público a fin de mejorar la efectividad de las políticas ambientales.

▪ *La transición energética*

En 2021, la energía proveniente de fuentes fósiles (petróleo, carbón y gas natural) representó el 67% de la oferta primaria de energía en América Latina. Los principales consumidores de energía final son el transporte (36%), cuyo consumo proviene casi enteramente de combustibles fósiles, las industrias (29%) y el sector residencial (18%). El consumo de energía renovable ha mostrado una situación de estancamiento que hace prever que no será posible alcanzar la meta de los ODS para 2030 sobre la generación de energía de fuentes renovables (CEPAL, 2023, p. 125). Disminuir la importancia de las fuentes fósiles en la generación de energía se ha

convertido en un objetivo de alcance mundial. Al respecto, sobre las medidas sugeridas para ese propósito, CEPAL (2022b, p. 193) destaca:

“Entre las principales medidas de mitigación para avanzar hacia una economía baja en carbono a nivel mundial destacan la adopción masiva de energías renovables, el aumento de la eficiencia energética y el impulso de la electromovilidad y las tecnologías de almacenamiento, en el marco de la llamada transición energética.”

A nivel mundial, parece existir consenso sobre la necesidad de una transición energética, es decir, la evolución hacia una matriz productiva baja en emisiones de carbono, a fin de reducir las emisiones directas, en especial la huella de carbono de la actividad productiva. Para lograr este objetivo habría que substituir los combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica con energías limpias y reemplazar los vehículos de combustión interna por vehículos eléctricos (CEPAL, 2022b, p. 194).

En el nuevo paradigma de la transición energética las emisiones de CO₂ se constituyen en un importante factor que influye sobre la competitividad de las empresas en diferentes sectores, especialmente para las del sector minero de la región. Al respecto, CEPAL (2022b, p.212) explica:

“Esto se debe a que los países, de manera implícita (precio sombra a las emisiones) o explícita (impuesto a las emisiones), están colocando un precio a las emisiones de CO₂ al diseñar e implementar regulaciones en el marco de la lucha contra el cambio climático. Por lo tanto, los países que sean capaces de producir cobre con una menor huella de CO₂ deberían ver aumentada su competitividad en comparación con los que no lo sean, si se asume un mismo nivel de precio del CO₂. Sin embargo, al ser el precio del CO₂ una función de la ambición regulatoria que cada país

determina, existe espacio para que los países arbitren la competitividad a través del precio a las emisiones.”

La eficiencia energética del sector industrial de América Latina, definida como el valor agregado que es posible generar con una unidad de energía se ha mantenido constante a lo largo del período de 2000 a 2018. En países desarrollados, como Estados Unidos, la eficiencia energética manufacturera ha mejorado notablemente como resultado de la incorporación de nuevas tecnologías y la creciente importancia de actividades menos intensivas en energía, como los modernos servicios basados en el conocimiento y las más avanzadas tecnologías (CEPAL, 2023, p. 143).

Si bien no muy relevante a nivel mundial, en comparación con otras regiones, las emisiones de dióxido de carbono de la industria manufacturera de América Latina, medida por emisiones de CO₂ por unidad de valor agregado en el sector manufacturero, ha mostrado una ligera tendencia a la baja entre 2000 y 2019. En cambio, otras regiones del mundo, como Asia, han registrado avances más importantes, aunque desde niveles más elevados que los de América Latina (CEPAL, 2023, p. 143).

■ ***Hacia un desarrollo sostenible***

El concepto de “desarrollo sostenible” adoptado por diversos países y organismos internacionales tiene como objetivo asegurar el bienestar presente sin comprometer el de las generaciones futuras, avanzando en forma simultánea en objetivos económicos, sociales y ambientales. En esta forma se incorporarían a la noción del desarrollo la conservación y restauración ambiental, incluyendo objetivos como la disminución de la pérdida de los bosques, los suelos y otros recursos naturales (Gligo *et al.*, 2020 pp. 33-34).

Con base en este enfoque, en el futuro los países latinoamericanos, especialmente en un escenario de cambio de paradigma que genere un crecimiento alto y sostenido, tendrán que encontrar un equilibrio adecuado y sostenible entre el proceso de desarrollo y la salvaguardia del medio ambiente para el beneficio de futuras generaciones.

- ***El costo de oportunidad de la sostenibilidad ambiental***

La sostenibilidad ambiental, como cualquier otra actividad que genere un impacto económico, tiene un costo de oportunidad. Por ejemplo, la deforestación y la minería depredadoras tienen, por un lado el costo de mantener una continua vigilancia e implantar medidas correctivas y, por el otro lado, el producto económico de la actividad depredadora que realizan determinadas personas. Asumir este costo de oportunidad implica que un gobierno pueda asignar los recursos necesarios para la protección, vigilancia y restauración de las zonas afectadas y, además, procurar medios alternativos para compensar el abandono de la actividad depredadora. Esta situación se agrava con la necesidad de reparar los recurrentes daños causados por los efectos del cambio climático (como inundaciones y sequías) que en el caso de varios países de la región han llegado a requerir cuantiosos recursos.

El costo de oportunidad que produce la sostenibilidad ambiental compite con la asignación de recursos, principalmente del sector público, hacia otras actividades de igual o más importancia o urgencia como, por ejemplo, los programas de compensación social para mitigar la pobreza y la marginalidad social. Por otra parte, crea la difícil tarea de proporcionar oportunidades alternativas de otras actividades económicas que puedan generar ingresos semejantes al de las actividades depredadoras que se trata

de evitar, justamente en un ambiente de alta desocupación, informalidad y lento crecimiento económico. Resolver esta disyuntiva requerirá crecientes recursos fiscales en el futuro.

La disyuntiva planteada es un límite muy real a la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para emprender acciones correctivas para asegurar la sostenibilidad ambiental o reparar efectos de daños ecológicos. En años recientes, instituciones y país interesados en la sostenibilidad ambiental han contribuido de diversas maneras a la sostenibilidad ambiental en países latinoamericanos a fin de suplir la limitada capacidad local. Estas oportunidades deberían tratar de ser más utilizadas por los países de la región. En efecto, los países de la cuenca del Amazonas están resaltando la responsabilidad mundial por la preservación del bosque amazónico y reclamando la colaboración financiera global para sufragar los implícitos costos de oportunidad.

CAPÍTULO 8

CONSTRUYENDO UN NUEVO PARADIGMA PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

*The difficulty lies not so much in developing new ideas
as in escaping from old ones.*

J.M. Keynes

A. La necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo

América Latina enfrenta hoy una encrucijada semejante a las que se presentaron en las décadas de 1950 y 1980. En la década de 1950 Raúl Prebisch y sus colegas estaban preocupados por la relación de dependencia de la periferia con respecto al centro; buscaban políticas alternativas y novedosas que pudieran llevar a un desarrollo sostenido de la región. La solución planteada fue un novedoso enfoque sistémico sobre el desarrollo de América Latina: el objetivo fundamental era la industrialización y la estrategia para lograrlo el proteccionismo económico administrado por un Estado proactivo.

En la década de 1980, ante el colapso de la política proteccionista, se vuelve a plantear otro nuevo enfoque sistémico sobre el desarrollo de la región que, se esperaba, llevaría a un desarrollo sostenido. De nuevo se buscaba una solución alternativa, radical y de carácter general. Esta vez, el objetivo fue retomar el ritmo de crecimiento económico; la estrategia para lograrlo contemplaba la adopción de políticas neoliberales que incluía la desregulación de los mercados, la privatización de empresas públicas, la

eliminación o reducción de tarifas arancelarias y otras medidas contempladas en el consenso de Washington.

La realidad es que ninguno de estos paradigmas ha conducido a resultados alentadores. La política proteccionista iniciada en la década de 1950 condujo a una traumática crisis en la década de 1980. En la actualidad, el paradigma neoliberal que todavía se sigue observando en los países de la región, muchas veces con un sabor local, incluyendo dosis de intervencionismo estatal, autoritarismo y arbitrariedad, tampoco está produciendo logros que destacar; antes bien, está llevando a consolidar el atraso relativo de América Latina en el contexto mundial (ver Capítulo 2).

Como se ha señalado, en las últimas cuatro décadas los países latinoamericanos no han sido capaces de cumplir adecuadamente todos los objetivos estratégicos de un desarrollo inclusivo y sostenible. La experiencia de esas cuatro décadas muestra que la falta de recursos adecuados fue una de las principales razones. El bajo y errático crecimiento económico no proporcionó los recursos ni las condiciones para mitigar consistentemente los serios problemas sociales, mejorar los sistemas de salud y educación, corregir las deficiencias en la infraestructura económica y social, asegurar la sostenibilidad ambiental, fortalecer la institucionalidad y la capacidad de los recursos humanos y, en última instancia, resultó en el deterioro relativo del nivel de vida de los latinoamericanos en el contexto global (ver Capítulo 1). Este fracaso fundamental del actual modelo de desarrollo es la razón que justifica la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo, capaz de generar un crecimiento alto y sostenido, cumplir con los objetivos estratégicos de un desarrollo inclusivo y mejorar el nivel de vida de todos los latinoamericanos.

Al igual que en décadas pasadas, de nuevo ha llegado el momento de hacer un replanteamiento radical sobre el modelo de desarrollo latinoamericano; es necesario, y por demás urgente, empezar a definir los fundamentos de un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina.

B. Principios básicos de un nuevo paradigma de desarrollo

La experiencia de varios países asiáticos ha demostrado que para un país subdesarrollado la inserción en el nuevo orden económico puede ser el atajo para iniciar un proceso de desarrollo rápido, sostenido e inclusivo (ver Capítulo 3). Por tanto, parecería razonable utilizar como punto de referencia para la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina la exitosa experiencia de los países emergentes del Asia, en especial porque al inicio de su transformación esos países se hallaban en una situación similar a la de los países latinoamericanos en la actualidad, es decir, en el extremo inferior del mundo asimétrico. Como se ha observado, *el paradigma de desarrollo adoptado por esos países asiáticos ha sido el único, hasta el presente, que ha logrado sacar del subdesarrollo e incorporar al primer mundo a varios países de la periferia (China, Corea del Sur, Singapur, Taiwán) y está propiciando el rápido desarrollo de otros (Indonesia, India, Malasia, Tailandia y Vietnam).*

Cabe reiterar, los países en vías de desarrollo que lograron un crecimiento más rápido, modernizando y diversificando sus estructuras productivas, han sido, justamente, los que lograron una mayor participación en el nuevo orden económico (ver Capítulo 3). En similar sentido, CEPAL (2022e, p. 59) apunta:

“...los países que alcanzaron tasas más elevadas de crecimiento y que redujeron sus diferencias de ingreso per cápita con los países más avanzados (convergencia) fueron los que lograron diversificar

su estructura productiva hacia sectores de uso más intensivo de tecnología y mayor dinamismo de la demanda en los mercados mundiales. En otras palabras, la estructura productiva importa; no es lo mismo producir bienes de uso intensivo de tecnología que bienes de baja intensidad tecnológica, y no es lo mismo producir bienes cuya elasticidad ingreso de la demanda es alta que bienes cuya demanda se expande lentamente en el mercado mundial. Hay patrones de especialización más dinámicos que otros (del lado de la oferta y de la demanda), lo que determina el desempeño de las economías en el largo plazo.”

América Latina, sin embargo, ha permanecido al margen del nuevo orden económico, hecho que ha agravado las deficiencias de su aparato productivo y, como también lo señala CEPAL (2023, p. 194), ha resaltado la urgente necesidad de adoptar políticas orientadas a explotar “...*las oportunidades que surgen de la nueva realidad económica y tecnológica mundial para avanzar hacia un modelo de desarrollo más dinámico...*”. Es evidente que la región debe encontrar la fórmula para diversificar y modernizar su estructura económica mediante la incorporación de nuevas y más productivas actividades a fin de mitigar la excesiva dependencia de la producción y exportación de productos primarios y las secuelas que ello implica.

En resumen, dadas las condiciones actuales de la región y las características del mundo del siglo XXI, un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina debería enmarcarse en tres principios básicos. En primer lugar, *el paradigma de desarrollo para América Latina debe ser congruente con la realidad regional*. América Latina se encuentra en la parte inferior del mundo asimétrico actual; su nivel de desarrollo y estructura productiva e

institucional son significativamente diferentes a las de los países desarrollados; como se señalara (ver Capítulo 2), no es razonable esperar que las exitosas políticas adoptadas por los países desarrollados vayan a ser igualmente efectivas en el entorno latinoamericano. En consecuencia, el paradigma de desarrollo para los países latinoamericanos debe ser congruente con la realidad latinoamericana y estar orientado específicamente a solventar los grandes desafíos que enfrenta la región en la actualidad.

En segundo lugar, *el paradigma de desarrollo para América Latina debe ser compatible con el entorno y las particularidades del mundo actual*. Como se ha explicado (ver Capítulo 3), en las últimas décadas se ha instalado un nuevo orden económico internacional; permanecer al margen de esta realidad sólo contribuiría a profundizar el atraso relativo de América Latina en el contexto mundial. En consecuencia, el modelo de desarrollo para la región debería buscar la activa participación de América Latina en ese nuevo orden económico y aprovechar las oportunidades que ofrece para diversificar y modernizar su estructura productiva, incrementar sustancialmente su ritmo de crecimiento económico y para alcanzar un desarrollo sostenido e incluyente, tal como ocurriera con los países asiáticos que lograron insertarse en esa nueva realidad.

Finalmente, *el paradigma de desarrollo para América Latina debe rescatar el papel del Estado como agente protagónico del proceso de desarrollo*, al igual que aconteciera en el inicio de los procesos de desarrollo de los actuales países desarrollados (ver Capítulo 2) y en el de los países emergentes del Asia (ver Capítulo 3). Sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo latinoamericano, CEPAL (2023, p. 205) apunta:

“Para los países desarrollados puede ser suficiente contar con Estados árbitros-observadores, pues han alcanzado un estadio avanzado de desarrollo y gobernanza democrática, y la labor primordial del Estado es mantener o perfeccionar esos logros. La región está lejos de ese escenario, por lo que hace falta un Estado proactivo y transformador que lidere el proceso durante décadas para cimentar su desarrollo sobre bases más firmes.”

C. Objetivos de un nuevo paradigma de desarrollo

Congruente con los principios básicos enunciados un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina debería tener como objetivo prioritario propiciar un rápido y sostenido crecimiento económico que genere las condiciones y los recursos necesarios para viabilizar un proceso de desarrollo sostenido e incluyente. El ritmo de crecimiento debería ser de alrededor del 6% anual por un período de por lo menos dos o tres décadas.

El rápido crecimiento económico es imprescindible para afrontar con éxito las grandes carencias que enfrenta la región. Así, por ejemplo, sin lograr primero un alto y continuo crecimiento económico no será posible mitigar en forma sostenida los endémicos problemas sociales ni las deficiencias en los servicios de infraestructura. Tampoco se logrará alcanzar otros objetivos como la sostenibilidad ambiental, la equidad de género y muchos otros más que dependen de crecientes ingresos fiscales, así como de la provisión de mejores empleos que sólo un rápido y sostenido crecimiento económico puede generar. Es preciso reiterar: *sin un crecimiento económico alto y sostenido no se podrán generar ni las condiciones ni los recursos necesarios para cumplir todos los objetivos estratégicos de un proceso de desarrollo sostenido e inclusivo, tal como aconteciera en las últimas cuatro décadas.*

A continuación se detallan otros objetivos estratégicos que debería incorporar un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina.

a. Mitigar la marginalidad e inequidad social

La mitigación de la marginalidad e inequidad social requerirá de un esfuerzo continuado, como se señala en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros instrumentos como la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Mitigar la marginalidad e inequidad social requerirá expandir el gasto social y los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza y ampliar los servicios públicos, principalmente en los ámbitos de la educación y la salud, así como fortalecer los sistemas de protección social. Estos programas, enmarcados en un proceso de rápido y sostenido crecimiento económico, tendrían la sostenibilidad financiera que carecieran en años pasados (ver Capítulo 6). De esta forma, con el tiempo, se podría lograr importantes avances en la construcción de un sostenible Estado de Bienestar. Cabría reiterar: *en el largo plazo la mitigación de la marginalidad e inequidad social sólo será posible en el contexto de un modelo de desarrollo que produzca un crecimiento económico alto y sostenido, crecientes ingresos fiscales, y que genere oportunidades de mejores empleos permanentes y facilidad para la movilidad social.*

b. Fortalecer la formación de los recursos humanos

Para viabilizar un proceso de rápido crecimiento y modernización de la estructura productiva se requerirá fortalecer significativamente la capacitación y disponibilidad de recursos humanos. Para atender estas demandas sería necesario dedicar crecientes recursos para mejorar los planes de estudios, las facilidades físicas, la capacitación del magisterio y la actualización de los planes de estudio para adaptarlos a las condiciones y

requerimientos del siglo XXI, desde los niveles de educación primaria hasta la educación técnica, profesional y universitaria (ver Capítulo 6). Especial prioridad debería otorgarse a los programas orientados a mejorar la productividad laboral en las actividades directamente vinculadas con la inversión en los sectores productivos.

c. Mejorar la infraestructura económica y social

La provisión insuficiente y la ineficiencia de los servicios de infraestructura que caracteriza actualmente a América Latina es otro de los factores que afectan el proceso de desarrollo. Como se ha señalado (ver Capítulo 7), una de las causas de la escasez y la baja calidad de la infraestructura y sus servicios han sido los bajos niveles de la inversión pública y privada en este sector. Aumentar las inversiones en la infraestructura social y económica, además de mitigar las deficiencias actuales, aseguraría la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

d. Apoyar la sostenibilidad ambiental

Como se señalara (ver Capítulo 7), la humanidad enfrenta un enorme desafío debido a las consecuencias del cambio climático. América Latina debe adoptar una postura más proactiva en la problemática del cambio climático y sus consecuencias, tanto por los efectos económicos y sociales inmediatos como por los previsibles en el largo plazo. Por lo tanto, los países latinoamericanos deberían asignar crecientes recursos a las actividades para prevenir los efectos del cambio climático y para preservar el medio ambiente para futuras generaciones.

e. Apoyar la generación del conocimiento y el progreso tecnológico

América Latina necesita destinar crecientes recursos a la investigación científica y al desarrollo tecnológico a fin de apoyar la modernización

tecnológica de las empresas nacionales, mejorar su productividad y maximizar las oportunidades de incorporar empresas locales a cadenas globales de valor de alcance internacional (ver Capítulo 4). Además, el fortalecimiento de las actividades de investigación científica y tecnológica fomentaría el desarrollo de habilidades locales para absorber, adaptar y crear nuevas tecnologías.

f. Fortalecer la institucionalidad

Como se describiera (ver Capítulo 5), la institucionalidad latinoamericana adolece de serias y endémicas falencias. En este aspecto, especial prioridad se debería otorgar, entre otros, al combate a la corrupción, al mejoramiento de la administración de justicia, al fortalecimiento y transparencia de los procesos electorales, a la protección a los derechos individuales y colectivos y, en general, al funcionamiento de las instituciones del Estado. Esta tarea no será de fácil implementación; la idiosincrasia latinoamericana que ha dominado la institucionalidad regional no se podrá cambiar en corto plazo; sin embargo, en el largo plazo una fortalecida institucionalidad será indispensable para mantener un desarrollo sostenido.

g. Asegurar la estabilidad y predictibilidad macroeconómica

El empleo de sanas políticas macroeconómicas, incluyendo las políticas fiscal, monetaria y de deuda deberían ser objeto de alta prioridad. El desarrollo sostenido requiere un contexto económico estable y predecible. Afortunadamente, en los últimos años la mayoría de los países de América Latina ha realizado significativos progresos en estas áreas. Pero todavía queda bastante por hacer; es necesario disminuir la evasión fiscal, mejorar la calidad del gasto público, hacer más equitativos los sistemas impositivos, aumentar los ingresos tributarios y, sobre todo, asegurar la estabilidad y predictibilidad de las políticas económicas.

D. Estrategia para lograr los objetivos propuestos

La estrategia para lograr los objetivos del nuevo paradigma para el desarrollo de América latina incluye, en primer lugar, recuperar el papel protagónico del Estado como conductor del proceso de desarrollo y, en segundo lugar, procurar la progresiva inserción de los países latinoamericanos en la realidad del mundo del siglo XXI mediante la atracción de inversión extranjera directa (IED) a ventajas de ubicación creadas para esos propósitos.

▪ *El Estado como conductor del proceso de desarrollo*

Un nuevo paradigma para el desarrollo de América Latina requerirá una profunda revisión sobre la calidad y funciones del Estado, en especial una fortalecida capacidad para formular e implementar una política económica con claros objetivos y estrategias de largo plazo. Conducir un efectivo proceso de desarrollo requiere de un Estado proactivo, competente, honesto y comprometido con una calificada dirección del proceso de desarrollo, capaz de generar la confianza de los sectores productivos y desatar la creatividad del sector privado, basada en la construcción de una visión compartida sobre el futuro nacional. Ampliando sobre este tema, CEPAL (2023, pp. 204) añade:

“La transformación del modelo de desarrollo y el camino al desarrollo sostenible requieren que el Estado ejerza su liderazgo y coordine el proceso para impulsar una agenda de transformaciones estructurales con una visión estratégica de largo plazo.”

La transformación necesaria en las economías latinoamericanas requerirá mucho tiempo, quizás varias décadas. Una importante responsabilidad de

un renovado Estado latinoamericano será lograr consensos nacionales, por lo menos sobre aspectos básicos de una visión de largo plazo, que haga posible mantener en el tiempo los fundamentos básicos del paradigma de desarrollo. De no existir un consenso sobre unos objetivos básicos de largo plazo que persista en el tiempo, no obstante las alternancias políticas propias de los regímenes democráticos, será muy difícil, sino imposible, alcanzar los propósitos y objetivos del paradigma de desarrollo propuesto.

Debería ser responsabilidad del Estado diseñar, explicar, administrar y mantener a lo largo del tiempo el objetivo prioritario y la estrategia del paradigma de desarrollo e incentivar el espíritu empresarial del sector privado para aprovechar las oportunidades generadas por un rápido proceso de crecimiento económico.

Más concretamente, el Estado como conductor del proceso de desarrollo debería asumir, entre otras, las siguientes responsabilidades: (a) procurar los apoyos necesarios a nivel nacional para implantar el nuevo paradigma de desarrollo; (b) diseñar y crear mediante legislación nacional las zonas económicas especiales (ZEE) en las que se proporcionarían las ventajas de ubicación para la atracción de IED, incluyendo las seguridades e incentivos que se ofrecerían en dichas zonas; (c) proporcionar en las ZEE la infraestructura necesaria para la producción y el comercio requeridos para atraer IED; (d) asegurar la disponibilidad de recursos humanos calificados que puedan ser requeridos para las operaciones de la IED; (e) identificar empresas extranjeras que podrían estar interesadas en radicarse en el país; (f) realizar una activa labor de promoción con esas empresas destacando las ventajas de ubicación que ofrece el país; (g) promover la asociación de la IED radicada en las ZEE con empresas nacionales mediante políticas e incentivos apropiados; (h) gestionar el nuevo paradigma de desarrollo con

honestidad, competencia y transparencia, a fin de asegurar la credibilidad del Estado y de sus políticas.

- ***La inserción en el nuevo orden económico internacional***

La inserción de un país subdesarrollado en el nuevo orden económico significa participar activamente en cadenas globales de valor (CGV) con alcance internacional y expandir las relaciones productivas y comerciales con todo el mundo. Al igual que en el caso de los países emergentes del Asia (ver Capítulo 3), la inversión extranjera vinculada a una CGV (inversión extranjera vertical) puede jugar un papel crítico en el proceso de desarrollo latinoamericano. En primer lugar, la experiencia de las últimas décadas destaca la importancia de la IED como agente transmisor del conocimiento y la tecnología del primer mundo (ver Capítulo 4).

En segundo lugar, la IED selectiva en áreas de las más recientes tecnologías y parte de una CGV, puede ser el medio para que los países latinoamericanos logren incorporar a sus economías nuevas y más productivas actividades, diversificar su producción y oferta exportable y generar empleos más productivos y mejor remunerados.

Finalmente, la IED vertical es la forma más efectiva para adquirir experticia gerencial especializada, para acceder a mercados internacionales y para integrar un país al proceso internacional de producción o CGV. Como se ha señalado (ver Capítulo 3), para países subdesarrollados la participación en CGV puede ser un medio particularmente importante para acceder a mercados globales y captar los beneficios de un comercio y una inversión de mejor calidad.

En suma, la IED vinculada a una CGV (inversión extranjera vertical) ha probado ser un efectivo instrumento para la inserción de un país subdesarrollado en el nuevo orden económico y para aprovechar las oportunidades que ofrece.

- ***La atracción de inversión extranjera vertical***

Si bien toda modalidad de IED puede ser beneficiosa para el crecimiento de un país subdesarrollado por su previsible impacto sobre el empleo y la producción, la IED vertical, ya sea la que se encuentre en una etapa intermedia de un proceso global de producción o en la etapa final o de ensamblaje de ese proceso, es la que podría producir un mayor impacto en la economía local (Sanchez-Masi, 2022a).

Atraer IED vertical requerirá que los gobiernos latinoamericanos diseñen imaginativos planes y lleven a cabo una intensa labor de promoción. La promoción para atraer IED vertical debería ser el resultado de una estrategia preconcebida, con claros objetivos y medios, que resulte en la identificación de empresas extranjeras, en especial aquellas involucradas en la producción de bienes y servicios con alto contenido tecnológico que puedan crear nuevas y más productivas actividades en el ámbito nacional. Esta actividad debería ser institucionalizada con la creación de entidades específicamente encargadas de la identificación y atracción de inversión extranjera, dotada de personal profesional capacitado para estos propósitos. Como parte de la actividad de atraer IED vertical se deberían organizar periódicos eventos internacionales en los que se detallen a empresas extranjeras las oportunidades ofrecidas por el país. Además, se deberían realizar “encuentros de negocios” entre las empresas extranjeras y las nacionales a

fin de promover relaciones comerciales y productivas entre ambas y facilitar la asimilación de la IED a la economía nacional.

El impacto de la IED en la estructura económica de un país dependerá del grado de su vinculación o asimilación a la economía local. Asimilar la IED a la economía local quiere decir establecer vínculos productivos y comerciales con empresas nacionales. Esto es crítico a fin de que la IED no se convierta en un “enclave” con limitado impacto en el país de su radicación, desconectado del resto de la economía. Para lograr la asimilación de la IED a la estructura productiva local se han empleado exitosamente estrategias e incentivos que estimulan los “joint ventures” con empresas nacionales, la adquisición de insumos de proveedores locales y la transferencia de tecnología y experticia gerencial a las contrapartes nacionales. Con estas medidas y otras similares, el impacto de la inversión extranjera se puede expandir gradualmente al resto de la economía local (Sanchez-Masi, 2022a).

Las empresas privadas locales deberían aprovechar estas oportunidades para expandir sus operaciones, mejorar su eficiencia y participar en las CGV. Al respecto, ver por ejemplo la experiencia de China que se comenta en el Capítulo 3; si bien parte importante de las exportaciones de China eran procesadas por empresas extranjeras, la exitosa extensión de las CGV a empresas locales hizo posible que la mayor parte del valor agregado en esas exportaciones proviniera de empresas nacionales.

- ***El establecimiento de “realidades institucionales alternativas”***

La IED, en especial la IED vertical, es decir, la vinculada con la fragmentación internacional del proceso de producción a lo largo de varios países, no encontrará en la mayoría de los países latinoamericanos las

condiciones que requiere para su instalación. La volatilidad política y económica, la imprevisibilidad jurídica y la corrupción no constituyen precisamente el entorno que requiere la inversión extranjera. Los costos salariales en América Latina no son siempre competitivos debido a la legislación laboral que a menudo establece una serie de costos conexos e inflexibilidad en el mercado laboral. La baja productividad laboral, los complicados trámites aduaneros y la deficiente infraestructura aumentan considerablemente los costos de producción y del comercio internacional. Además, la historia latinoamericana, en lo que se refiere a la relación con la inversión extranjera, registra abundantes ejemplos de actitudes discriminatorias y muchas veces arbitrarias y hostiles hacia la IED.

La atracción de IED requiere un nivel razonable de seguridad y previsibilidad económica, política y jurídica, condiciones que no todos los países latinoamericanos pueden ofrecer. La triste realidad es que las falencias socio-institucionales que aquejan a la mayoría de los países de la región, situación que se agrava con los elevados costos de producción y del comercio internacional, no podrán solucionarse en un futuro previsible. Sin embargo, los países latinoamericanos no tienen el tiempo para esperar por una solución integral de estos problemas. Por tanto, habría que buscar una alternativa que proporcione, por lo menos en áreas restringidas, los atributos que definen las ventajas de ubicación. Las ventajas de ubicación constituyen seguridades, sinergias, incentivos y facilidades que las empresas evalúan para decidir el sitio de su instalación (Porter, 1998). Si los países latinoamericanos no logran crear atractivas y previsibles ventajas de ubicación no tendrán mucho éxito en la atracción de inversión extranjera.

Mediante el establecimiento de zonas económicas especiales (ZEE), los países de la región podrían crear “realidades institucionales alternativas”

como alternativas a sus falencias socio-institucionales, es decir, crear ventajas de ubicación en zonas paralelas pero separadas de la realidad nacional. En las ZEE, en un espacio geográfico limitado, se podría crear una realidad institucional alternativa, con una legislación especial que provea seguridad jurídica e incentivos económicos para la atracción de IED vertical, así como ágiles trámites aduaneros y una adecuada infraestructura para la producción y el comercio (Sanchez-Masi, 2020).

Una gran variedad de incentivos económicos se ha utilizado para atraer IED a las ZEE, siendo los más comunes la exención o reducción de los impuestos sobre la renta corporativa y el valor agregado por un período limitado, facilidades para la adquisición o alquiler de locales para la ubicación de la IED, acceso al crédito preferencial de los organismos gubernamentales, exención o arancel preferencial para la importación de insumos requeridos por la IED, y otros de naturaleza similar. Asimismo, la política sobre el comercio internacional debería emplearse como un instrumento para promover y apoyar ventajas de ubicación. Para estos propósitos, la política comercial debería facilitar el movimiento internacional de insumos de las CGV mediante trámites aduaneros ágiles y tarifas preferenciales para esos bienes. Finalmente, en la medida que se vaya avanzando en el proceso de desarrollo se debería tratar de suscribir amplios acuerdos comerciales o de libre comercio, especialmente con países más avanzados, a fin de generar oportunidades para participar en nuevas CGV. De esa forma se irán desarrollando las condiciones para maximizar los beneficios del libre comercio internacional.

El desafío que en este aspecto enfrentarían los países latinoamericanos sería respetar y mantener en el tiempo las seguridades e incentivos que se ofrezcan en las ZEE, algo que no es muy común en los países de la región,

dados los constantes cambios en las orientaciones políticas y económicas. Pero no existen alternativas más prometedoras; *por lo menos en la actualidad, si no se crearan ventajas de ubicación, aunque sea en un espacio geográfico limitado, no se logrará atraer inversión extranjera vertical para iniciar un proceso de rápido crecimiento y transformación estructural.*

Sería recomendable que los países latinoamericanos examinaran los incentivos e instrumentos que Vietnam está utilizando en la actualidad para la atracción de inversión extranjera. Una descripción de esta experiencia se incluye en Sanchez-Masi, 2022a, Anexo; además, el Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam (MPIV-FIA, 2023) proporciona información sobre inversión extranjera, así como un detalle actualizado de las medidas que se están utilizando en la actualidad para atraer inversión extranjera¹⁸. En pocas palabras, el esquema de incentivos y excepciones que utiliza Vietnam es amplio y abarca una serie de situaciones específicas, pero en general, tienden a privilegiar la IED en zonas socioeconómicas atrasadas, en áreas de alta tecnología, y en la industria manufacturera en general. Aunque es imposible cuantificar, resulta evidente que el costo de los incentivos que Vietnam otorga a la IED han sido más que compensados por los beneficios de un proceso de desarrollo extraordinariamente rápido inducido por la IED, que se ha plasmado en una notable mejoría en el nivel de bienestar de su población.

- ***El “efecto multiplicador” de la inserción en el nuevo orden económico***

Las nuevas actividades creadas por la IED vertical que se radique en una ZEE iniciaría un proceso de diversificación de la estructura productiva. En

tanto estas actividades vayan ganando relevancia en la producción, las exportaciones y el empleo de un país, estarían creando nuevas ventajas comparativas. Normalmente, estas actividades generarían nuevos empleos, mejorarían la productividad laboral, los salarios y la eficiencia a nivel microeconómico. El impacto a nivel microeconómico sería mayor en la medida en que las actividades de las IED puedan ser asimiladas a la economía nacional mediante asociaciones con empresas locales.

A su vez, la participación en el proceso de producción mundial, como resultado de las actividades de la IED, brindaría la oportunidad de maximizar los beneficios del libre comercio internacional. Finalmente, el crecimiento económico rápido y sostenido resultante generaría las condiciones y los recursos necesarios para cumplir con los objetivos estratégicos de un desarrollo inclusivo.

Resumiendo, esto es lo que podría denominarse el “efecto multiplicador” del proceso de inserción en el nuevo orden económico internacional, por cuanto haría posible: introducir nuevas y más productivas actividades; crear empleos de mejor calidad; aumentar la productividad laboral; mejorar la eficiencia a nivel microeconómico; maximizar los beneficios del libre comercio; ampliar la participación en la economía global; incrementar sustancialmente el ritmo de crecimiento económico, y al final, generar un proceso de desarrollo sostenido e inclusivo, como se puede observar en la experiencia de los países emergentes de Asia (ver Capítulos 1 y 3).

E. Viabilidad del paradigma propuesto en América Latina

Cabría preguntar: ¿Es viable el paradigma propuesto en América Latina? En primer lugar, este paradigma no está fundamentado en ninguna teoría económica presente o pasada, incluyendo la teoría económica neoclásica. Tampoco se trata de una mera propuesta teórica; está basada en la

experiencia exitosa de países subdesarrollados, algunos de los cuales (China, Corea del Sur, Singapur y Taiwán) que empleando ese modelo han pasado ahora al primer mundo. Pero más importante todavía es que otros países subdesarrollados (India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam) están utilizando en la actualidad este mismo paradigma y logrando un desarrollo rápido e inclusivo. Como se ha señalado (ver Capítulo 3), al inicio de su proceso de desarrollo estos países se encontraban en situación similar a la de los países latinoamericanos.

En síntesis, el paradigma propuesto trata de replicar un modelo exitoso utilizado en condiciones similares a las de América Latina en la actualidad. No parece existir ninguna razón lógica por la que ese paradigma no podría tener en la región el mismo éxito que en el Asia. Es pertinente recordar aquí que la “emulación” de modelos exitosos no es una novedad; entre los siglos XIX y XX, países europeos y Estados Unidos emularon el modelo exitoso que Inglaterra había empleado décadas antes, y en la actualidad varios países asiáticos están siguiendo un modelo similar al empleado por China al inicio de su proceso de transformación económica.

Aun siendo viable este nuevo paradigma de desarrollo en la realidad de América Latina, es razonable cuestionar si los países de la región estarían dispuestos o capacitados para implantarlo. En estudios recientes, CEPAL postula que para cambiar el modelo de desarrollo es necesario primero alcanzar un consenso nacional sobre una visión futura del país deseado. Al respecto, CEPAL (2023, p. 204) anota:

“El Estado está llamado a ejercer un nuevo liderazgo y promover la modificación del rumbo actual para liderar y coordinar el cambio en la trayectoria hacia el desarrollo sostenible que propone la Agenda 2030. Un Estado renovado y proactivo debe ser capaz de convocar

las alianzas necesarias para emprender esta tarea, como coordinador de la discusión, los diálogos y los acuerdos, y, de esta forma, recuperar su función clave en el camino al desarrollo sostenible. El resultado de estas discusiones y acuerdos debería ser la imagen deseada que cada país tiene para su futuro.”

Como se explicara (ver Capítulo 5), CEPAL propone que para llegar a consensos nacionales de largo plazo se utilice el instrumento de la “prospectiva”. Sin embargo, alcanzar consensos nacionales, amplios y permanentes, no será una tarea fácil para los países de América Latina, como se señalara en el Capítulo 5. La idiosincrasia política ha demostrado a lo largo de la historia latinoamericana la dificultad de alcanzar acuerdos nacionales entre los diversos agentes civiles, políticos y económicos de un país; esto es, en esencia, el “talón de Aquiles” de un proceso para lograr acuerdos nacionales. Por tanto, no parece razonable supeditar el diseño e implantación de un nuevo modelo de desarrollo para América Latina a la consecución de acuerdos nacionales como resultados de procesos de prospectiva. Si eso es así, ¿es que los países latinoamericanos están condenados a permanecer en la parte inferior del mundo asimétrico?

La evidencia histórica, y en especial la de las últimas cuatro décadas, parece avalar esa sentencia. ¿Quiere esto decir que ningún país de la región podría adoptar un paradigma de desarrollo como el que se propone en este Ensayo? Ante la previsible dificultad de alcanzar acuerdos nacionales amplios y perdurables mediante un proceso de prospectiva, en este Ensayo se plantean dos eventualidades que podrían conducir a la adopción de un nuevo paradigma de desarrollo como el que se propone en este Ensayo.

La primera posibilidad está condicionada a que uno o varios gobiernos de la región por fin apreciaran la existencia de una nueva realidad internacional,

que se percataran del paradigma de desarrollo que están utilizando diferentes países asiáticos y que decidieran imitar ese modelo. Es posible imaginar que los beneficios iniciales de este tipo de decisión sean lo suficientemente atractivos para que gobiernos subsiguientes, propios de la alternancia democrática, continúen en el mismo derrotero. Esta situación podría inducir a otros países de la región a emular el paradigma exitoso.

La segunda posibilidad consistiría en que organismos internacionales que operan en América Latina, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros más, se convencieran de que en la actualidad América Latina requiere de un modelo de desarrollo más efectivo; que aceptaran que un paradigma de desarrollo como el postulado en este Ensayo es adecuado y conveniente en las condiciones actuales, y que, por consiguiente, decidan promocionarlo activamente en la región. Al respecto, hay que recordar el papel protagónico que tuvieron estas instituciones en la promoción e implantación del modelo neoliberal en la década de 1980. Semejante papel podrían volver a desempeñar, ahora promoviendo la adopción de un modelo de desarrollo más efectivo para América Latina. Como se indicara, CEPAL ya ha puntualizado las falencias del actual modelo de desarrollo de la región y podría jugar un papel importante en convencer a los otros organismos multilaterales sobre la necesidad de cambiar de modelo de desarrollo.

De hecho, esos organismos multilaterales de financiamiento tienen también la responsabilidad de apoyar a los países de la región en la definición e implantación de efectivas políticas y estrategias de desarrollo. No debería escapar a su conocimiento que el actual modelo de desarrollo no ha producido los resultados esperados y que la región está perdiendo espacios en el contexto mundial. De reconocer esta realidad, deberían asumir la

responsabilidad de ayudar a definir e implantar un nuevo modelo de desarrollo, más efectivo y radicalmente diferente al actual, siguiendo los lineamientos contenidos en este Ensayo.

18 Los incentivos para la IED se detallan en el siguiente sitio de internet del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam: <https://fia.mpi.gov.vn/en/Single/MenuID/30ed8984-6d18-48b5-af2a-757cc6c65d90>

EPÍLOGO

In all affairs it's a healthy thing now and then to hang a question mark on the things you have long taken for granted.

Bertrand Russell

A. La visión latinoamericana sobre la problemática del desarrollo

En este Ensayo se ha argumentado que el actual paradigma del desarrollo de América Latina, basado en principios de la teoría económica neoclásica, no es compatible con la realidad de la región; sin lugar a duda, no ha producido los resultados esperados. No obstante, ese paradigma ha sido, y todavía lo es, materia de estudio obligatorio en las universidades latinoamericanas como explicación irrefutable del proceso de desarrollo y ha tenido, y sigue teniendo, gran influencia en el pensamiento de los economistas de América Latina, así como en el diseño de las políticas económicas. Desde hace más de cuatro décadas la gran mayoría de los políticos y economistas latinoamericanos han estado imbuidos con la bondad de ese paradigma. Asimismo, para el mundo académico como para los organismos multilaterales que promovieron el modelo neoclásico en América Latina parecería ser inconcebible que principios básicos de la teoría neoclásica, como la libre competencia y el libre comercio, pudieran producir efectos adversos en las economías subdesarrolladas.

En América Latina, con frecuencia se tiende a examinar la problemática del desarrollo con criterios comparativos limitados a la región. Rara vez se hace un análisis de lo que está ocurriendo en América Latina en comparación con

otros países o regiones; no es frecuente analizar experiencias ajenas para explorar la validez de su posible aplicación al entorno latinoamericano. El análisis parecería ser el resultado, el reflejo, de una América Latina mirándose en un espejo; una visión limitada a sí misma, que no trasciende las fronteras regionales (Sanchez-Masi, 2022).

Hoy día el estudio de la problemática del desarrollo latinoamericano parece olvidar la preocupación fundamental de la “economía política” —el progreso y bienestar de una nación como un todo— para ocuparse del estudio de las múltiples ramificaciones de la teoría neoclásica. Aparentemente, se ha perdido la perspectiva más amplia sobre las políticas y estrategias básicas para alcanzar un desarrollo sostenido. Como se ha señalado (ver Capítulo 1), esa era la preocupación básica de Prebisch y sus colegas de la CEPAL de hace ya siete décadas; hoy parece urgente volver a retomar esa visión adaptada a la realidad del siglo XXI.

Es justo reconocer, sin embargo, que recientemente CEPAL publicó dos estudios importantes (CEPAL, 2022e y CEPAL, 2023) en los que se analizan aspectos relevantes sobre el desarrollo de América Latina. En ellos, además de hacer una evaluación del estado de cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), se examinan los problemas estructurales de la región y, por primera vez, se hacen planteamientos sobre la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo de la región y se postulan medidas y políticas para propiciar su transformación estructural. En especial se plantea la necesidad de fortalecer el papel del Estado como conductor del proceso de desarrollo.

No obstante, las propuestas para generar un desarrollo sostenido no son siempre relevantes o viables en el entorno regional. Todavía no se llega a reconocer la urgente necesidad de aumentar el ritmo del crecimiento

económico como el factor catalítico de un desarrollo sostenido e incluyente. La referencia a la inversión extranjera como elemento crítico para un rápido crecimiento económico es apenas tangencial. Tampoco se hace un análisis comparativo entre el desarrollo de los países emergentes del Asia y el de América Latina, a fin de extraer experiencias que podrían ser aplicables en la región. De cualquier manera, estos informes son un gran avance en la visión de CEPAL sobre la problemática del desarrollo regional.

B. Los desafíos que enfrenta América Latina en el siglo XXI

En este Ensayo se ha analizado la problemática del desarrollo latinoamericano desde la perspectiva de los grandes desafíos que enfrenta la región en la actualidad. Las carencias en algunas de esas áreas parecen ser endémicas en la región, como las falencias institucionales, la marginalidad e inequidad social, las deficiencias en los servicios de salud, educación e infraestructura. Otros de esos desafíos se han originado a partir de la década de 1980, como el bajo y errático crecimiento económico, las consecuencias del modelo económico basado en principios de la teoría económica neoclásica, la incapacidad para acceder al nuevo orden económico y la imposibilidad para capturar el conocimiento y la tecnología del primer mundo.

De hecho, estas cuestiones son responsables por una serie de otras características del proceso de desarrollo de la región. Por ejemplo, las falencias institucionales y la baja productividad laboral desalientan la inserción en el nuevo orden económico. De igual manera, la incapacidad para acceder a las más avanzadas tecnologías y las falencias institucionales limitan la posibilidad de introducir procesos productivos más eficientes, mejorar la productividad y lograr un desarrollo sostenido. A su vez, la marginalidad social y la informalidad están vinculadas con la baja

productividad implícita en la estructura productiva, que la libre competencia, el libre comercio asimétrico y la incapacidad para acceder al nuevo orden económico tienden a preservarlas. En síntesis, estas particularidades de la realidad latinoamericana se interrelacionan para producir un complejo proceso que aprisiona a la región en el subdesarrollo. En efecto, el deplorable resultado del proceso de desarrollo nutre la marginalidad social, alienta la volatilidad política, la incertidumbre económica y, en general, favorece la persistencia de las falencias institucionales, creándose así un verdadero círculo vicioso, que de esa forma tiende a perpetuar la lamentable realidad latinoamericana.

Estos grandes desafíos o, desde el punto de vista de sus consecuencias, estos serios problemas, han estado definiendo la realidad latinoamericana del siglo XXI, en especial a partir de la década de 1980. Es difícil visualizar un mejor porvenir para la región si no se logra solventar todas estas dificultades. Esta es la razón por la que en este Ensayo se ha adoptado esta particular perspectiva que, en esencia, resume la problemática del desarrollo latinoamericano presente y futuro.

En la actualidad, el retraso de la región es multifacético, incluye los campos, científico, tecnológico, económico, social e institucional. Las ventajas comparativas más relevantes de la región siguen concentradas en actividades primarias, como en épocas pasadas. El contraste con los países emergentes del Asia es todavía más preocupante, a juzgar por la disparidad en las tasas de crecimiento, la productividad, la estructura productiva, así como el conocimiento y la tecnología incorporados en la actividad económica. La marginalidad social perdura y la distribución del ingreso en la región es de las más desiguales del mundo. Las deficiencias en los servicios de infraestructura persisten como en el pasado. La brecha

científica y tecnológica con los países desarrollados y con varios países del Asia es cada día más amplia. El entorno institucional persiste como una importante limitación para un desarrollo sostenido e inclusivo.

La seriedad de esta situación se agrava por el hecho de que este fenómeno no es nuevo; son ya cuatro décadas perdidas. En particular, los persistentes niveles de marginalidad e inequidad social son especialmente preocupantes; además de ser socialmente injustos pueden agravar aún más la frustración y desconfianza de los latinoamericanos con sus regímenes democráticos y sus instituciones, síntomas que ya se han manifestado. Salvo en algunos estudios recientes de CEPAL, no se percibe en la región preocupación por esta grave situación, bien parecería que existe un desapercibido conformismo o ignorancia sobre esta realidad latinoamericana.

C. Los postulados de este Ensayo

Como resultado del examen del desarrollo latinoamericano a partir de la década de 1980, a lo largo de este Ensayo se han explicado los siguientes postulados que resumen la problemática del desarrollo de América Latina en el siglo XXI:

- (1) Que desde la década de 1980 el crecimiento de América Latina se ha ralentizado y vuelto errático, y que desde entonces la región ha venido perdiendo importancia relativa en el contexto mundial (Capítulo 1).
- (2) Que el desarrollo de América Latina desde la década de 1980 es principalmente consecuencia del modelo de desarrollo empleado desde esa década (Capítulo 2), de la incapacidad para aprovechar las ventajas que ofrece el nuevo orden económico (Capítulo 3), de la creciente brecha científica y tecnológica de la región (Capítulo 4), y de las endémicas falencias institucionales (Capítulo 5).

- (3) Que el modelo de desarrollo basado en principios de la teoría económica neoclásica no ha producido en América Latina los resultados esperados. Ese modelo ha contribuido a consolidar una estructura económica ineficiente y a preservar la condición de América Latina como región subdesarrollada (Capítulo 2). *Reiterando, hasta el presente, ningún país subdesarrollado ha logrado ingresar al primer mundo utilizando un modelo de desarrollo basado en principios neoclásicos, como el latinoamericano.*
- (4) Que el lento y errático crecimiento económico no ha logrado generar ni las condiciones ni los recursos para mitigar consistentemente los endémicos problemas sociales, solventar las deficiencias en los servicios de salud, educación e infraestructura, y asegurar la sostenibilidad ambiental (Capítulos 6 y 7).
- (5) Que ha llegado el momento de que América Latina adopte un nuevo paradigma de desarrollo (Capítulo 8). Mantener el *statu quo* sólo prolongaría la tendencia de las últimas cuatro décadas. Parafraseando a Albert Einstein, *no es razonable esperar resultados diferentes en el futuro haciendo lo mismo que en el pasado.* Muy probablemente, continuarán las mismas falencias institucionales, la volatilidad política y económica, la marginalidad y la inequidad social como resultado de un desarrollo errático dependiente del precio y la demanda de productos primarios. Con altibajos, la economía seguiría creciendo, pero la distancia con el resto del mundo se iría ensanchando. No deja de ser preocupante imaginar el porvenir latinoamericano desde esta perspectiva.

(6) Que el objetivo prioritario de un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina debería ser aumentar significativamente y en forma sostenida el ritmo de crecimiento económico (Capítulo 8). Sólo con un alto y sostenido crecimiento económico se lograría generar las condiciones y los recursos necesarios para mejorar en forma sostenida las carencias que afligen a la región, como los persistentes problemas sociales, las deficiencias en los servicios de salud, educación e infraestructura y muchos otros más. *Cualquier política o esfuerzo que se trate de implantar para aliviar esas carencias en el contexto del actual modelo de desarrollo muy probablemente no lograrán alterar significativamente las condiciones existentes ni tendrán efectos duraderos.*

(7) Que un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina debería rescatar el papel protagónico del Estado como conductor del proceso de desarrollo. Correspondería al Estado diseñar, explicar e implantar el nuevo paradigma, así como lograr acuerdos mínimos sobre las medidas necesarias para hacer efectivo el nuevo paradigma (Capítulo 8).

(8) Que la inserción en el nuevo orden económico, bajo la conducción de un Estado renovado, honesto, transparente y competente, debería ser la estrategia para alcanzar el objetivo de un crecimiento alto y sostenido (Capítulo 8), y

(9) Que para lograr la inserción en el nuevo orden económico, los países latinoamericanos deberían atraer selectiva inversión extranjera vertical a ventajas de ubicación creadas en zonas económicas especiales, y progresivamente asimilarla a sus

estructuras productivas mediante asociaciones y “*joint ventures*” con empresas nacionales (Capítulo 8).

En resumen, los postulados enunciados constituyen el fundamento del paradigma para el desarrollo de los países de América Latina que se propone en este Ensayo. Este paradigma tiene como objetivo prioritario propiciar un alto y sostenido crecimiento económico, imprescindible para viabilizar un proceso de desarrollo sustentable e inclusivo. Para lograr ese objetivo la estrategia propuesta, en primer lugar, rescata el papel del Estado como conductor del proceso de desarrollo y, en segundo lugar, persigue la inserción de América Latina en el nuevo orden económico mediante la atracción de inversión extranjera selectiva a ventajas de ubicación creadas para esos propósitos. Las ventajas de ubicación en zonas especiales debe entenderse como la alternativa a las falencias institucionales propias de la mayoría de los países latinoamericanos.

El paradigma postulado no es el resultado de reflexiones teóricas; tampoco está basado en teoría económica ajena a la realidad de la región; recoge las experiencias de países asiáticos (en especial China) que en un tiempo extraordinariamente corto han pasado al primer mundo, partiendo de situaciones que adolecían de falencias mucho más significativas que las de América Latina en la actualidad. Como se ha señalado, *el modelo de desarrollo empleado por esos países asiáticos es el único que, en las condiciones del mundo actual, ha sido capaz de sacar del subdesarrollo a países de la periferia e incorporarlos al primer mundo.* Si bien las experiencias de esos países pueden hoy parecer distantes y no relevantes para los latinoamericanos, otros países asiáticos en condiciones económicas similares a las de América Latina, incluidos India, Indonesia, Malasia,

Tailandia y Vietnam, están en este momento siguiendo un paradigma similar, con resultados igualmente exitosos.

D. El cambio de paradigma en el siglo XXI

Las razones que sustentan la necesidad de un urgente cambio de paradigma de desarrollo de las economías latinoamericanas siguen siendo hoy notablemente similares a las señaladas por Raúl Prebisch hace siete décadas: contrariamente a la teoría neoclásica, los beneficios de los avances tecnológicos en los países del “centro” no se extienden automáticamente a la “periferia” y, por lo tanto, el crecimiento en el “centro” no resulta en un crecimiento similar en la “periferia”. Estos hechos, explicó Prebisch, revelaban la inconsistencia entre los postulados neoclásicos y la realidad de los países subdesarrollados. Sin embargo, la estrategia para lograr el cambio de paradigma es hoy bastante diferente a la propuesta por Prebisch; una política de sustitución de importaciones no sería viable en el mundo de hoy como medio para lograr un desarrollo sostenido e inclusivo. En el siglo XXI, la estrategia requerida para el desarrollo de los países latinoamericanos se ha convertido en una empresa más compleja: *ahora es necesario crear “realidades institucionales alternativas” o ventajas de ubicación, atraer inversión extranjera selectiva y participar activamente en el proceso global de producción y en el comercio internacional.*

¿Podrían los países latinoamericanos cambiar su actual paradigma de desarrollo? No parece que eso vaya a ser una tarea sencilla. No es nada fácil dejar de hacer algo que se ha venido haciendo con gran convencimiento y por mucho tiempo. Como bien lo expresara J. M. Keynes, *“la dificultad está no tanto en crear nuevas ideas, como en escapar de las viejas.”* La generalizada aceptación del actual modelo de desarrollo es tal que parecería hasta ilusorio imaginar que países de la región abandonen ese paradigma.

Los que lo han hecho, como Cuba y Venezuela, sólo han logrado resultados considerablemente peores. Es claro, además, que no todos los países de la región estarían dispuestos o capacitados para alterar sus actuales modelos de desarrollo, unos por simple inercia institucional, otros por conveniencia política o económica y algunos por ignorar la existencia de mejores opciones.

¿Quiere esto significar que los países latinoamericanos están condenados a seguir el desafortunado derrotero de las últimas cuatro décadas? Como se indicara, en este Ensayo se plantean dos eventualidades que podrían conducir a un cambio del paradigma de desarrollo: (a) que en algún país de la región un gobierno informado decida imitar la exitosa experiencia de los países asiáticos, y (b) que organismos multilaterales que operan en la región se convencieran de que América Latina requiere un cambio radical en su modelo de desarrollo y decidan “acudir al rescate”, como en la década de 1980, esta vez apoyando y promocionando un modelo de desarrollo semejante al propuesto en este Ensayo.

E. Comentarios finales

El sentimiento de los latinoamericanos con los resultados del proceso de desarrollo desde la década de 1980 se ha venido expresando en una continua volatilidad política y económica, así como en frecuentes descontentos sociales incitados por una aparente insatisfacción e intolerancia con la situación prevaleciente. Este fenómeno es otra manifestación de la preocupante realidad latinoamericana que no deja encontrar soluciones satisfactorias ni en el plano político, ni en el social, ni en el económico. Es evidente el peligro que implican estas demostraciones por lo imprevisible de los resultados que puedan tener. No obstante, es muy probable que este tipo de fenómeno siga repitiéndose en el futuro, en la

medida que los gobiernos de turno no consigan proporcionar consistentemente respuestas que ofrezcan estabilidad, prosperidad y justicia social en el marco de un régimen de auténtica democracia.

América Latina enfrenta hoy una encrucijada semejante a las de décadas pasadas. En forma similar a lo acontecido en la década de 1950, con el novedoso empleo de sistémicas políticas para propiciar la industrialización, y en la década de 1980, con el giro drástico que significó la introducción de un modelo de desarrollo basado en políticas neoliberales, América Latina enfrenta en la actualidad la imperiosa necesidad de volver a replantear su modelo de desarrollo y adoptar un nuevo paradigma que haga posible un futuro más prometedor. América Latina no tiene más tiempo que perder.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANU (2018). Australian National University. *China's 40 Years of Reform and Development 1978-2018*. Edited by Garnaut, R., Song, L. and Fang, C. Australia: The Australian National University Press. Disponible en:

<https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n4267/pdf/book.pdf>

ASEAN Briefing (2020). *Special Economic Zones in ASEAN: Opportunities for US Investors*. June 5, 2020. Disponible en:

[https://www.aseanbriefing.com/news/special-economic-zones-in-asean-opportunities-for-us-investors/#:~:text=Malaysia%20has%20five%20investment%20corridors,Corridor%20Economic%20Region%20\(NCER\)](https://www.aseanbriefing.com/news/special-economic-zones-in-asean-opportunities-for-us-investors/#:~:text=Malaysia%20has%20five%20investment%20corridors,Corridor%20Economic%20Region%20(NCER))

Banco Mundial (2023). *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Información actualizada a junio 29, 2023. Disponible en:

<https://datos.bancomundial.org/indicador>

Borner, S., Brunetti, A. and Weder, B. (1992). *Institutional Obstacles to Latin American Growth*. Occasional Papers, # 24. San Francisco, CA: International Center for Economic Growth.

BLSUS (2020). Bureau of Labor Statistics, United States. *Multifactor Productivity*. Washington, D. C.: U. S. Bureau of Labor Statistics. Disponible en:

<https://www.bls.gov/mfp/>

Carlson, W. Bernard (2013). *Understanding the Inventions that Changed the World*. The Great Courses. Disponible en:

<https://www.thegreatcourses.com/>

CEPAL (2019). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social de América Latina, 2019*. (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago de Chile. Disponible en:

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

CEPAL (2021). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social de América Latina, 2021*. Disponible en:

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

CEPAL (2022). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2022*. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48706/4/S2200730_mu.pdf

CEPAL (2022a). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022. Resumen Ejecutivo*. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48905/1/S2300235_es.pdf

CEPAL (2022b). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022*. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48077/4/S2201058_es.pdf

CEPAL (2022c). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Educación en Tiempos de la Pandemia*. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48204/1/S2200803_es.pdf

CEPAL (2022d). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48574/4/S2201296_es.pdf

CEPAL (2022e). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad*. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48308/3/S2200584_es.pdf

CEPAL (2023). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración*.

Disponible:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48823/1/S2300097_es.pdf

CEPAL (2023a). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023*. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48978/11/S2300390_es.pdf

CEPALSTAT (2023). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Disponible en:

<https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=spanish>

CGD (2008). Commission on Growth and Development. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. The World Bank. Disponible en:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507>

CGD (2010). Commission on Growth and Development. *Post Crisis Growth in Developing Countries: A Special Report of the Commission on Growth and Development on the Implications of the 2008 Financial Crisis*. The World Bank. Disponible en:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13546>

Chang, Ha-Joon (2010). *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. New York: Bloomsbury Press.

CRS (2019). U.S. Congressional Research Service. *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*. Disponible en:

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33534>

Denison, E. F. (1967). *Why Growth Rates Differ: Postwar Experience in nine Western Countries*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

De Soto, Hernando (1992). *El Otro Sendero*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

EU (2019). European Commission. *Acuerdo Comercial UE-Mercosur*. Disponible en:

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157989.pdf

Ferraro, Vincent. 1966. "Dependency Theory: An Introduction", Research Paper, Mount Holyoke College, South Hadley, MA, July 1966, disponible en:

<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/depend.htm>

Giner Pérez, G. y Giner Pérez, J. M. (2002). "La Inversión Extranjera en China: Análisis y Políticas", *Boletín Económico de ICE*, N.º 2733. Disponible en:

https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/23136/1/2002_JM_Giner_Boletin_Economico_ICE.pdf

Gligo, N. et al. (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 161 (LC/PUB.2020/11-P), Santiago de Chile. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46101/1/S2000555_es.pdf

Gutiérrez Escudero, A. (2005). "Simón Bolívar: aproximación al pensamiento del Libertador", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*,

Año 8, N.º 14, Segundo semestre de 2005. Editorial Universidad de Sevilla. Disponible en:
<https://editorial.us.es/es/ano-7-no-14-2005>

Harari, Yuval N. (2018). *Sapiens. A Brief History of Humankind*. New York, London, Toronto, Sydney, New Delhi, Auckland: Harper Perennial Edition.

Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.

Hausmann, R. and Klinger, B. (2006). “Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space”, *CID Working Paper 12*, Harvard University. Disponible en:

<http://www.tinyurl.com/y2cs9r9z>

Heilbroner, R. L. (1999). *The Worldly Philosophers. The Lives, Times and Ideas of the Great Economic Thinkers*. Revised Seventh Edition. New York, London, Toronto, Sidney, New Delhi: A Touchstone Book. Simon & Schuster.

Hidalgo, C. A. and Hausmann, R. (2009). “The Building Blocks of Economic Complexity”, *Proceedings of the National Academy of Science*, June. Disponible en:

<https://www.pnas.org/content/106/26/10570.short>

Hulten, Charles R. (2009). *Growth Accounting*. National Bureau of Economic Research. Working Paper Series. Working Paper 15341. Disponible en:

https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15341/w15341.pdf

ILO (2022). International Labour Organization. *E-formalization in Latin América: Accelerating in a region full of gaps*. Disponible en:

https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_854211/lang—en/index.htm

IMF (2003). International Monetary Fund. *China Competing in the Global Economy*. Edited by W. Tseng and M. Rodlauer. Washington, D.C.: IMF.

Innes, H. (1969). *The Conquistadors*. New York: Alfred A. Knopf.

Lanz, R. and Miroudot, S. (2011). *Intra-Firm Trade: Patterns, Determinants and Policy Implications*. OECD Trade Policy Papers, N°114, OECD Publishing.

Lockhart, J. and Schwartz, S. (1983). *Early Latin America. A History of Colonial Spanish America and Brazil*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Lucioni, Luis (2009). *La provisión de infraestructura en América Latina*. CEPAL- Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 72. Santiago de Chile. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5439/1/S0800783_es.pdf

Maddison, Angus (2007). *Contours of the World Economy, 1-2030*. Oxford-New York: Oxford University Press.

MPIV-FIA (2023). Ministry of Planning and Investment of Viet Nam. Foreign Investment Agency. *Website of Foreign Investment*. Disponible en:

<https://fia.mpi.gov.vn/en/>

Detalle de los incentivos a la IED disponible en:

<https://fia.mpi.gov.vn/en/Single/MenuID/30ed8984-6d18-48b5-af2a-757cc6c65d90>

Nicolas, F., Thomsen, S. and Bang, M. (2013). *Lessons from Investment Policy Reform in Korea*. OECD Working Papers on International Investments, 2013/02. OECD Publishing. Disponible en:

https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/WP-2013_2.pdf

Nolte, Detlef (2016). “América Latina: Constituciones Flexibles y Estructuras de Poder Rígidas”, *Iberoamericana*, XVI, 61, German Institute of Global and Area Studies.

Disponible en:

<https://www.giga-hamburg.de/en/team/nolte>

Ocampo J.A. (2014). “The Latin American debt crisis in historical perspective”, en Stiglitz J. E. y Heymann, D. *Life After Debt*. Palgrave Macmillan.

OECD (2000). *Main Determinants and Impact of Foreign Direct Investment on China's Economy*. OECD Working Papers on International Investment, 2000/04. OECD Publishing.

OIT (2018). Organización Internacional del Trabajo. *Economía Informal en América Latina y el Caribe*. Disponible en:

www.oit.org/americas/forlac

Ortega y Gasset, José (1999). *España Invertebrada: Bosquejo de Algunos Pensamientos Históricos*. Colección Austral. Espasa.

Pastor, Robert A. (1987). “El Gobierno de Carter y América Latina: Principios a Prueba”, traducción de María T. Miaja y Alfonso N. García Aldrete, en John D. Martz (ed.), *U.S. Policy Toward Latin America: Quarter-Century of Crisis and Challenge*, University of Nebraska, disponible en:

<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1051>

- Perrotti, D. y Sánchez, R. (2011). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. CEPAL-Serie de Recursos Naturales e Infraestructura No. 153. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/1/S110095_es.pdf
- Porter, M. (1998). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Prebisch, Raúl (1948). *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*. Naciones Unidas, CEPAL. Disponible en:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>
- Prescott, William H. (2015). *History of the Conquest of Peru*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015.
- Prescott, William H. (2018). *History of the Conquest of Mexico*. Pantianos Classics, 2018.
- Reinert, Erik (2007). *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable & Robison.
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. New York-London: W.W. Norton & Company.
- Rostica, Julieta C. (2015). “Las Dictaduras Militares en Guatemala (1982-1985) y Argentina (1976-1983) en la Lucha contra la Subversión”, *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Volumen 60, Mayo 2015. UNAM, México 2015, disponible en:
www.revistadeestlat.unam.mx/index.php/latino
- Sanahuja, José A. y Rodríguez, Jorge D. (2021). “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Escenarios y Opciones para la Autonomía Estratégica, la Transformación Productiva y la Transición Social y Ecológica”, *Análisis Carolina 20/2021*, Fundación Carolina, 6/2021, Madrid, España. Disponible en:
<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-20.2021.pdf>
- Sánchez, Ricardo *et al.* (2017). *Inversiones en Infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades*. CEPAL-Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 187. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43134/1/S1700926_es.pdf

Sanchez-Masi, Luis (2019). *Política Alternativa para el Desarrollo Latinoamericano: Ensayo sobre un nuevo paradigma del desarrollo latinoamericano*. BookBaby BookShop, 2019

Sanchez-Masi, Luis (2020). *América Latina en su Laberinto: La maraña multifacética que condiciona el destino latinoamericano*. BookBaby BookShop, 2020.

Sanchez-Masi, Luis (2020a). “Una Visión Alternativa sobre el Desarrollo Latinoamericano”, Capítulo en *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina*. Enrique García (coordenação), Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel (organização). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

Sanchez-Masi, Luis (2022). “La Política Económica Neoclásica en América Latina: Génesis y Consecuencias de Cuatro Décadas Perdidas en el Desarrollo Latinoamericano 1980-2020”, *Desafíos: Economía y Empresa*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Lima, Núm. 1, julio-diciembre 2022, ISSN 2955-8093, pp. 17-40. Disponible en:

<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/ddee/article/view/5345/5597>

Sanchez-Masi, Luis (2022a). *Transformación Estructural de América Latina. Condición para un Desarrollo Sostenido e Inclusivo*. BookBaby, BookShop, 2022.

Schumpeter, Joseph (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiring into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Cambridge, Harvard University Press.

Schwab, Klaus (2016). *The Four Industrial Revolution*. Switzerland, Geneva: World Economic Forum.

Shanghai Ranking Consultancy (2023). *Academic Ranking of World Universities*. Disponible en:

<https://www.shanghairanking.com/>

Sheppard, Si (2018). *Tenochtitlan 1519-21. Clash of Civilizations*. Oxford, UK, New York, USA: Osprey Bloomsbury Publishing Plc.

Singer, Hans W. (2003). “Terms of Trade Fifty Years Later-Convergence and Divergence”, *South Letter* 30, 6/2003. Disponible en:

https://gesi.sozphil.uni-leipzig.de/fileadmin/media/Global_Studies/Download_Content_EMGS/Preparatory_readings/Singer_-_The_Terms_of_Trade_Fifty_Years_Later_-_Convergence_and_Divergence.pdf

Smit, A. J. (2010). “The Competitive Advantage of Nations: is Porter’s Diamond Framework a New Theory that Explains the International Competitiveness of Countries?”, *Southern African Business Review*, Volume 14, Number 1. Disponible en:

<https://www.ajol.info/index.php/sabr/article/view/76358>

Solow, Robert (1956). “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, Nº 1, Feb.1956, pp. 65-94. Disponible en:

<https://www.jstor.org/stable/1884513?origin=JSTOR-pdf&seq=1>

Sowell, Thomas (2011). *Basic Economics: A Common Sense Guide to the Economy*. 4th edition, Basic Books, New York.

Sunkel, Osvaldo (1969). “National Development Policy and External Dependence in Latin America”, *The Journal of Development Studies*, Vol. 6, Nº 1, October 1969, disponible en:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220386908421311>

Tapia Valdés, Jorge A. (1980). *El Terrorismo de Estado. La doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur*. Nueva Sociedad. Editorial Nueva Imagen, 1980.

The Nobel Prize Organization (2023). *Statistical Information*. Disponible en:

<https://www.nobelprize.org/prizes>

Times Higher Education (2023). *The World University Rankings*. Disponible en:

<https://www.timeshighereducation.com>

UNCTAD (2013). *World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD (2018). *World Investment Report 2018. Investment and New Industrial Policies*. United Nations. Disponible en:

https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf

UNCTAD (2020). *World Investment Report*. New York & Geneva: United Nations. Disponible en:

<https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>

United Nations (2014). *World Economic Situation and Prospect*. New York: United Nations. Disponible en:

https://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/WESP2014_mid-year_update.pdf

United Nations (2020). *Statistical Yearbook 2020*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. New York. Disponible en:

<https://unstats.un.org/unsd/publications/statistical-yearbook/files/syb63/syb63.pdf>

United States Library of Congress (2005). *Country Profile: Vietnam*. Federal Research Division. December 2005. Disponible en:

<https://www.loc.gov/rr/frd/cs/profiles/Vietnam.pdf>

USPTO (2022). United States Patent and Trademark Office. *FY 2022 Workload Tables*. Disponible en:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.uspto.gov%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocuments%2FUSPTOFY22WorkloadTables.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

Vanham, P. (2018). *The story of Viet Nam's economic miracle*. World Economic Forum. Disponible en:

<https://www.weforum.org/agenda/2018/09/how-vietnam-became-an-economic-miracle/>

WID (2023). World Inequality Database. *Data Tables*. Disponible en:

<https://wid.world/>

WIL (2022). World Inequality Lab. *World Inequality Report 2022*. Disponible en:

<https://wir2022.wid.world/>

World Bank (2021). *The World Bank in Vietnam*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible en:

<https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview>

World Bank Group, IDE-JETRO, OECD, RCGVC-UIBE & WTO. (2017). *Global Value Chain Development Report. Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. Washington, D.C. Disponible en:

<https://documents.worldbank.org/curated/en/440081499424129960/pdf/117290-WP-P157880-PUBLIC.pdf>

World Economic Forum (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*. Geneva, Switzerland. Disponible en:

<https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/>

WTO (2021). World Trade Organization. *World Trade Statistical Review 2021*. Geneva, Switzerland. Disponible en:

https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2021_e/wts2021_e.pdf

WTO (2022). World Trade Organization. *The Doha Round*. Geneva, Switzerland. Disponible en:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm