

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 01 / 2019

Los desafíos de las economías latinoamericanas



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Pensamiento *Iberoamericano*

**Los desafíos de las economías
latinoamericanas**

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Pensamiento Iberoamericano no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla

Casa de América

CEPAL

FLACSO

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental)

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) /

OCDE

OEA

PNUD (América Latina y Caribe)

Real Instituto Elcano

Universidad Tecnológica de Puebla

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Juan Pablo de Laiglesia, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren, David Villanueva Lomelí.

Consejo universitario

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

Insertos en una cambiante realidad global

Enrique V. Iglesias

6

1

Crecimiento y desarrollo

11

La trampa de los países de ingreso medio y los nuevos modelos de cooperación

> La trampa de los países de ingreso medio: desafíos para la cooperación

Alejandro Foxley

13

> La Agenda 2030, la UE e Iberoamérica: estrategias de cooperación para un “desarrollo en transición”

José Antonio Sanahuja

24

Las políticas de productividad

> El desacoplamiento entre el crecimiento de los salarios y la productividad

Paulina Beato

39

Las nuevas fronteras de la tecnología: la digitalización

> La integración en la era del postcontenedor

Gustavo Beliz

59

> Iberoamérica ante el rápido cambio tecnológico y la Nueva Globalización

José López Portillo

67

La inserción internacional de América Latina en las nuevas realidades

> En busca de una estrategia de inserción internacional para América Latina

Michael Shifter y Bruno Binetti

77

> El posicionamiento de Latinoamérica en el mundo de hoy

Susana Malcorra

86

2	<i>Sostenibilidad</i>	93
>	América Latina y el Caribe en la economía verde y azul Eugenio Díaz-Bonilla	94
>	El futuro de las ciudades Manuela Carmena	106

Insertos en una cambiante realidad global

La situación política y económica del mundo y de la región atraviesan momentos de especial complejidad y crecientes desafíos. Por una parte, el multilateralismo, profundamente arraigado a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y responsable de la organización de las relaciones políticas y económicas que hoy tenemos, está experimentando serios cuestionamientos políticos y económicos que están afectando todo el edificio internacional de instituciones y acuerdos vigentes. Entre los mismos se están generando enfrentamientos en materia comercial entre China y Estados Unidos que, de no ser resueltos, podrían tener inesquivables impactos sobre toda la economía mundial. Estos afectarán inevitablemente a los países de la América Latina. La crisis del multilateralismo que se viene insinuando constituiría un retroceso histórico frente a lo que consideramos una evolución profundamente positiva de las relaciones internacionales para asegurar paz y progreso a todos los países del mundo.

Por su parte, la economía internacional está generando ciertas incógnitas respecto a su futuro inmediato y el sostenimiento de las actuales tasas de crecimiento. Estamos experimentando una vigorosa expansión económica, mientras que Europa y China han debido recortar sus perspectivas de crecimiento para los próximos meses. Las medidas proteccionistas aplicadas o anunciadas y la evolución que puedan tener los enfrentamientos arriba anunciados están generando la pérdida de confianza que explica las señales también arriba mencionadas. Para América Latina esta realidad se hace más difícil desde que en las últimas décadas China está ocupando los primeros puestos del destino de las exportaciones de muchos países, en especial de los de Sudamérica.

En la región se están dando grandes problemas políticos que generan una gran preocupación por el sostenimiento de las instituciones y la coyuntura económica en países como Venezuela y Nicaragua. Las grandes economías atraviesan momentos difíciles procurando sortear serias crisis económicas o consolidar las recuperaciones recién alcanzadas. Mientras tanto, con algunas excepciones, el crecimiento general se ha enlentecido y preocupan las consecuencias que pueda tener el funcionamiento de la economía internacional.

Estas coyunturas políticas y económicas están impulsando políticas nacionales orientadas a hacer frente a los impactos de la coyuntura internacional y en especial, las presiones de tipo fiscal que constituyen difíciles desafíos a la economía y a la política en la mayoría de los países.

Estamos pues enfrentando un período de bajo crecimiento, con algunas excepciones, que hacen difícil avanzar en las políticas de distribución del ingreso y de modernización de las estructuras productivas.

El presente número de la revista ha contado con importantes contribuciones de distinguidos economistas y diplomáticos, que han discurrido sobre los nuevos modelos de desarrollo orientados a superar la trampa de los países de ingresos medios, el impulso a las políticas de productividad, y a las políticas de modernización tecnológica en sus nuevas y revolucionarias capacidades de generación de riqueza.

En la misma dirección hemos invitado a discurrir sobre los problemas que nos propone la inserción internacional de América Latina en alguna de sus dimensiones y por último hemos recibido importantes contribuciones sobre los temas de la economía verde y azul y el futuro

de las ciudades. Dos temas de gran relevancia para el porvenir del mundo y en especial de nuestra región, por sus importantes recursos naturales que importa sostener y la expansión de las ciudades, que es un rasgo en dominante crecimiento planteando grandes desafíos económicos y sociales.

Quiero dejar constancia de mi personal agradecimiento a todos los autores por sus importantes contribuciones al *Pensamiento Iberoamericano*.

Enrique V. Iglesias

Director

1

Crecimiento y desarrollo



*La trampa de los países de ingreso medio
y los nuevos modelos de cooperación*



La trampa de los países de ingreso medio: desafíos para la cooperación



Alejandro Foxley Rioseco*
CIEPLAN

El fortalecimiento de las instituciones, la capacidad de innovar para aumentar la productividad, el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos y la capacidad de cooperación dentro de los países serán vitales para iniciar una nueva etapa que permita a América Latina salir de la trampa de los países de renta media.

Introducción

Las economías de América Latina en la actualidad se ven enfrentadas a un freno en su avance hacia economías avanzadas y democracias estables. Los buenos resultados de la década anterior habían despertado nuevamente expectativas positivas: estábamos escapando de la trampa de países de ingreso medio. Como consecuencia, se le hacía creíble a la gente de América Latina que era posible pensar en una estrategia de desarrollo estable y exitosa a futuro, con un sólido crecimiento económico, con menor desigualdad y mayor protección social para los grupos más vulnerables.

* Alejandro Foxley es Doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin y actualmente se desempeña como presidente de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Ha sido ministro de Hacienda, presidente del Partido Demócrata Cristiano, senador de la República y ministro de Relaciones Exteriores de Chile. En el ámbito de las instituciones y organismos internacionales ha sido Senior Associate de Carnegie Endowment for International Peace, co-presidente del Directorio del Diálogo Interamericano, además de gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El autor agradece la colaboración de Pablo Derpich en la preparación de este documento.

Afinando la mirada: diagnóstico de la convergencia con países desarrollados

Efectivamente, si examinamos con más detalle la década 2003-2013 con datos del Banco Mundial, esta parecía confirmar una visión optimista del futuro: el PIB per cápita de Latinoamérica crecía, en promedio, a 2,4% al año, muy superior al promedio de los países OCDE que era cercano al 0,9% anual. Lo anterior fue consecuencia de un gran auge de la economía mundial, particularmente de un aumento de la demanda de *commodities* y, sobre todo, de la fuerte expansión de la economía china. Esto les permitió a países como Chile, Argentina y Brasil crecer a tasas altas.

Por otro lado, este periodo de buena gestión económica permitió a los países controlar la inflación, algo que había sido particularmente difícil para la región. Podemos comparar el periodo 1990-2002 con la década 2003-2013. Se observa que la inflación promedio anual fue 6 puntos menor que en el periodo anterior para el promedio de América Latina. De igual forma, el desempleo se mantuvo en torno a 7,3%, muy cercano al promedio de los

países de la OCDE para el periodo, el cual fue de 7,1%.

Más importante aún es que esta época de crecimiento económico permitió una disminución de la pobreza y desigualdad. El gráfico 1 (a) muestra la evolución de la distribución de la población por grupo socioeconómico para un agregado de 17 países de Latinoamérica. Los umbrales¹ de los grupos socioeconómicos están basados en el ingreso per cápita en dólares y en poder de paridad de adquisitivo² (PPA) equivalente a 2011. Se puede observar que la pobreza disminuyó del 43% al 25% entre 2003 y 2013 en la región. Además, hay países que lo hicieron excepcionalmente bien, como es el caso de Uruguay, donde la pobreza pasó de ser del 32,5% en 2006 al 9,4% en 2016; la pobreza extrema se redujo desde el 2,5% al 0,3% para el mismo periodo. Los buenos resultados permitieron a la clase media emergente estabilizarse, logrando alcanzar, en el caso de Uruguay, una clase media consolidada cercana al 60%, la más alta de Latinoamérica³. El caso contrario lo presenta Argentina, que luego de lograr reducir considerablemente la pobreza en la década del 2000, rompió la tendencia y una proporción alta de la clase media más vulnerable volvió a la pobreza. Según las estadísticas oficiales

1. Línea de extrema pobreza (menos de 3,2 US\$ al día); línea de pobreza (menos de 5,5 US\$ al día); clase media emergente (5,5 - 13 US\$ al día); clase Media (13 - 70 US\$ al día).

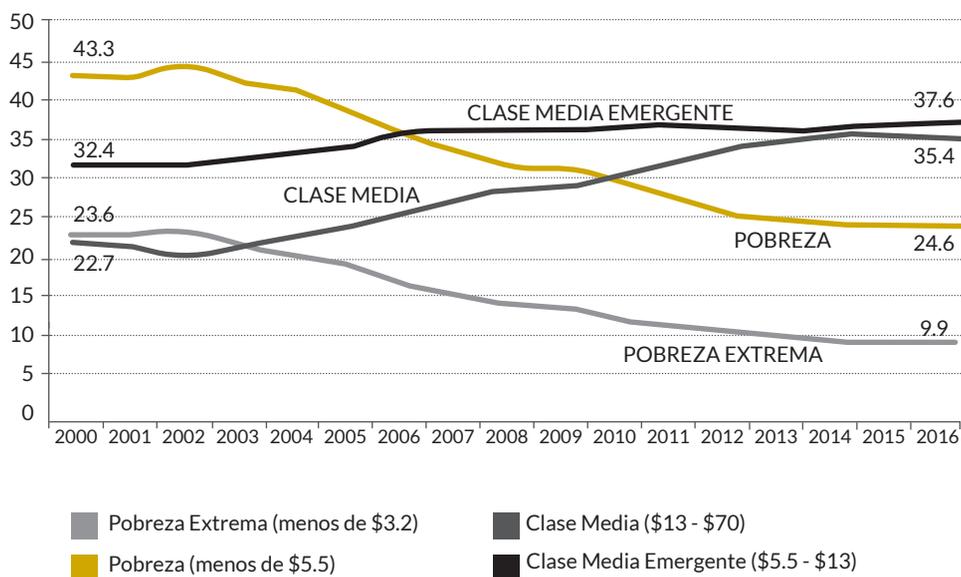
2. La paridad de poder adquisitivo (PPA) es un indicador que se utiliza para poder comparar de manera consistente el nivel de vida de distintos países.

3. Banco Mundial, El Banco Mundial en Uruguay, 2017, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>

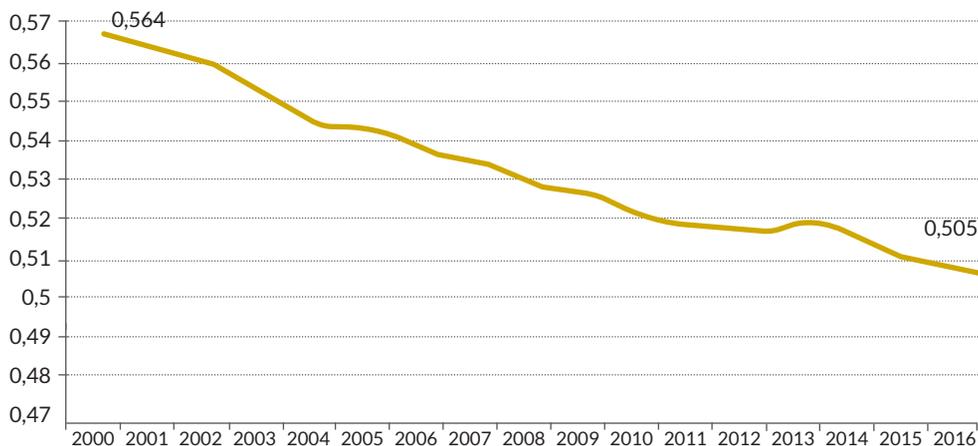
Gráfico 1

Pobreza y Desigualdad en América Latina

(a) Pobreza, Clase Media Emergente y Clase Media 2000 - 2016



(b) Coeficiente de Gini 2000 -2016



Fuente: Lac Equity Lab tabulados de SEDLAC (Banco Mundial)

presentadas por el Banco Mundial, el año 2018 el 27,3% de los argentinos vivía en la pobreza, mientras que el 4,9% se encontraba en situación de pobreza extrema.

La desaceleración de la economía mundial y las crisis económicas internas han afectado fuertemente a América Latina desde el año 2014.

De igual forma, hubo un aumento del gasto social en América Latina. Esto, sumado a un incremento de los ingresos en los sectores más bajos de la distribución, permitió una importante disminución de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini. Se puede observar en el gráfico 1 (b), que el coeficiente ha bajado considerablemente, pasando de 0,564 en 2000 a 0,505 en 2016, lo cual implica una caída cercana al 10%.

Sin embargo, la situación en América Latina ha cambiado en los últimos años. La desaceleración de la economía mundial y las crisis económicas internas han afectado fuertemente a la región desde el año 2014. El gráfico 2 muestra el PIB per cápita PPA de América Latina como porcentaje del promedio de países OCDE para 1990-2017. Se observa que, desde el año 1990, la región estaba “divergiendo”, es decir, se encontraba cada vez más

lejos de alcanzar los niveles de ingreso por habitante de economías avanzadas. Esto cambió a partir del año 2003, donde el PIB per cápita de los países de Latinoamérica pasó de ser el 34% del de los países OCDE, para subir hasta un 40% en el año 2013. Es decir, en este periodo América Latina estaba “convergiendo” con el PIB per cápita de los países desarrollados.

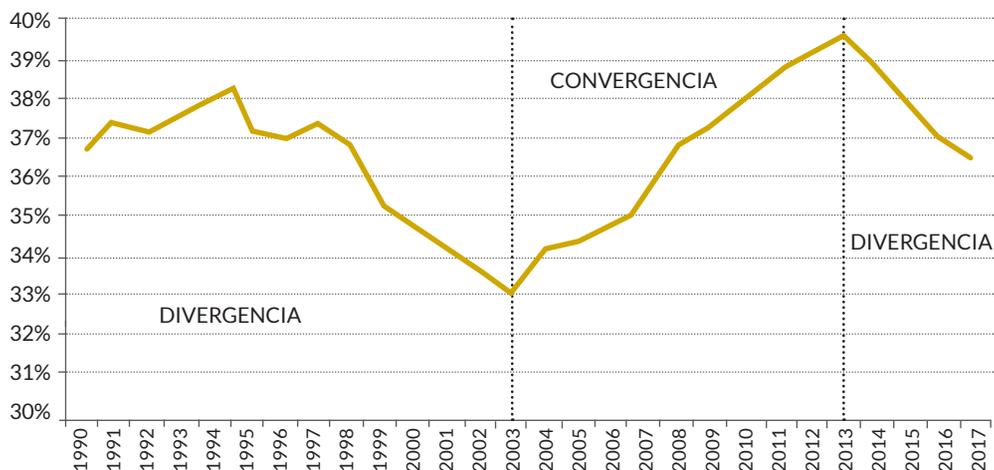
Sin embargo, en la fase posterior que se inicia en 2014, todos los países disminuyeron su tasa de convergencia, o dejaron de converger, o simplemente empezaron un proceso de retroceso al compararse con los países OCDE. El caso extremo es Venezuela, que perdió toda la convergencia acumulada en la década de 2003-2013 y, además, retrocedió considerablemente en años recientes. Una tendencia similar ha ocurrido en Argentina, que se alejó de los países desarrollados en 2 puntos adicionales los últimos años. También Brasil, que sufrió una de sus peores crisis en décadas en los años 2015-2016, aumentó su divergencia con los países desarrollados en 5 puntos porcentuales. Esta crisis de la economía brasileña se vio magnificada por una caída en el consumo de los hogares, por una importante disminución de la inversión y una desconfianza ciudadana que derivó en una aguda crisis política.

Trampa del ingreso medio en Latinoamérica

El fenómeno que ha afectado a América Latina en los últimos años

Gráfico 2

PIB per cápita PPA, % de Latinoamérica con respecto al promedio OCDE 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial⁴

ha sido frecuente en esta y otras regiones del mundo cuyas economías alcanzan un ingreso propio de países de desarrollo intermedio. Estas economías frecuentemente repiten el mismo síndrome: comienzan a caer en lo que se ha llamado “la trampa de los países de ingreso medio”.

Los factores que llevan a la trampa del ingreso medio pueden agruparse en cuatro:

1. Desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad.

2. Baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras.

3. Excesiva desigualdad y desprotección social.

4. Incapacidad del sistema institucional para proveer estabilidad, transparencia y buena gestión estatal⁵.

Observando los actuales precarios resultados económicos en América Latina, la interrogante que surge es: ¿por qué las economías latinoamericanas parecen tan proclives a caer en la trampa de los países de ingreso medio? Se trata de economías

4. Banco Mundial. World Development Indicators, 2019. <https://data.worldbank.org/> Fecha de consulta: marzo de 2019.

5. Foxley, A., La Trampa del Ingreso Medio. El Desafío de esta Década para América Latina, CIEPLAN, Santiago, 2012.

abiertas a los mercados mundiales pero con su producción y exportaciones muy concentradas en *commodities*. La escasa diversificación productiva y de exportaciones genera una alta dependencia de estas economías al ciclo económico mundial, debido a que el precio de las materias primas sigue y refuerza ese ciclo. En la parte expansiva del ciclo, se generan altos ingresos incluyendo los que recibe el Estado. Los recursos públicos abundantes permiten a su vez expandir el gasto social y reducir la pobreza. Esta tendencia se revierte durante la desaceleración global. Se reduce el crecimiento, aumenta la pobreza y las desigualdades. Crece el desempleo y se instala una inseguridad en la vida cotidiana. Se debilita la confianza en las instituciones. Esto se refuerza porque aún en la buena fase de crecimiento, América Latina ya estaba sumergida en una falta de transparencia de muchas instituciones públicas, con reiteradas muestras de corrupción.

De igual forma, la región no ha sido capaz de mantener constantes mejoras de la productividad. Si se examina la variación de la PTF⁶ para 2014-2017, esta ha sido negativa en todos los años para el promedio de Latinoamérica. Este estancamiento de la productividad se explica por la poca capacidad de innovar en los procesos productivos, la baja calidad de los recursos humanos y

la baja capacidad de estos países para reformar el aparato del Estado, con el objetivo de convertirlo en un agente articulador de los actores, públicos y privados, como sucedió en los casos más emblemáticos de las economías asiáticas que salieron a tiempo de la trampa de ingreso medio.

Algunos componentes para destrabar el freno al crecimiento en la nueva etapa

A continuación se destacan algunos temas prioritarios en una agenda de futuro para América Latina que apuntan a poder sortear la trampa de ingreso medio.

A. Diversificación e integración desde la base productiva

Ya se ha construido un consenso en la región en cuanto a la conveniencia de políticas macroeconómicas estables en el tiempo y de ahorrar una buena proporción de las ganancias cíclicas por alto precio de las materias primas. ¿Es esto suficiente?

En esta nueva etapa, las economías emergentes tienen que aprender a competir con economías desarrolladas en un mundo globalizado. Aquí la experiencia de los países de Asia,

6. Datos obtenidos en *The Conference Board. Total Economy Database™ (Versión ajustada)*, Noviembre 2018. Fecha de consulta: marzo de 2019.

incluyendo China y Vietnam, es determinante. Los actores principales en ese proceso han sido las empresas, nacionales o transnacionales, que han ido integrándose en cadenas de producción en todo el Este de Asia de forma cooperativa, y exportando, a partir de allí, sus productos al resto del mundo.

Ahora y hacia el futuro, el rol de la creatividad y el pensamiento crítico serán esenciales para el desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.

En América Latina, en cambio, se ha llevado adelante el proceso inverso: numerosos y diversos tratados de integración, aprobados por gobiernos y con escasos resultados prácticos en cuanto a mayor dinamismo o integración en la base productiva. Un nuevo enfoque requeriría invertir el orden en el proceso, dando una alta prioridad a todo aquello que facilite la integración de cadenas de producción en la región latinoamericana y, consecuentemente, facilitando el surgimiento de “multilatinas” capaces de competir con las mejores transnacionales europeas, estadounidenses o asiáticas. Ello

requiere dar fuerte énfasis a reducir los costos de transporte intrarregional, a aumentar la conectividad territorial y asegurar la explotación de sus abundantes recursos energéticos, accesibles a todos los países a través de marcos jurídicos que den estabilidad y faciliten las inversiones en este campo.

B. Para mayor competitividad: es urgente mejorar la calidad de los recursos humanos en América Latina

Las mediciones comparadas de calidad de la educación entre países, como las pruebas PISA, muestran fuertes déficit para América Latina en todos los niveles. Se hace urgente reemprender reformas al sistema educativo aprendiendo de los aciertos y errores en la primera generación de reformas educativas llevadas adelante por los países latinoamericanos. En este nuevo periodo, los desafíos son avanzar en sistemas educativos menos rígidos, que sean capaces de incentivar las “habilidades para el siglo XXI”, es decir, será crucial que los nuevos profesionales sean capaces de adaptarse en un entorno cambiante y globalizado. Ahora y hacia el futuro, el rol de la creatividad y el pensamiento crítico serán esenciales para el desarrollo de nuevos productos y procesos productivos⁷. En este sentido será útil aprender de las experiencias

7. Meller, P., *Claves para la Educación del Futuro. Creatividad y Pensamiento Crítico. Santiago, Chile, Catalonia, 2018.*

más exitosas realizadas por los países escandinavos, por Corea y por Singapur, entre otros.

También será relevante la capacidad que tengan los países de América Latina de retener a sus mejores talentos y evitar la “fuga de cerebros” a países desarrollados, generando las condiciones necesarias para que los profesionales más capacitados puedan permanecer y desarrollar sus capacidades en la región.

Será relevante la capacidad de los países de América Latina de retener a sus mejores talentos y evitar la “fuga de cerebros” a países desarrollados.

Por otro lado, una forma de potenciar la cooperación entre los países de Latinoamérica sería tomar como ejemplo el programa Erasmus de la Unión Europea y el programa de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) llamado “Campus Iberoamérica”, el cual busca potenciar la movilidad y cooperación entre 22 países de Iberoamérica. Esta propuesta tiene como objetivo el crecimiento inteligente de la región, contribuyendo a garantizar y homogeneizar la calidad

del sistema educativo, favoreciendo la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, y transformando la investigación académica en innovación empresarial⁸. Un programa similar, establecido en América Latina, ayudaría a la integración regional a partir de los recursos humanos, más aún si se realiza no solo a nivel de pregrado, sino también de empresas y postgrados.

C. La revisión del modelo de provisión de servicios sociales

En las décadas pasadas se decidió focalizar la política pública social y los recursos del Estado en los más pobres. Al mismo tiempo se procedió al desarrollo gradual de un “*private welfare market*” para el resto, usando una expresión de Esping Andersen. La provisión privada de servicios sociales para la clase media se financiaría por la contribución de las familias con sus propios recursos.

Los resultados de este esquema son mezclados. La focalización de los recursos públicos ha producido avances significativos en la reducción de la pobreza. Pero los resultados para la clase media no han sido satisfactorios en términos de las expectativas que se habían generado.

El acceso a servicios privados de educación, salud, vivienda y otros ha

8. Para más detalles: <https://campusiberoamerica.net/es>.

mejorado en teoría, pero el costo para las familias ha subido drásticamente en relación a su capacidad de pago. Un ejemplo es el costo de la educación superior privatizada en Chile. El arancel universitario promedio es del 40% del ingreso per cápita. Para el decil de menores ingresos enviar un hijo a la universidad significa pagar un arancel equivalente al 100% del ingreso familiar. Esta realidad empuja a las familias, especialmente a las de clase media emergente, a un sobreendeudamiento imposible de manejar.

El acceso a servicios privados de educación, salud, vivienda y otros ha mejorado en teoría, pero el costo para las familias ha subido drásticamente en relación a su capacidad de pago.

Claramente, la mayor movilidad social que acompaña a la reducción de la pobreza no ha sido acompañada de instrumentos eficaces para atacar la volatilidad de ingresos y la inseguridad económica que la propia movilidad genera. Esta se ha convertido en una fuente de descontento social que se expresa en manifestaciones contra “el modelo” e incluso contra “el sistema”.

A la luz de los hechos, se hace obvio que es necesario llevar adelante

correcciones a ese sistema de provisión de servicios sociales. Los elementos centrales de esta propuesta son: darle una mayor importancia al financiamiento público como un igualador de oportunidades, incluyendo a la clase media emergente; poner un techo al financiamiento vía contribuciones de las familias; y llevar adelante una mejor regulación de costos y aranceles por parte de los proveedores privados, sector que ha acumulado excesivas utilidades a pesar de los pocos años en que este sistema ha estado vigente.

D. Mejorar la calidad de las instituciones y su transparencia

En la práctica, hay áreas completas de la política pública en que las disposiciones legales o reglamentarias no se ejecutan por deficiencias en las instituciones que deben implementarlas, o por un mal diseño de las regulaciones.

Dos ejemplos conectados con el tema anteriormente discutido de la vulnerabilidad de las clases medias sirven para ilustrar el punto. La escasa regulación o ineficacia de las instituciones reguladoras en el campo de la provisión de servicios sociales por parte de proveedores privados se ha hecho evidente en el caso de la educación superior en Chile. El ejemplo se puede extrapolar a otros países y a otros ámbitos como a los proveedores privados de servicios de salud. Estos temas van a adquirir enorme relevancia

en América Latina a medida que continúa expandiéndose su clase media y que esta no dispone de los ingresos adecuados para pagar los costos que cargan los proveedores privados por estos servicios.

Otro ejemplo se da en el sector financiero. En efecto, la mayor movilidad social en América Latina genera una explosión de demanda por bienes de consumo en todas sus formas. El sector financiero da acceso al crédito casi sin restricciones para hacerlo posible. Ello lleva a un sobreendeudamiento y un deterioro en las carteras de crédito de bancos, multitiendas y otras entidades cuasifinancieras. La regulación en esta área es incluso más débil y precaria que en algunas de la economías avanzadas que se han visto inmersas en una crisis por factores similares.

La mayor movilidad social en América Latina genera una explosión de demanda por bienes de consumo en todas sus formas.

La calidad de las instituciones, su transparencia, probidad y *accountability* en áreas claves en países de renta media en América Latina debería ser tema central en una reflexión compartida sobre los desafíos pendientes en la región.

Conclusión

En esta etapa de freno del crecimiento y de descrédito de las instituciones se debilita, también, la capacidad de construir acuerdos políticos y sociales amplios que habían permitido llevar adelante, desde la década de los noventa, las reformas económicas y sociales que fueron esenciales para impulsar el crecimiento. En el nuevo escenario, la clase política compite más bien por dar respuestas de corto plazo que satisfagan a clientelas específicas, perdiéndose una mirada estratégica que es la que permitió empezar a salir de la trampa en la década anterior.

El fortalecimiento de las instituciones, la capacidad de innovar para aumentar la productividad, el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos y la capacidad de cooperación dentro de los países, es decir, de la clase política, del sector público y privado y de los actores sociales serán vitales para esta nueva etapa. De igual forma, así como lo fue en su momento (e incluso hoy en día) la necesidad de los países de salir de la pobreza, en la actualidad gana preponderancia la necesidad de llegar a acuerdos amplios para dar finalmente un salto hacia economías avanzadas y democracias estables.

Por otro lado, la vulnerabilidad personal y familiar en América Latina no se vincula solamente a un acceso a empleos y mejores ingresos, también afectarán el crimen y la violencia. En este sentido, la región tiene una de

las tasas de criminalidad más altas en términos comparativos en el mundo. La inseguridad en la vida cotidiana en algunas áreas urbanas se ha convertido en el tema de mayor preocupación para quienes viven en ellas. El problema a menudo se contamina y agrava por el narcotráfico y sus mafias o carteles. En esta materia hace falta un estudio comprensivo que compare políticas exitosas y políticas no exitosas en la región, así como analizar iniciativas emprendidas en otras regiones del mundo.

Finalmente, tener éxito en estos objetivos, supone también asumir nuevos desafíos: cómo dar respuesta a tiempo a los desajustes estructurales que generan el cambio climático, el deterioro generalizado de las condiciones ambientales y en la calidad de vida, particularmente en las grandes ciudades. También, cómo avanzar a las demandas de igualdad de género que será un componente esencial en el logro de una mayor inclusión social en los países de América Latina.

Todas las áreas anteriores debieran ser ejes prioritarios para orientar la cooperación iberoamericana en la próxima década.



La Agenda 2030, la UE e Iberoamérica: estrategias de cooperación para un “desarrollo en transición”



José Antonio Sanahuja*
UCM y Fundación Carolina

El “ascenso” de los países de América Latina a la categoría de renta media-alta introduce importantes desafíos a la hora de atender las diversas realidades del desarrollo y de adaptarse a los objetivos de la Agenda 2030.

El Consenso Europeo de Desarrollo de 2017: adaptación a la Agenda 2030

En junio de 2017 la Unión Europea (UE), con una declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros, adoptaron formalmente la nueva versión del “Consenso Europeo de Desarrollo” (CED)¹.

El CED no define las prioridades, objetivos, instrumentos o criterios

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, y director de la Fundación Carolina (sanahuja@cps.ucm.es). El autor agradece los comentarios de Rebeca Grynspan y María Salvadora Ortiz. Este artículo no refleja ninguna posición institucional, y solo el autor es el responsable de su contenido.

1. La primera versión del CED se formuló en 2002, tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2001, y fue ampliamente revisada en 2005: Unión Europea, “Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”, Diario Oficial de la Unión Europea C/46 1-19, de 24 de febrero, 2016.

La versión actual en: Unión Europea, “Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión “El nuevo Consenso Europeo de Desarrollo: nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, C/210/1-24, de 30 de junio, 2017.

de elegibilidad y/o de asignación de la ayuda al desarrollo, sea para los Estados miembros, o para la política cooperación de la UE como tal. Pero eso no lo hace menos importante. Más bien al contrario. Es una herramienta del proceso de “europeización” de las políticas de cooperación de los Estados miembros para dotarlas de principios, valores y estrategias comunes con las de la UE, para “actuar unidos en el marco de la UE”.

La revisión del CED se justifica a partir de los importantes cambios que se han producido en la agenda global de desarrollo y en la propia acción exterior de la UE. En cuanto a los cambios en la UE, incide la amplia redefinición de su acción exterior con la adopción, en 2016, de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (EUGS)², que reconoce la existencia de un entorno más inestable en la vecindad y el Mediterráneo que requiere de mayor atención.

Respecto a los cambios globales, la primera y más importante razón es la adopción de la Agenda 2030 y, en ese marco, la agenda de acción de Addis Abeba, y el ODS 17 para el establecimiento de la alianza mundial

para una cooperación al desarrollo eficaz. El CED también respondería a las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad, y la creciente diversidad del mundo en desarrollo. En particular, un escenario en el que la pobreza extrema, además de los países más pobres de África al sur del Sahara, también se ubica en países de renta media (PRM), y en el que existe un gran número de Estados frágiles y en conflicto. Todo ello justifica la necesidad de enfoques diferenciados. Finalmente, se destaca la creciente tensión que afecta a los bienes públicos globales (clima, agua, océanos y recursos pesqueros...) y la presencia de nuevos actores de desarrollo, y en particular el sector privado.

La Agenda 2030 pone en cuestión la política de desarrollo de la UE del periodo presupuestario y de programación 2014-2020, centrada en los ODM y su agenda de pobreza extrema, que condujo a “graduar” a muchos países de renta media-alta y, con ello, a suprimir la ayuda bilateral³. La Agenda 2030 ha definido metas más amplias y transformadoras, de carácter universal, asumiendo que el desarrollo no es ya una agenda limitada a países pobres y la pobreza extrema.

2. *Unión Europea, Una visión común, una actuación conjunta: una Unión Europea más fuerte. Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), 2016.*

3. *En este artículo el término “graduación” se utiliza para referirse al momento en el que un país deja de ser considerado receptor de ayuda y/o elegible como receptor una vez alcanza un determinado nivel de renta per cápita. Aunque la UE estableció sus propios criterios de graduación para la ayuda bilateral, es en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) donde se establece cuándo un país es graduado y la ayuda que recibe ya no es computable como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).*

Con ello, tanto el CED de 2005 como las prioridades y estrategias de la cooperación de la UE —en particular, la práctica de la “graduación”— quedaban desactualizadas y necesitadas de una amplia revisión.

El nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (CED) supone una visión integral del desarrollo sostenible.

El nuevo CED supone una visión integral del desarrollo sostenible y el reconocimiento de las interrelaciones entre el desarrollo, la paz y seguridad, la migración, el medio ambiente y el clima, así como los denominados “elementos transversales”, tales como: juventud, igualdad de género, movilidad y migración, energía sostenible y cambio climático, inversión y comercio, buena gobernanza, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos, conforme al ODS 16, y en particular instituciones participativas, transparentes y que rindan cuentas, atajando la corrupción. Con el nuevo CED también se pretende establecer relaciones “a medida”, más adaptadas a la diversidad de situaciones y actores de desarrollo: aunque la ayuda seguirá centrándose en los países más pobres y vulnerables, para los más avanzados se propone una gama más amplia de herramientas de cooperación, por ejemplo, a través del comercio y el intercambio de conocimientos y la asistencia técnica.

El nuevo CED marca una “hoja de ruta” para dar respuesta a estas exigencias mediante la reforma de la política de desarrollo. Como se ha señalado, el modelo actual aún es tributario de la anterior agenda de desarrollo definida por los ODM, y aún hoy pueden encontrarse trazas del modelo tradicional de relaciones Norte-Sur que dio origen a la política de desarrollo de la UE.

El primero de esos desafíos concierne a la coordinación y complementariedad de una política de desarrollo que reúne a 29 actores —Estados miembros e instituciones de la UE—, por ser éste un ámbito de competencias compartidas. Un segundo desafío radica en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). El vínculo entre comercio y desarrollo, por ejemplo, sigue siendo un asunto difícil de abordar para una UE reacia a hacer las concesiones necesarias para lograr un acuerdo equilibrado en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio, que con propuestas como el TTIP ha puesto en cuestión el régimen comercial multilateral, y en la que el ascenso de la extrema derecha supone presiones proteccionistas adicionales.

El tercer reto afecta a los recursos a movilizar. Salvo para algunos Estados miembros, no se cumplió el objetivo de alcanzar el 0,7% del PIB de la UE-15 para 2015, acordado en 2002. Ante la Agenda 2030 la UE ha renovado ese compromiso, que no puede diferirse más. Este reto es aún más perentorio

para países que recortaron mucho su AOD, como España, dejando una política de cooperación sin apenas recursos, declarativa, y a la postre irrelevante. Ahora bien, ante los ingentes requerimientos de inversión del mundo en desarrollo, la ayuda no sería suficiente incluso si se alcanzara ese 0,7%. El CED, asumiendo la Agenda de Addis Abeba, propone movilizar más recursos, públicos y privados. Ello implica promover un mayor ahorro interno, reforzando los sistemas fiscales y la inversión pública; hacer frente a la corrupción y al desvío de recursos que suponen los flujos ilícitos; e incentivar la inversión privada. Ya en 2016 se propuso un ambicioso Plan Europeo de Inversiones Exteriores, vinculado al Plan Juncker para la propia UE, con un brazo financiero, el llamado Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (FEDS), y el Fondo de Garantías para la Acción Exterior. Se trata de mecanismos innovadores, pero aún poco definidos para asegurar el alineamiento de la inversión privada con las metas nacionales y globales de desarrollo⁴.

El Consenso, en este ámbito, también plantea la necesidad de “nuevas asociaciones de desarrollo” adaptadas a las particulares necesidades de cada

país, dejando atrás el planteamiento reduccionista por el que los países de renta media-alta eran “graduados” como receptores de ayuda bilateral y de las preferencias comerciales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Si la Agenda 2030 es universal, y no sólo un asunto de países pobres, parece poco coherente que la Unión se incapacite a sí misma para cooperar con estos países, y apoyarles en la medida en que también empiezan a ser proveedores de cooperación Sur-Sur y posibles partícipes de cooperación triangular.

Ello supone un planteamiento más amplio que combine la ayuda al desarrollo tradicional con otros mecanismos de movilización de recursos, de manera que la UE y sus Estados miembros se impliquen en formas más innovadoras de financiación para el desarrollo (por ejemplo, financiación combinada o *blending* y garantías de inversión), que potencien las inversiones del sector privado y movilicen recursos nacionales adicionales para el desarrollo. En relación a estos últimos, se señalan el fraude fiscal, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, así como la mejora de los sistemas fiscales y de financiación de la protección social.

4. Gavas, M. y Timmis, H., “The EU’s Financial Architecture for External Investment: Progress, Challenges, and Options”, Washington, Center for Global Development, CGD policy Paper n° 136, enero, 2019; Attridge, S. y Engen, L., Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach, Londres, Overseas Development Institute, abril, 2019.

Sin embargo, el CED es ambiguo en este ámbito, como reflejo de un debate aún no resuelto en el que algunos Estados miembros —en particular, el Reino Unido, los Países Bajos, y otros del grupo denominado *Nordic plus*—, y parte de los servicios de la Comisión, siguen anclados en una visión Norte-Sur clásica de la ayuda, reacia a buscar fórmulas innovadoras de cooperación —incluyendo la cooperación triangular— con esos países, más adaptadas tanto a sus mayores capacidades, como a sus particulares agendas de desarrollo.

América Latina y la política de desarrollo de la UE: ¿más allá de la “graduación”?

El periodo de vigencia de los ODM ha dejado logros importantes en materia de reducción de la pobreza, en parte atribuibles a la acción colectiva, el multilateralismo eficaz y la cooperación internacional, y en parte derivados del ascenso de los países emergentes, propiciado por un ciclo favorable de crecimiento impulsado por la globalización. Es importante destacar esos dos vectores de progreso humano, ahora que tanto la globalización como su gobernanza multilateral están en

crisis, tanto por los efectos de la crisis económica, como por el ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo, en particular en los países avanzados.

Ese periodo, además, ha supuesto importantes cambios en las geografías del desarrollo, la pobreza y la desigualdad. Muchos países pobres han ascendido a la categoría de países de renta media (PRM), y dentro de ésta, de la renta media-baja, a la renta media-alta, lo que es un indicador de éxito. Sin embargo, muchos de ellos siguen teniendo grandes contingentes de pobreza extrema, y a menudo la desigualdad sigue siendo muy alta, como ocurre en América Latina y el Caribe⁵.

Se sabe desde hace ya mucho tiempo que ni la renta per cápita promedio es un buen indicador del desarrollo, ni las clasificaciones de países por niveles de renta son un buen método para definir políticas, o establecer criterios de elegibilidad para el acceso a la financiación externa. La métrica del PIB per cápita y los distintos niveles de renta son más un principio normativo e instrumento de gobernanza y poder, que un mero criterio de clasificación funcional⁶. Este indicador no permite orientar los acuerdos para la gobernanza del sistema internacional,

5. Sumner, A., Where Do The World's Poor Live? A New Update, *Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper n° 293, junio 2012*; Sumner, A., Where Will the World's Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion, *Washington DC: Center for Global Development, working paper n° 305, septiembre 2012*; Tezanos, S. y Madrueno, R., “Más allá de la ¿graduación?: la Agenda 2030 y el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo”, *Temas para el Debate n° 272, julio 2017, pp. 26-28*.

en particular, para la agenda del desarrollo global. En realidad, los umbrales que definen qué es “renta media” obscurecen, más que aclaran, la amplia variedad de situaciones de transición hacia el desarrollo que atraviesan los países situados entre esos umbrales de ingreso, en especial en América Latina y el Caribe.

América Latina se enfrenta al riesgo de caer en una “trampa de ingresos medios” interconectada.

Hay que recordar que en muchos casos los avances que ha registrado América Latina y el “ascenso” de estos países a la categoría de renta media-alta se ha producido como resultado de un súper-ciclo de materias primas excepcional más que de un proceso de desarrollo regular y más equilibrado. Ese ciclo ha significado pocos avances en la calidad de las políticas públicas, en ámbitos como la (in)seguridad ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia o la lucha contra la corrupción. Al terminar ese ciclo, aumentó la vulnerabilidad externa —comercial,

financiera, y en cuanto a avances sociales— de muchos países de una región que está ahora más expuesta a riesgos globales, económicos, de gobernanza, o los derivados del cambio climático⁷. Vulnerabilidad significa riesgos de reversibilidad. El ascenso a la categoría de renta media —y de la renta media-baja a la renta media-alta— supone un reconocimiento del progreso, pero como se indicó, oculta esas problemáticas específicas. Como señaló Alicia Bárcena⁸, ironizando a partir del término “graduación”, por ser paternalista y condescendiente, en América Latina hay países que se “gradúan” con una educación incompleta y que, sin embargo, son lanzados a un sistema internacional desigual y asimétrico, en riqueza y poder, con serias carencias en su formación. América Latina, en suma, se enfrenta al riesgo de caer en una “trampa de ingresos medios” interconectada, y parece estar pagando el alto coste de no haber aprovechado la bonanza de exportación para mejorar la productividad, diversificar las economías, y reformar las políticas públicas para impulsar el crecimiento, que habrían sido más factibles en el periodo de bonanza exportadora⁹.

6. Fioramonti, L., “A Post-GDP World? Rethinking International Politics in the 21st Century”, *Global Policy*, vol. 7 n° 1, pp. 16-24, 2016.

7. Sanahuja, J. A., “Introducción: América Latina en un cambio de escenario. De la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización”, en *Pensamiento Propio* n° 44, año 21, julio-diciembre 2016, monográfico “De la bonanza a la crisis de la globalización”, pp. 13-25.

8. Bárcena, A. Intervención verbal en el seminario “Next steps for Development in Transition”, organizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, CEPAL y la Comisión Europea, Bruselas, 18 de mayo, 2017.

9. CEPAL/OCDE, Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición, Santiago de Chile, CEPAL, LC/PUB.2018/16, 2018.

Dentro de los llamados “países de renta media”, en los que se encuentra la mayor parte de América Latina y el Caribe, existe una evidente heterogeneidad de situaciones de desarrollo, y no es menor la que se da en los países de renta media-alta que han sido “graduados” como receptores de AOD por parte de muchos donantes, incluyendo la UE. En la revisión de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de 2018, por primera vez habrá países latinoamericanos “graduados” (Chile y Uruguay). La financiación concesional que reciban ya no podrá ser contabilizada como AOD por parte de los donantes, lo que lógicamente supone un fuerte desincentivo para que sea otorgada. El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI) que aún rige la mayor parte de la cooperación de la UE se vincula con la lista del CAD, lo que significa que estos países, ya “graduados” de la cooperación bilateral de la UE, también quedarán excluidos de la cooperación regional u horizontal prevista en ese instrumento.

En los procesos de “desarrollo en transición” que atraviesan muchos países de América Latina y el Caribe, una cuestión especialmente problemática es el acceso a la financiación del desarrollo, la tecnología u otros activos. Para estos

países, las necesidades de financiación externa para sostener esos procesos son muy grandes. La “graduación” parte de la premisa de que en estos países la AOD reduce su importancia, y que, al alcanzar ese nivel de renta, los países en desarrollo tendrán más capacidad de movilizar recursos internos —por vía fiscal, y a través de mercados financieros más desarrollados— y de acceder a recursos externos, sean crédito no concesional de los bancos multilaterales de desarrollo, o, sobre todo, de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, esa premisa no siempre es cierta. De 33 países de América Latina y el Caribe, solo en cinco la IED y/o las remesas son relevantes como fuente de financiación externa, lo que significa que la mayor parte de la región se ve privada de la AOD sin que se hayan modificado las condiciones adversas que aún enfrentan ante las finanzas globales. En el Caribe, subregión en su mayoría de renta media-alta, los indicadores de deuda externa revelan una situación insostenible, y una alta vulnerabilidad financiera. En materia fiscal, por último, existen grandes disparidades: como proporción del PIB, los ingresos fiscales están en muchos casos muy alejados del promedio regional, o del alcanzado por los países de la OCDE; los sistemas impositivos no son progresivos y existen aún tasas elevadas de evasión fiscal¹⁰.

10. CEPAL, Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, *Santiago de Chile, CEPAL, LC/FDS.3/3, 2019, 212-225.*

Sería un contrasentido que la “graduación” actúe como barrera legal o desincentivo institucional para el acceso a financiación externa, sea oficial, o privada.

Además, la “graduación” revela una visión tradicional de la AOD, aún anclada en la tradicional cooperación Norte-Sur, que ve la ayuda como fin en sí mismo, en tanto transferencia de recursos¹¹. Pero la AOD puede ser parte de una “caja de herramientas” con pautas de relación, vinculación y apoyo más amplias en esas fases de desarrollo en transición. Puede sustentar procesos de diálogo político; articular el intercambio de conocimiento experto, tecnologías y buenas prácticas —como ya hacen algunos programas europeos de cooperación horizontal, como EuroSocial—; puede ser un catalizador o una palanca para movilizar recursos adicionales, públicos y privados, aunque no tengan carácter concesional, como ya se está haciendo con instrumentos de financiación combinada o *blending*.

La “graduación” adoptada por la UE ha sido cuestionada, de hecho, al no contemplar necesidades de cooperación en los países de renta media en ámbitos en los que la UE tiene mucho que aportar, como las energías renovables, las tecnologías ambientales, la ciencia, la educación superior y el fortalecimiento institucional. Ámbitos que requieren una cooperación más avanzada, que quedaría descartada con la paulatina extinción de la cooperación bilateral¹².

En suma, sería un contrasentido que la “graduación” actúe como barrera legal o desincentivo institucional para el acceso a financiación externa, sea oficial, o privada. En ese sentido, la “doctrina de renta media”, que desaconseja seguir otorgando AOD a estos países puede ser una peculiar “trampa de renta media”, al convertirse en una coartada para los donantes que quieren retirarse de la región, y no contribuye a buscar soluciones innovadoras a los problemas del desarrollo que le son propios.

Una contribución para superar estos obstáculos podría ser, por ejemplo, que se contemplen en los nuevos instrumentos de medición (TOSSD)

11. Sanahuja, J. A., “El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la cooperación de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 108, monográfico “La Unión Europea y el orden mundial: adaptación o atrincheramiento”, diciembre 2014, pp. 67-93.

12. Sanahuja, J. A., Tezanos, S. (Dirs.), Kern, A. y Perrotta, D., Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, Hamburgo, Fundación EU-LAC, 2015; Di Ciommo, M. y Sayós, M., “Sailing new waters in international cooperation. On the way of framing future EU engagement with more advanced developing countries”, *ECDDPM Discussion Paper n° 224*, marzo, 2018; Tezanos y Madrueño, Op. cit.

que prepara ese Comité. O bien, en el establecimiento de una sección diferenciada de la lista del CAD para países en situación de desarrollo en transición. No puede alegarse, por parte del CAD o de los Estados miembros, que ello no es posible: entre 1993 y 2005 la lista del CAD ya tuvo dos partes diferenciadas: la Parte I, para países y territorios en desarrollo, clasificados por niveles de renta; y la Parte II, para países en transición, que agrupó temporalmente a países en transición del antiguo bloque del Este, que atravesaron un periodo de fuertes caídas de su renta per cápita pero tenían una posición de partida evidentemente distinta a la de países en desarrollo. Si en esa encrucijada histórica hubo voluntad política para ese cambio, en la que supone la Agenda 2030 podría haberla también.

“Asociaciones innovadoras” y desarrollo en transición: retos para España y la UE

La necesidad de adaptar y alinear las políticas e instrumentos de cooperación se deriva del propio contenido de la Agenda 2030: a diferencia de los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio, este documento define una agenda de desarrollo integral y de carácter universal, que, en nombre de la sostenibilidad atañe a todos los países, al margen de su nivel de renta, y

reclama una mayor acción colectiva internacional para la provisión de bienes públicos globales. Sin dejar de reconocer las asimetrías y disparidades aún presentes en cuanto a riqueza, acceso y poder, debiera quedar atrás el paradigma de cooperación Norte-Sur tradicional, centrado en actores estatales y en la distribución de ayuda oficial al desarrollo y/o preferencias comerciales. En ese marco, la definición de políticas de desarrollo y de criterios de elegibilidad basados en niveles de renta no responde a la lógica universal e indivisible de los ODS y la Agenda 2030, más bien la contradice abiertamente. En cambio, se reclama una acción multiactor, multinivel, que implica a todos, en función de sus distintas capacidades y necesidades, y que no deje a nadie atrás. A la luz de estos retos, las políticas de desarrollo y el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo requieren de (i) una amplia redefinición en términos de efectividad y relevancia; (ii), de apropiación y representatividad, abriéndose a nuevos actores; (iii), de articulación, asociación y legitimidad.

Así lo han entendido algunos organismos internacionales: CEPAL, por ejemplo, ha propuesto un enfoque de “brechas” de desarrollo, recogiendo las metas de los ODS. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) también se pronunció a favor de una revisión de los criterios de renta de cara a las políticas de

cooperación¹³. También se han propuesto nuevos “conglomerados” de desarrollo basados en indicadores más diversos¹⁴. Por ejemplo, un estudio de la Fundación EU-LAC¹⁵ propuso la elaboración de “taxonomías ODS”, basadas en los cuatro grandes ámbitos de acción de esa Agenda —personas, planeta, prosperidad, y paz y buen gobierno—, para establecer criterios de clasificación o elegibilidad a partir de agrupamientos basados en la Agenda 2030 y sus dimensiones; y en segundo lugar, agendas temáticas en las que puedan participar los países de América Latina y el Caribe, sin que el nivel de renta sea un factor de inclusión o exclusión, y sea, más bien, un criterio más para definir necesidades y capacidades diferenciadas ante esas agendas.

En esa línea se sitúa el enfoque de “desarrollo en transición” que surge del trabajo conjunto de CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE, y la Comisión entre 2017 y 2018 y se refleja en un documento conjunto de octubre de ese año¹⁶. Este enfoque plantea la necesidad de definir el “desarrollo” como un proceso continuo y multidimensional, y avanzar hacia una cooperación internacional más

adaptada a la Agenda 2030, más inclusivo, que no deje a un lado a los países en desarrollo relativamente más avanzados, muchos de ellos en América Latina.

La Cumbre de Antigua Guatemala, centrada en los retos de la Agenda 2030 en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, adoptó relevantes acuerdos que reafirman los desafíos de desarrollo específicos de cada país.

Para España, en su doble condición de país iberoamericano y Estado miembro de la UE, esta agenda es particularmente relevante: afecta, en primer lugar, a su política de desarrollo bilateral con América Latina, que sigue siendo una región prioritaria para su acción exterior y para su política de cooperación. Afecta también a su condición de Estado miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en la que España trabaja con sus pares con una lógica de

13. Ver la *Declaración Especial sobre la cooperación con Países de Renta Media*, adoptada en Belén, Costa Rica, en enero de 2015, y la *Declaración Especial n° 18 sobre países de renta media*, adoptada en *Mitad del Mundo*, Ecuador, en enero de 2016.

14. Sumner, A. y Tezanos, S., “Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?”, Sussex, Institute for Development Studies (IDS), IDS working paper n° 404, septiembre, 2012.

15. Sanahuja et al. *Op. cit.*

16. CEPAL/OCDE, *Op. cit.*

cooperación multilateral. Y atañe, por último, a su condición de Estado miembro de la UE, dentro de la cual España ha tratado de promover una política de cooperación y desarrollo adaptada a las especiales condiciones de esa región y a los mecanismos de asociación birregional entre la UE y América Latina.

De hecho, hace ya algo más de una década España impulsó la denominada “doctrina de cooperación con países de renta media”, y planteó para su política de cooperación con América Latina el concepto “ODM-plus” frente a lecturas simplificadoras de los ODM centradas en la pobreza extrema y los países más pobres de África. De igual manera, en el debate en las instituciones de la UE previo a las propuestas de “graduación” para el ciclo presupuestario 2014-2020, España propuso un enfoque más escalonado. Con ello contribuyó a mantener a algunos países latinoamericanos como receptores de cooperación bilateral durante un periodo transitorio, mejorando así la propuesta inicial. La adopción de la Agenda 2030 y la afirmación de su enfoque multidimensional, integrado y universal del desarrollo suponen, en cierta manera, una vindicación de esas propuestas, pero al tiempo obliga a dejarlas atrás y reformularlas, ya que se basaban en las mismas premisas

sobre la clasificación de países por niveles de renta, y no contemplaban ni la multidimensionalidad ni la universalidad de la Agenda 2030.

La Cumbre de Antigua Guatemala, centrada en los retos de la Agenda 2030 en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, ha sido un hito importante en este proceso. Esta cumbre adoptó relevantes acuerdos que reafirman los desafíos de desarrollo específicos de cada país. Por otro lado, vindica sus particulares capacidades, esfuerzo y experiencia en cuanto a políticas de desarrollo y de cooperación. Entre ellos destacan los siguientes¹⁷:

- La consideración de la Agenda 2030 como “ventana de oportunidad” para repensar la actual arquitectura de la cooperación internacional, a partir de un enfoque que tenga en cuenta los desafíos y las capacidades de todos los países, y avanzar en un diálogo con la comunidad internacional para definir una nueva arquitectura más inclusiva que contemple esa realidad, y proponga nuevas herramientas y mecanismos de cooperación.
- El reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo, que no puede reducirse a los niveles de renta como criterio de medición o de elegibilidad para recibir asistencia,

17. Ver la Declaración de Guatemala, y los comunicados especiales: a) sobre los desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los países iberoamericanos; y b) sobre la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur.. CEPAL/OCDE, Op. cit.

asumiendo que los países de renta media siguen enfrentando debilidades y brechas estructurales, para las que sigue siendo necesaria la AOD.

- La necesidad de considerar los efectos negativos de la “graduación” basada en esos criterios a la hora de acceder a oportunidades de cooperación y financiación considerando la multidimensionalidad y carácter universal de la Agenda 2030.
- El requerimiento de que todos los países en desarrollo, al margen de su nivel de renta, puedan recibir apoyo de acuerdo con sus desafíos, vulnerabilidades, brechas estructurales y particulares, incluyendo AOD y otras modalidades de financiación, y de avanzar hacia la definición de criterios inclusivos para acceder a cooperación basados la Agenda 2030 y las condiciones particulares de cada país.
- La reafirmación de la importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular y su dinamismo, carácter innovador e impacto, como elemento complementario y no sustitutivo de la cooperación Norte-Sur (CNS) para la implementación de la Agenda 2030, así como los esfuerzos que han realizado los países iberoamericanos en su desarrollo, sistematización y fortalecimiento.
- Finalmente, la necesidad de continuar el diálogo sobre el concepto de desarrollo en transición, “en proceso de construcción”, a la hora de revisar

los criterios de medición y asignación de la ayuda y los instrumentos idóneos de cooperación.

La propuesta para la renovación de las relaciones entre la UE y América Latina contempla la promoción de acciones en campos avanzados, como la educación superior, la ciencia y la tecnología, la conectividad en banda ancha, o la tecnología espacial.

Por parte de la UE, la adopción del CED es el primer paso de un proceso de reforma que habrá de definir de manera más precisa instrumentos, recursos, y criterios de actuación. En mayo de 2018 se propuso un nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027, con cambios importantes, como la incorporación al presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la simplificación de los instrumentos, y un importante aumento de los recursos para la acción exterior y la cooperación al desarrollo, si bien éste viene impulsado, sobre todo, por los imperativos de estabilidad de la vecindad en el Mediterráneo, y por el control migratorio.

A continuación, la Comisión planteó la propuesta del nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional¹⁸ (IVDCI), que sustituye nueve instrumentos financieros para la cooperación vigentes en el periodo presupuestario 2014-2020 y estará dotado con 89.500 millones de euros. Ello supone un aumento en términos reales del 11% respecto a los que sustituye, contando ya con la merma que supondrá el Brexit para el conjunto de los recursos de la UE. El 76% de esos recursos se dirige a programas regionales, el 8% a programas temáticos (derechos humanos, sociedad civil, paz y estabilidad, bienes públicos globales), el 5% a acciones de respuesta rápida, y un 11% se destina a un “colchón” para imprevistos. La aportación para América Latina sufre un importante descenso, de 12% en términos reales, en contraste con el aumento de 7% y 8% respectivamente para África subsahariana y países de la vecindad, y 23% para paz y estabilidad. A ello se suma la exigencia de que el 92% de los fondos del IVDCI sea reportable como AOD.

La propuesta del IVDCI reconoce expresamente que a causa de la

“graduación” adoptada por la UE, los instrumentos anteriores dejaron intencionalmente un “vacío” en la capacidad europea para la cooperación bilateral con países de renta media-alta, y que ello debía subsanarse, dado el carácter universal de la Agenda 2030. En particular, prevé que, ante situaciones de crisis y vulnerabilidad, los países graduados puedan recibir ayuda a través de los programas horizontales de derechos humanos y estabilidad y paz, así como las acciones de respuesta rápida. De igual manera —como novedad importante—, se deja abierta la puerta a trabajar con países en desarrollo más avanzados en acciones de cooperación triangular, y que estos puedan ser destinatarios de acciones del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible plus (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior, ambas plenamente integradas en el IVDCI y con cobertura mundial, a través de las cuales se promoverá la movilización de recursos financieros adicionales con operaciones de asistencia técnica a proyectos de inversión, garantías de préstamos e inversión, y financiación combinada o *blending*, en áreas como la infraestructura sostenible o la gestión ambiental, que para América Latina serán aún más importantes que en el pasado¹⁹.

18. Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, Bruselas, COM(2018) 460 final.

19. Bilal, S., “Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+), Maastricht, ECDP Discussion Paper n° 243, febrero, 2019; Gavvas y Timmis, Op.cit.

La propuesta para la renovación de las relaciones entre la UE y América Latina, presentada en abril de 2019, también contempla la promoción de acciones en campos avanzados, como la educación superior, la ciencia y la tecnología, la conectividad en banda ancha, o la tecnología espacial²⁰.

Aunque persisten algunas limitaciones para los países de renta media-alta y los que se gradúen como receptores de AOD, el nuevo marco presupuestario y el IVDCI gana en flexibilidad y posibilidades para concretar el “compromiso innovador” y las “nuevas asociaciones” a medida de cada país que demandan el CED y la Agenda 2030, de forma que la política de desarrollo de la UE pueda atender a la diversidad de realidades de desarrollo que plantea la particular situación de transición de América Latina y el Caribe.

20. Comisión Europea/Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común, Bruselas, JOINT(2019) 6 final, 16 de abril, 2019.



El desacoplamiento entre el crecimiento de los salarios y la productividad



Paulina Beato*

Catedrática de Análisis Económico

Un empujón a los salarios y a la participación del trabajo en el producto requiere mayor crecimiento económico y políticas de transformación empresarial y de formación profesional para que la mayor inversión se transforme en aumentos de productividad; pero también son necesarias políticas que restituyan la capacidad negociadora de los empleados y eviten la acumulación del producto en unos pocos.

Introducción

Las tasas de empleo de la mayoría de los países de la OCDE han alcanzado máximos históricos y las tasas de desempleo del mismo grupo de países se encuentran en los niveles previos a la crisis de 2007. Sin embargo, el aumento de los salarios reales es todavía significativamente menor que el previo a la crisis. La teoría económica predice que, en entornos competitivos, los salarios evolucionan de acuerdo con la productividad marginal; por tanto, el estancamiento de la productividad podría explicar el rezago en los salarios reales. Aún así los datos muestran que el crecimiento de los salarios medios estuvo por debajo del crecimiento de la productividad media, por lo que la evolución de la productividad no parece suficiente para explicar la

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

divergencia entre el crecimiento de los salarios y de la productividad.

Identificar las causas por las cuales los salarios han estado rezagados en relación con la productividad es relevante para dilucidar y evaluar las políticas laborales más apropiadas. Por ejemplo, si la razón del rezago de los salarios en relación a la productividad fuera un crecimiento del empleo en los sectores de baja productividad, las intervenciones recomendables serían las políticas de transformación empresarial y de capacitación del empleo. Sin embargo, si los salarios se mantienen de manera sostenida por debajo de la productividad en ciertos sectores, la razón podría ser comportamientos monopolísticos en determinados segmentos del mercado laboral. En estos casos, políticas de promoción del poder negociador de los trabajadores podrían ser adecuadas.

Este artículo presenta los resultados de una selección de las investigaciones que han abordado, empíricamente, la tarea de identificar las causas del escaso crecimiento de los salarios reales desde 2007. La enorme cantidad existente de investigaciones de calidad y el carácter divulgativo de este artículo recomendaron una selección restrictiva que seguramente habrá dejado fuera trabajos de calidad. No obstante, esperamos que dicha selección no altere la consistencia de algunos de los resultados presentados. Hubiera sido deseable incluir investigaciones similares referidas

al grado de acoplamiento entre los crecimientos de la productividad y los salarios en América Latina, pero se ha optado por seleccionar investigaciones que abordaran el problema comparando el desfase entre empresas y entre países.

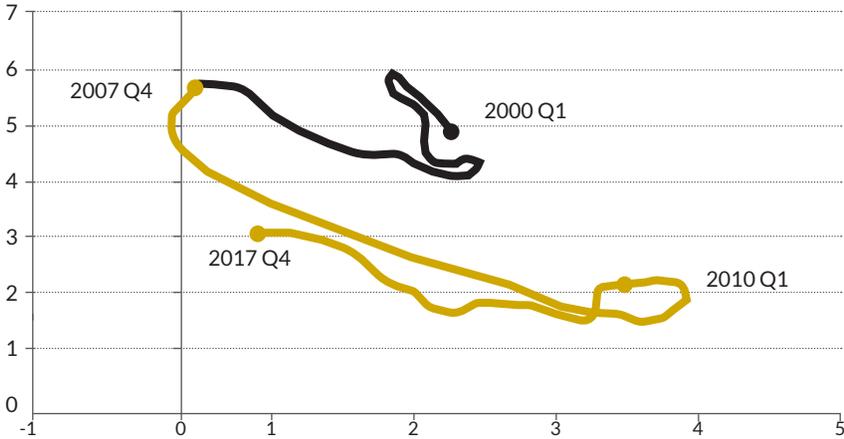
El resto del artículo está organizado de la forma siguiente. El epígrafe 2 analiza la evolución del desempleo y de los salarios antes y después de la crisis económica, señalando las peculiaridades de esta evolución. El epígrafe 3 presenta el estancamiento de la productividad y discute las razones que lo explican, destacando el impacto de la insuficiente inversión en los años posteriores a la crisis. Los epígrafes 4, 5 y 6 analizan las características del desacoplamiento entre el crecimiento de los salarios y de la productividad desde una triple perspectiva: los niveles salariales, las peculiaridades de distintas industrias, y las diferencias entre países. El epígrafe 7 presenta algunas conclusiones.

La evolución del empleo y de los salarios

La tasa de empleo promedio de la OCDE en 2017 fue casi 2 puntos porcentuales superior a la anterior a la crisis. Además, las tasas de desempleo continúan descendiendo lentamente en la mayoría de los países, aunque en algunos se mantienen un poco por encima de los niveles previos a la crisis. La caída de las tasas de desempleo se frenó porque el crecimiento del

Figura 1

Relación entre la variación de los salarios reales por hora trabajada y la tasa desempleo



Fuente: OCDE (2018)¹

empleo no fue capaz de compensar por completo las tendencias crecientes en las tasas de participación. Sin embargo, el crecimiento salarial sigue siendo notablemente más bajo de lo que era antes de la recesión para niveles comparables de desempleo.

Las curvas de salarios de Phillips elaboradas por la OCDE (Figura 1) muestran la relación entre la variación de los salarios reales por hora trabajada y la tasa de desempleo, tanto durante el ciclo anterior como durante el periodo posterior a la crisis. Las curvas de Phillips predicen que los cambios del desempleo y de los salarios

reales tienen una relación inversa, al menos a corto plazo; es decir, el crecimiento salarial debería disminuir a medida que aumenta el desempleo y luego volver a aumentar a medida que la tasa de desempleo se reduce. Sin embargo, la figura muestra que ello no ha sido así para los países de la OCDE a partir de la recuperación que se inicia en 2010. A pesar de la reducción de las tasas de desempleo, los salarios reales casi no han crecido.

Así pues, la curva que relaciona la tasa de variación del desempleo con la tasa de evolución de los salarios reales utilizando datos medios de los países

1. Cormier A.K et al., *Drivers of Weak Wage Growth in Advanced Economies*, International Economic Analysis Department, Bank of Canada. Ottawa, Ontario, Canada, 2019.

de la OCDE ha experimentado cambios de comportamiento a partir de la crisis de 2007. Dos cambios relevantes merecen destacarse. Primero, durante la recesión, el crecimiento promedio del salario por hora fue entre 1,5 y 2 puntos porcentuales más bajo que el crecimiento de antes de la recesión para niveles comparables de desempleo. Segundo, una brecha entre las curvas de recuperación de los salarios y del empleo antes y después del inicio de la recuperación. En promedio, el crecimiento del salario por hora en los países de la OCDE seguía siendo 0,4 puntos porcentuales más bajo en el último trimestre de 2017 que a finales de 2008, mientras que el desempleo se encontraba en un nivel similar.

Cormier y otros² refuerzan los resultados arriba mencionados. Utilizando estimaciones de la curva de Phillips con datos de 14 economías avanzadas encuentran que el crecimiento de los salarios en los últimos tres a cinco años ha sido más bajo del que cabría esperar en esta etapa del ciclo. Además, sus estimaciones muestran que las diferencias entre los salarios efectivos y las predicciones de los mismos basadas en las curvas de Phillips se han

acentuado desde 2013. Sin embargo, Bulligan y Viviano³ encuentran para la zona euro que la curva de Phillips para el periodo 2007-2014 no solo no se ha aplanado, sino que se ha hecho más inclinada.

En promedio, el crecimiento del salario por hora en los países de la OCDE seguía siendo 0,4 puntos porcentuales más bajo a finales de 2017 que a finales de 2008, mientras que el desempleo se encontraba en un nivel similar.

Una cuestión relevante a este respecto es la medida apropiada de la holgura del mercado laboral. Dos investigaciones profundizan en este tema concluyendo que debe incluir tanto el desempleo como el empleo a tiempo parcial no voluntario. FMI⁴ y Cuadrado⁵ señalan el papel del aumento del empleo a tiempo parcial en el freno de los salarios a pesar de

2. OECD, *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018.

3 Bulligan, G. and Viviano, E., "Has the wage Phillips curve changed in the euro area?", *IZA Journal of Labor Policy*, 2017.

4 IMF, "Recent Wage Dynamics in Advanced Economies: Drivers and Implications", in *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2017.

5. Cuadrado, P and Tagliati, F., "La moderación salarial en España y la UE", *Artículos Analíticos*, Boletín Económico 4/2018. Banco de España, 2018.

que haya disminuido el desempleo. En definitiva, la holgura del mercado laboral provoca desaceleración salarial, pero su medida debe tener en cuenta tanto el desempleo total como el trabajo a tiempo parcial de carácter involuntario. Es decir, el empleo a tiempo parcial involuntario, aunque ayuda a aumentar la participación de la fuerza laboral, debilita el crecimiento salarial a través de mecanismos similares a como lo hace el desempleo.

Pequeño crecimiento de la productividad

Una primera explicación para el rezago de los salarios reales es el estancamiento de la productividad. Las estadísticas muestran que la productividad ha estado estancada en prácticamente todas las economías. Por ejemplo, en EEUU, el crecimiento de la productividad del conjunto de los sectores no agrícolas fue de un 1,2% en los 10 últimos años, mientras que fue de alrededor del 2,4% durante los diez años anteriores. En América Latina, el crecimiento de productividad laboral promedio en la última década ha sido apenas suficiente para que el producto per cápita siguiera el ritmo de las economías avanzadas, pero ha sido insuficiente para reducir la brecha en los niveles de vida con las economías más desarrolladas.

Kügler y otros⁶ analizan la evolución de la productividad laboral y de los salarios agregados en el periodo 1995-2015 en nueve países avanzados: cuatro de la zona euro (Alemania, Francia, Italia y España); dos que generalmente se cree que tienen mercados laborales muy flexibles (Reino Unido y Estados Unidos); y los países escandinavos (Suecia, Noruega y Dinamarca). Aunque su interés está centrado en explicar las diferencias entre salarios y productividad, cabe mencionar que sus datos confirman el estancamiento de la productividad laboral en toda la muestra:

● **Primero.** La mayoría de los países considerados tuvieron crecimientos importantes de la productividad entre 1995 y 2005: un promedio del 1,7% anual en Dinamarca; alrededor del 2% en Francia, Alemania y Noruega; alrededor del 2,3% en el Reino Unido; y en torno al 3% en Suecia y Estados Unidos.

● **Segundo.** La imagen es marcadamente diferente en el periodo 2005-2016. La productividad laboral prácticamente se ha estancado en el Reino Unido. Estados Unidos, Noruega y Suecia tampoco experimentaron casi ningún aumento en la productividad laboral agregada en los años posteriores a la recesión. En Francia, se estancó entre 2005 y 2010, pero

6. Kügler, A. et al., Productivity Growth, Wage Growth and Unions, *European Central Bank*, 2018.

se ha recuperado desde entonces, alcanzando un crecimiento de 1,8% anual. La imagen es un poco más optimista en Alemania y Dinamarca, donde hubo cierto crecimiento.

Una pregunta relevante a efectos de analizar el impacto de la productividad sobre los salarios es ¿por qué no crece a pesar de la explosión de innovaciones? Las respuestas a esta pregunta son variadas y todas ellas aportan luz al rompecabezas. Unos dicen que no sabemos medir la productividad; otros argumentan que innovaciones del siglo XXI tienen escaso impacto sobre ella. Finalmente, otros muchos acusan a la falta de difusión de las innovaciones. Cabe destacar que la concentración sectorial de la inversión que permite la difusión de las innovaciones explica, como algunas investigaciones han señalado, las diferencias en la evolución de la productividad y los salarios entre los sectores de alta y baja productividad.

El problema de la medición

Una teoría que ha ganado mucha atención últimamente es la que defiende que la llamada “paradoja de la productividad” en realidad no existe. Argumenta que el crecimiento de la productividad parece estar disminuyendo porque las estadísticas que se utilizan para medirla no logran

capturar ni la oferta de nuevos productos, ni la mejor calidad de los productos y servicios.

Ello es así, dicen los escépticos, porque las medidas estándar de la productividad se basan en el PIB, que, por definición, incluye los productos y servicios valorados a precios de mercado. Por tanto, si los precios no reflejan las mejoras de calidad de los nuevos productos, el producto real y la productividad se subestiman. Además, la contabilidad nacional tampoco cuenta los servicios basados en Internet, como la búsqueda de Google y Facebook, que generan una utilidad sustancial para los consumidores a un precio de mercado cercano a cero. Es decir, aunque el valor de estos productos a precios de mercado es nulo, el excedente del consumidor es enorme. Sin duda, hay lógica en estos argumentos. De hecho, una investigación reciente sobre la productividad realizada para la Brookings Institution y la Chumir Foundation por Dervis y Qureshi. Qureshi⁷ confirmó que las ganancias de productividad de las nuevas tecnologías están subestimadas, debido a problemas de medición relacionados con la calidad del producto y el excedente del consumidor; pero el mismo informe indica que estos dos tipos de errores explican solo una parte relativamente

7. Dervis, K. and Qureshi Z., (2016), The productivity slump fact or fiction: The measurement debate, *Global Economy and Development*, Brooking Institution, 2016.

pequeña de la desaceleración en el crecimiento de la productividad. Por tanto, hay que buscar otras razones.

Las innovaciones del siglo XXI impactan poco sobre la productividad

Muchos economistas y tecnólogos señalan que las innovaciones tecnológicas recientes son menos disruptivas en términos de productividad que las anteriores. Las nuevas tecnologías, afirman los *tecnopesimistas*, simplemente no aportan el tipo de beneficios para toda la economía que aportaron, por ejemplo, el motor de combustión interna y la electrificación. Un historiador de tanto prestigio como Gordon⁸ defiende la tesis del menor impacto relativo de las innovaciones del siglo XXI sobre la productividad en comparación con las del final del siglo XIX.

Las estadísticas nacionales parecen dar la razón a los *tecnopesimistas*, pues la productividad crece poco. Sin embargo, los datos a nivel de empresa muestran que el crecimiento de la productividad ha sido enorme en las empresas de alta tecnología que han invertido en incorporar las innovaciones a los procesos productivos. Son las empresas que no han invertido, que a menudo son más pequeñas, las

que han experimentado la mayor desaceleración del crecimiento de la productividad. Esto sugiere que el problema puede que no sea la tecnología en sí, sino su lenta difusión.

La escasa difusión de la innovación

La innovación se traslada a la productividad mediante su incorporación a los procesos productivos, lo que requiere inversión en capital físico y mano de obra con cualificaciones para incorporar y operar las nuevas tecnologías. Las empresas, que son las que toman las decisiones de inversión, se decidirán a invertir para incorporar innovaciones cuando esperen obtener un beneficio de la inversión.

Los últimos doce años fueron de bajo crecimiento, escasa demanda y bastantes restricciones de crédito. En este contexto, es fácil comprender la escasez de inversión para incorporar las innovaciones en la mayoría de los sectores. Las empresas no esperaban frutos de la inversión y, en muchos casos, ni siquiera tenían acceso al crédito. En la mayoría de los sectores, solo se hicieron inversiones de mantenimiento. Sin embargo, durante esos mismos años, la demanda de los sectores de comunicación y tecnologías

8. Gordon, R.G, *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*, *The Princeton Economic Series of the Western World*, 2016; Gordon, R.G, "The Demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections", NBER Working Paper No. 1989, 2016.

de la información experimentaron un fuerte crecimiento, generaron excedentes y fueron capaces de hacer inversiones en nuevas tecnologías y, precisamente en estos sectores, la inversión y la productividad florecieron. Por ejemplo, en EEUU el crecimiento de la productividad de estos sectores fue del 2,7% anual durante la última década, mientras que el resto de los sectores tuvo un crecimiento de la productividad inferior al 0,7%. Nótese que el enorme crecimiento de la productividad en los sectores tecnológicamente avanzados tiene muy poco impacto sobre la productividad del conjunto de la economía, ya que absorben un porcentaje relativamente pequeño del empleo. En efecto, estas industrias absorben alrededor del 25% del empleo en el sector privado de EEUU y participan un 30% en el PIB; el resto de los sectores absorbe el 75% del empleo del sector privado y representa el 70% del PIB.

El desfase entre salarios y productividad en los distintos niveles salariales

El escaso crecimiento de la productividad a que se ha hecho referencia en el apartado anterior puede explicar una parte del estancamiento de los salarios reales

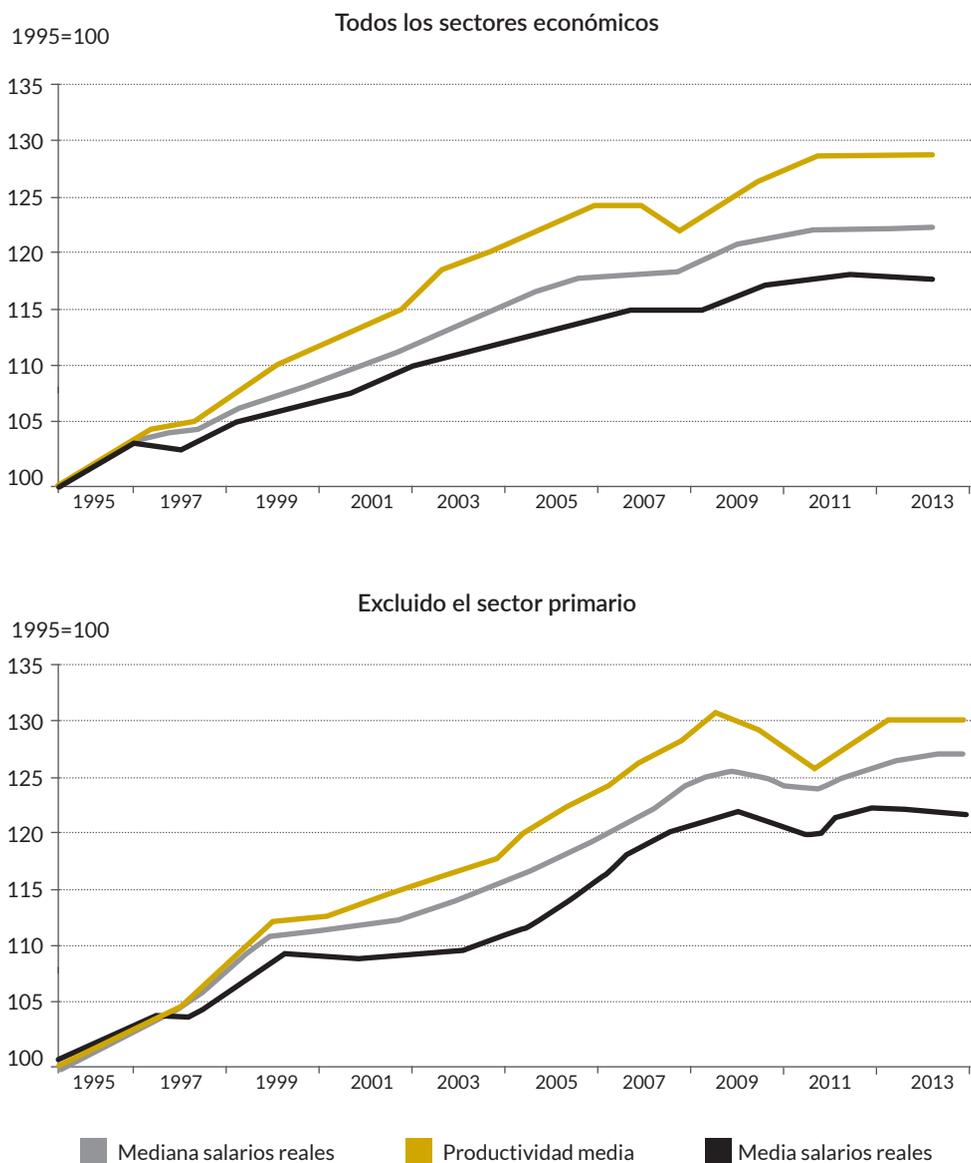
después de la crisis de 2007. Sin embargo, durante la última década el crecimiento de la productividad laboral agregada en la mayoría de los países de la OCDE y Europa estuvo desacoplado del crecimiento de la mediana de los salarios reales.

Los datos de la figura 3 muestran que entre 2000 y 2016 el crecimiento salarial se retrasó respecto al crecimiento de la productividad para el conjunto de la UE y para 14 estados miembros. Para la UE28, la productividad laboral (medida como PIB/trabajador) en 2016 fue un 10,5% superior en términos reales al del año 2000, mientras que los salarios reales en el mismo periodo aumentaron en apenas un 2,45%. El aumento de la productividad real fue, por lo tanto, más de cuatro veces el aumento de los salarios reales. Es decir, el estancamiento de la productividad media no parece suficiente para explicar el comportamiento de los salarios reales, puesto que el crecimiento de los salarios estuvo por debajo del crecimiento de la productividad.

Los resultados de Schwellnus y otros⁹ (2017) apuntan a que el desfase entre salarios medios y productividad media se explica en parte por las divergencias en el crecimiento de los salarios entre los distintos niveles salariales. Los

9. Schwellnus, C. et al., "Decoupling of wages from Productivity: Macrolevel Facts", Economics Department Working Papers No. 1373, OCDE, 2017.

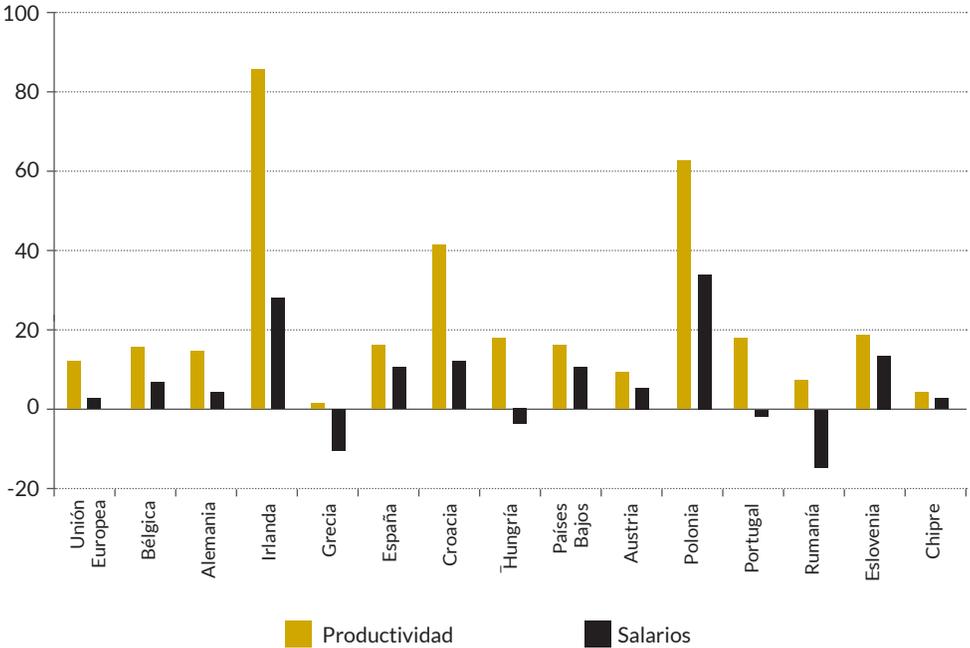
Figura 2



Fuente: Schweltnus, C. y otros (2017)

Figura 3

Cambio de salarios reales y productividad, 2016/2000, %



Fuente: OCDE (2018)

resultados relevantes que apuntan en esa dirección son los dos siguientes.

- Primero, la gran mayoría de los países industrializados de la OCDE han experimentado disminuciones significativas en la razón entre la mediana y la media de los salarios reales en las últimas dos décadas, lo que indica un aumento de la desigualdad salarial. La media de la caída en los países ha sido de un 2,4 % durante el periodo 1995-2014, mientras que en Estados Unidos fue superior al 8%. Estas caídas explican

parte del desacoplamiento entre salarios y productividad del conjunto de las economías durante dicho periodo.

- Segundo, el aumento de la desigualdad salarial, medido por la disociación entre el crecimiento de la mediana de los salarios y el salario promedio, parece venir impulsado abrumadoramente por el alto crecimiento salarial de las personas con mayores ingresos. Además, los datos procedentes de las declaraciones de impuestos Alvaredo et al.¹⁰

10. Alvaredo F., Atkinson, A. B. and Morelli, S., "The challenge of measuring UK wealth inequality in the 2000s", Fiscal Studies, Vol. 37, No. 1, pp. 13-33, 2016.

confirman estos resultados y señalan la divergencia entre la evolución de la media del 1% de salarios más altos y la mediana de los salarios tanto del percentil 90 como la mediana del conjunto de los asalariados. Es decir, los salarios del 1% de los trabajadores de mayores ingresos son los que se llevan la mayor parte de los aumentos salariales.

Nótese que los resultados anteriores son útiles para explicar el desfase entre el crecimiento de la productividad media y la mediana de los salarios de la economía. Sin embargo, los resultados anteriores no aportan luz sobre un posible desfase entre el crecimiento de los salarios y el crecimiento de la productividad en las empresas o sectores en función de sus niveles de innovación tecnológica,

Andrews y otros¹¹ proporcionan evidencia sobre el mayor crecimiento de la productividad de las empresas en la frontera tecnológica con respecto al resto de las empresas. Además, muestran cómo sus cuotas de mercado aumentaron de forma espectacular. Los resultados son consistentes con una difusión no uniforme y concentrada de las innovaciones tecnológicas de frontera a que se ha hecho referencia en el apartado 3. En particular, las empresas que llevaron a cabo

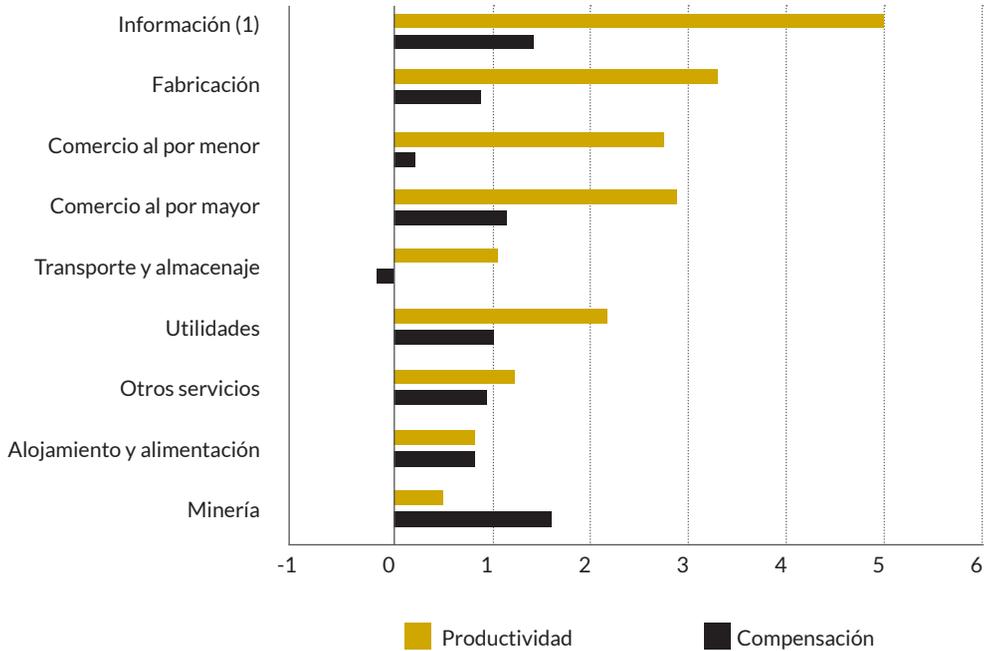
inversiones para introducir en sus procesos productivos las innovaciones frontera pudieron replicar a bajo coste los procesos productivos y ganar todo o casi todo el mercado. En definitiva, estos resultados indican que la productividad aumentó mucho y también los salarios; pero nada dicen sobre si los crecimientos de ambos estuvieron acoplados.

La globalización, junto con la introducción de las tecnologías disruptivas en las que el ganador se lleva todo, permite explicar el enorme crecimiento de los salarios en el estrato del 1% superior.

Sin embargo, los resultados anteriores no parecen consistentes con aquellos que argumentan que la globalización y la innovación tecnológica son la causa del crecimiento desproporcionado de los salarios en los niveles superiores de la distribución salarial. El cambio tecnológico y la globalización aumentarían la demanda de trabajadores altamente calificados, pero esto se reflejaría en

11. Andrews D., Criscuolo, C. and Gal, P., "The Global Productivity Slowdown, Technology Divergence and Public Policy: A Firm Level Perspective", OECD Economics Department Working Paper for WP1, ECO/CPE/WP1 26., 2016.

Figura 4
Productividad y compensación por sector



Fuente: Brill M, y otros (2017)

mayores subidas de los salarios de los trabajadores altamente calificados, en lugar de en un crecimiento desproporcionado de los salarios de los trabajadores con mayores ingresos. Sin embargo, la globalización, junto con la introducción de las tecnologías disruptivas en las que el ganador se lleva todo, permite explicar el enorme crecimiento de los salarios en el estrato del 1% superior.

El desfase entre salarios y productividad en las distintas industrias

Brill¹² y otros realizan un análisis desagregado por sectores industriales para explicar el desfase entre productividad y salarios. Para ello utilizan solo datos de Estados Unidos, donde hay disponible esta información en la industria. El mencionado artículo estudia el comportamiento de la

12. Brill, M. y otros, "Understanding the labor productivity and compensation gap", *Beyond the Numbers: Productivity*, vol. 6, US Bureau of Labor Statistics, June, 2017.

productividad y los salarios durante el periodo 1987-2015 en 183 industrias y obtiene un conjunto de resultados interesantes.

En primer lugar, muestra que mayoría de las industrias tuvieron aumentos tanto en la productividad laboral como en los salarios y otras compensaciones (Figura 4). Sin embargo, el crecimiento de los salarios quedó por detrás del de la productividad en la mayoría de los casos. De hecho, el crecimiento anual medio de la productividad en el periodo analizado superó el de los salarios en el 83% de las 183 industrias estudiadas. Las mayores diferencias entre productividad y salarios se producen en las industrias relacionadas con las tecnologías de la información, la fabricación de equipos periféricos y computadoras y la fabricación de semiconductores y otros componentes electrónicos.

Cabe señalar que los resultados anteriores se obtuvieron deflactando la productividad por el índice de precios de la industria correspondiente y el salario por el Índice de Precios al Consumo (IPC). Por lo tanto, lo que muestra es cómo los cambios en el poder de compra de los trabajadores se comparan con la productividad. Sin embargo, el IPC puede no ser el deflactor más apropiado para ver cómo se distribuye el producto de una industria entre los diferentes factores de producción: los trabajadores son compensados por el valor de los bienes y servicios producidos, no por lo que

consumen. Si se utiliza un deflactor del precio a la producción de cada sector, el desfase entre salario y productividad todavía existe, pero es mucho menor. Además, la reducción es mayor en los sectores que presentan mayor gap precisamente por la mayor diferencia entre el deflactor del producto sectorial y el índice de precios al consumo.

En segundo lugar, cabe notar que el segmento de empresas en las que el salario creció igual o por encima de la productividad (17% de la muestra) fue precisamente el de las empresas con menor crecimiento de la productividad o incluso con una disminución de la misma. El cambio promedio en la productividad de estas industrias desde 1987 fue del 0,4% anual, mientras que la participación de la mano de obra se incrementó en 7 puntos porcentuales a pesar de que disminuyó la producción. Este resultado sugiere que los salarios mínimos fueron efectivos en adecuar la retribución salarial a los niveles de productividad. Sin embargo, la reducción de la producción parece sugerir que hubo una reducción del empleo sin reducir la porción del producto que fue a los trabajadores.

En tercer lugar, la proporción del ingreso que se destina a los trabajadores ha disminuido en el 77 por ciento de las industrias desde 1987. Las mayores disminuciones en la participación de la mano de obra se dieron en las empresas de la tecnología

de la información, de software, y los operadores de telecomunicaciones inalámbricas, donde la participación laboral disminuyó en 23 y 16 puntos porcentuales, respectivamente. Estas industrias también experimentaron un gran aumento de la producción y de la productividad en este periodo.

El desfase entre salarios y productividad en una muestra de países

En el artículo citado, en el apartado 3, Klüger y otros analizan la diferente evolución de los salarios y de la productividad en la muestra de países que estudian y en qué medida se puede explicar dicha diferencia por la capacidad y el ámbito de la negociación salarial.

Las diferencias entre los crecimientos de los salarios y la productividad

En primer lugar, Alemania y Estados Unidos presentan un enorme desacoplamiento entre salarios y productividad laboral. Durante las últimas dos décadas, la productividad del trabajo aumentó aproximadamente un 30% en Alemania, mientras que el salario aumentó solo el 18%. Durante el mismo periodo, la productividad laboral creció en un 40% en EEUU, mientras que el salario lo hizo en un 25%. Cabe hacer tres advertencias. Primera, este desacoplamiento se produjo principalmente en los años

anteriores a la crisis de 2007. Segunda, la disociación entre el crecimiento de la productividad y el de los salarios es menos pronunciado cuando los salarios se ponen en términos reales utilizando el deflactor del PIB en lugar del IPC. Tercera, tanto en Estados Unidos como en Alemania los salarios crecieron a un ritmo más lento que el de la productividad del trabajo por lo que la participación de la mano de obra en el PIB disminuyó en estos dos países.

En segundo lugar, en los otros países de la muestra, el crecimiento de los salarios o bien sigue de cerca el crecimiento de la productividad, como ocurrió en Francia, Italia, España y Dinamarca, o incluso el crecimiento de los salarios superó al de la productividad, como sucedió en el Reino Unido, Noruega y Suecia durante las últimas dos décadas. Además, en estos países la participación del trabajo en el PIB se mantuvo constante o aumentó.

En tercer lugar, cabe resaltar la diferente evolución de los salarios y la productividad en Francia y Alemania. La productividad ha evolucionado a un ritmo similar en los dos países, con un promedio alrededor del 1,5% anual en los últimos 20 años. Sin embargo, mientras que los salarios medios se han movido de acuerdo con la productividad en Francia, en Alemania los salarios medios permanecieron estancados hasta 2008. Las diferencias en el crecimiento de los salarios son particularmente

Cuadro 1

Grado de Cobertura

Negociación Salarial	2000-2005	2005-2015
Ámbito Empresa		
Reino Unido	36,4	26,3
Estados Unidos	14,0	11,5
Ámbito Sector		
Alemania	67,8	56
Francia	97,7	98
Italia	80,0	80
España	82,9	73,1
Suecia	94,0	90
Noruega	70,5	67
Dinamarca	85,0	84

notables en la parte inferior de la distribución salarial. Mientras que en el percentil 10 declinaron un 10% entre 1995 y 2008 en Alemania, aumentaron casi un 20% en Francia. Los salarios en el percentil 90, en contraste, aumentaron más rápido en Alemania que en Francia. Conviene resaltar tres características de ambas economías que probablemente se deriven del diferente comportamiento entre salarios y productividad en ambos países en el periodo 1995-2008. Primero, el crecimiento de la competitividad en Alemania fue muy superior al crecimiento de la competitividad en Francia. Segundo, el crecimiento salarial se ha recuperado en Alemania a partir de la recesión

de 2008 y ahora sigue de cerca al de Francia. Tercero, la tasa de desempleo se encuentra por debajo del 4% en Alemania, mientras que se mantiene en alrededor del 10% en Francia.

En cuarto lugar, el diferente comportamiento de los salarios y la productividad en Estados Unidos y Reino Unido. Ambos experimentaron un crecimiento de la productividad promedio del 2% anual entre 1995 y 2008 y en ambos la productividad se estancó entre 2008-2016. Sin embargo, el crecimiento de los salarios en el periodo 1995-2008 fue por debajo del crecimiento de la productividad en Estados Unidos, con la consiguiente disminución de

la participación del trabajo en el PIB, mientras que el crecimiento de los salarios superó el crecimiento de la productividad en Reino Unido.

El ámbito y la cobertura de la negociación salarial

Aunque los desfases entre los crecimientos de los salarios y la productividad tiene causas múltiples, Kügler y otros se centran en investigar en qué medida las diferencias se explican por las características de los marcos institucionales de negociación colectiva, en particular el ámbito y la cobertura. Los siguientes resultados arrojan luz sobre las diferencias entre los aumentos de los salarios y la productividad en los distintos países mencionadas en el apartado anterior.

Primero. Todos los países de la muestra en los que los salarios crecen por encima de la productividad y aumenta la participación de las rentas salariales en el PIB tienen sistemas de negociación colectiva de ámbito sectorial con un grado de cobertura muy alto. Así sucede en países como Francia, Italia, España, Suecia, Noruega y Dinamarca.

Segundo. Los dos países que presentan un mayor desfase entre crecimiento de los salarios y de la productividad son Alemania y EEUU, que tienen un grado de cobertura muy bajo dentro su ámbito de negociación, 11,5 % en EEUU y 56% en Alemania.

Tercero. Las diferencias de los desfases entre crecimiento de la productividad y de los salarios en Francia y Alemania se explican, fundamentalmente, por las diferencias en los grados de cobertura de la negociación colectiva en ambos países, pero también porque el sistema alemán se acerca en la práctica a la negociación de ámbito empresarial. La negociación colectiva en Francia y Alemania es formalmente de ámbito sectorial. Sin embargo, el funcionamiento efectivo es muy distinto. El gobierno de Francia declara vinculantes prácticamente todos los convenios colectivos negociados entre sindicatos y las federaciones. Es decir, los acuerdos sindicales se aplican a todas las empresas del sector, independientemente de que la empresa pertenezca a una federación de empleadores. En consecuencia, las tasas de cobertura sindical en Francia han estado cerca del 100% en los últimos 15 años (Tabla 1). Esto contrasta fuertemente con el sistema existente en Alemania, donde el reconocimiento de los acuerdos se deja a discreción de la empresa y, por tanto, la evolución de los salarios depende de la evolución de la productividad en cada empresa. En otras palabras, el sistema alemán se acerca a una negociación de ámbito empresarial, aunque formalmente se defina como sectorial.

Cuarto. Las diferencias entre los crecimientos de los salarios y la productividad en Estados Unidos y

Reino Unido se explican por el grado diferente de cobertura en ambos países, a pesar de que en ambos la negociación colectiva se hace en el ámbito empresarial. Nótese que las tasas de cobertura de Estados Unidos son menores del 15 % y las de Reino Unido del 36%.

Consideraciones finales

Las investigaciones económicas parecen confirmar que en la desigual evolución de las tasas de desempleo y de los salarios en los años anteriores y posteriores a la crisis de 2007 han jugado dos factores: el estancamiento de la productividad media y el mayor crecimiento del empleo en los sectores de baja productividad. Además, los datos de Estados Unidos sugieren que los salarios se mantienen por debajo de la productividad precisamente en las empresas donde ésta crece con mayor rapidez. Esto podría ser compatible con una enorme desigualdad salarial dentro de las empresas con alto crecimiento de la productividad media y un cierto control monopolístico de un segmento del mercado laboral por parte de las empresas contratantes.

El estancamiento de la productividad es una causa importante del freno en el crecimiento de los salarios reales y ese estancamiento está principalmente motivado por la ausencia de inversión que no ha permitido la introducción de nuevas tecnologías. Por tanto, el

aumento de la inversión parece una condición necesaria para empujar al alza la productividad. Además del crecimiento económico que, sin duda, impulsará la inversión y la productividad, las políticas públicas pueden apoyar la incorporación masiva de la innovación en los procesos productivos. Dos áreas relevantes de actuación son, de un lado, la identificación de las nuevas oportunidades laborales y la movilidad del trabajo y, de otro, la digitalización del entramado productivo. La inversión en nuevas tecnologías hará innecesarios ciertos trabajos y demandará otros nuevos, por lo que la identificación de las necesidades de las empresas y la preparación de la oferta es una tarea clave para lograr la máxima eficiencia de las nuevas inversiones. Los trabajadores saben que se avecina un cambio, pero no saben cómo evolucionará la demanda de cualificaciones y, por lo tanto, no pueden basar sus elecciones de formación en datos concretos. La movilidad de las personas entre las empresas de un mismo país y de distintos países es clave para transmitir las nuevas tecnologías y asignar el talento eficazmente. Por otro lado, la incorporación de las innovaciones del siglo XXI en las actividades de toda la trama productiva no es posible sin las tecnologías de la información que deben permear a toda la cadena de valor, incluyendo las relaciones de los Gobiernos con las empresas y los ciudadanos.

Los tamaños y signos de los desfases entre los aumentos de la productividad y de los salarios parecen estar asociados con las fórmulas de negociación colectiva y con el grado de cobertura de la misma. La de ámbito empresarial facilita que los salarios crezcan de acuerdo con la productividad en el interior de las empresas, pero no ocurrirá así para el conjunto de la economía, puesto que los salarios de aquellas que se quedan fuera de la negociación colectiva quedarán rezagados en relación con productividad. Además, si el grado de cobertura de la negociación colectiva es bajo, el crecimiento de la mediana de los salarios quedará por debajo de la productividad. En los países con negociación colectiva de ámbito sectorial y con alta cobertura, los salarios tienden a acoplarse mejor a la productividad, pero el riesgo de pérdida de empleo y competitividad es mayor.

Así pues, el incremento de los salarios y el incremento de la participación del trabajo en el producto dependen en primer lugar de los aumentos de productividad de las empresas. La escasez de inversiones provocada por la gran crisis de 2007 es la primera causa del escaso crecimiento de la productividad y, por tanto, de los salarios. Sin embargo, la literatura económica revisada identifica otras: las políticas disruptivas en las que unos

pocos ganadores se llevan todo, las diferencias entre el índice de precios al consumo que define los salarios reales y los índices de precios de la industria que define el valor del producto, y las fórmulas de negociación colectiva y su grado de cobertura.

El estancamiento de la productividad es una causa importante del freno en el crecimiento de los salarios reales y ese estancamiento está principalmente motivado por la ausencia de inversión que no ha permitido la introducción de nuevas tecnologías.

En definitiva, un empujón a los salarios y a la participación del trabajo en el producto requiere, además de mayor crecimiento económico, políticas de transformación empresarial y de formación profesional para que la mayor inversión se transforme en aumentos de productividad y no solo las de las empresas estrella; también son necesarias políticas que restituyan la capacidad negociadora de los empleados y eviten la acumulación del producto en unos pocos.



*Las nuevas fronteras de la tecnología:
la digitalización*



La integración en la era del postcontenedor



Gustavo Beliz*
INTAL-BID

De la mano de alianzas público-privadas, de la comunidad científica y de la sociedad civil, América Latina necesita incorporarse a la conversación sobre la gobernanza global de la inteligencia artificial.

En América Latina somos en cierto modo habitantes de tres diferentes siglos: el siglo XIX, propio de una economía con escaso valor agregado que sumerge al 30% de la población en la pobreza y en la indigencia; el siglo XX, con enclaves industriales dinámicos y una capacidad de notable resiliencia a los vaivenes macroeconómicos; y el siglo XXI, con innovadores pujantes que pueden insertarse exitosamente en el mundo milenario.

La cuarta revolución industrial que, aunque con retraso, comienza a irrumpir en el escenario regional, convive con transiciones ambiguas y no pocas veces contradictorias. Habitamos el continente que da cobijo a nuevas multilaterales que emplean sofisticados algoritmos en sus procesos productivos, a la vez que convivimos

* Se desempeñó como Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina, 2003-2004 y director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del BID (2014-2019).

con una matriz productiva escasamente diversificada y dependiente de los precios mundiales de las *commodities*. Producimos innovaciones que nos permiten instalarnos en condiciones ventajosas a nivel internacional, a la vez que padecemos la falta de adaptación de muchos procesos productivos en el escenario de cambio tecnológico acelerado.

Repensar los procesos de integración regional de un modo creativo nos llama a considerar algunos elementos estratégicos, a saber:

- El nuevo estadio de la globalización es en verdad *glocal* (global + local), pues achica y agranda distancias en simultáneo, altera las coordenadas de tiempo y espacio, y brinda a la vez riesgos y oportunidades. Las pequeñas y medianas empresas, por caso, pueden aprovechar mejor las oportunidades del comercio electrónico para su inserción en el mercado-mundo y su internacionalización a través de plataformas tecnológicas, a punto tal de convertirse en micromultinacionales. Pero, a la vez, subsisten para ellas barreras tales como superexigentes estándares de calidad privados, discriminaciones fiscales y crediticias, ausencia de reglas comerciales multilaterales que faciliten el comercio y asimetrías de información que se constituyen en obstáculos para su despeje.
- El surgimiento de la inteligencia artificial constituye un nuevo factor

de producción, al crear una realidad ciberfísica de trabajo virtual, en parte humano, en parte desarrollado por máquinas inteligentes, que merced a la capacidad de análisis algorítmico cada vez más sofisticada y al desplazamiento de trillones de datos a supervelocidad permiten un aprendizaje y autoaprendizaje exponencial. Asistimos en dicho contexto a la posibilidad de incrementar la productividad regional, sin dejar de apreciar el surgimiento de una reconfiguración de las clásicas cadenas globales de valor (el *offshoring* da paso al *re-shoring*, por caso) en las cuales de la mano de la inteligencia artificial irrumpen modalidades tecnológicas igualmente disruptivas, como el internet de las cosas, la biología sintética y la fabricación aditiva y 3D, que hacen implosionar las distinciones rígidas entre bienes y servicios y convocan a reinventar las reglas básicas del comercio mundial.

- Las clásicas ventajas comparativas (basadas en los recursos naturales) y las clásicas ventajas competitivas (basadas en costos inferiores) dan lugar al desafío de reimaginar ventajas innovadoras (donde el conocimiento y la tecnología aplicados a los procesos productivos estén en condiciones de potenciar exponencialmente las dos ventajas anteriores). La construcción de dichas ventajas innovadoras requiere de un nuevo contrato social tecnológico, capaz de conjugar esfuerzos de Estados inteligentes, actores privados dinámicos y una comunidad laboral y científica que

articule más plenamente sus tareas (por ejemplo, a través de convenciones colectivas obrero-empresarias con cláusulas de innovación, o mediante el impulso de compras públicas nacionales para la innovación estratégica).

- Surge a nivel internacional el concepto de integración “híbrida”, donde la gran cuestión de las negociaciones internacionales opera en simultáneo acerca de bienes físicos y de bienes intangibles. Donde los aranceles sobre el acero conviven con la discusión acerca de la monetización de los datos. Donde la fábrica material coexiste con las plataformas descentralizadas del *blockchain*. Donde la diplomacia comercial rutinaria centrada en el cabildeo sobre reglas de acceso a nuevos mercados comienza a cohabitar con el diseño de algoritmos capaces de predecir el impacto de reglas de origen y acuerdos de preferencias. En el primero de los ejemplos existe un escenario de tratados empantanados en agendas pretéritas, sin que surjan aún con mayor fuerza agendas digitales bilaterales y multilaterales capaces de fomentar procesos más intensos de convergencia.

- La disrupción tecnológica implica la disrupción de tradicionales modalidades de trabajo, tanto a nivel del *management* y de la dirección, como al nivel de las tareas de apoyo y de base. Los nuevos modelos de organización de los negocios surgen

de la mano de innovaciones de garaje, de nuevas conectividades 5 G, de nuevas plataformas colaborativas, de nuevos esquemas de trabajo *freelance*, de nuevos prototipos de productos, de nuevos desafíos para el financiamiento de la seguridad social y la adaptación de fiscalidades. El reemplazo de tareas rutinarias por máquinas crecientemente analíticas refuerza la necesidad de transformar *soft skills* en los trabajadores y *managers*, sin descuidar sus capacidades de programación y de discernimiento en ciencias duras. La robotización del trabajo adquiere características poliédricas: abarca tareas insalubres y riesgosas (como en la industria del petróleo y minería); decisiones estratégicas (como en el *trading* algorítmico); y hasta irrumpe en el plano emocional (como en el neuromarketing y la economía del comportamiento aplicada a los servicios globales).

- La producción y comercialización de bienes basada en el contenedor de la era industrial convive con la integración “postcontenedor” de productos materiales con alto valor agregado de conocimiento. La infraestructura física para facilitar la fabricación y la integración regional y global, basada en rutas, aeropuertos, autopistas y pasos fronterizos, comienza a cohabitar con la necesidad de fortalecer una conectividad intangible, propiciada por redes energéticas y de transporte inteligentes, nuevos nanomateriales para la construcción de represas

y caminos, drones para facilitar el desplazamiento de mercaderías y la auditoría de las obras públicas, sensores para optimizar el recorrido de vehículos y algoritmos para acelerar la circulación de productos por las aduanas. La incorporación masiva de tecnología puede tanto agilizar el comercio clásico como abrir oportunidades impensadas de desarrollo de nuevas oportunidades productivas.

- La cuarta revolución industrial, finalmente, requiere una cuarta revolución institucional, donde Estados inteligentes 4.0 sean capaces de regular nuevas realidades sin asfixiar procesos de innovación; promover métricas de predicción empleando herramientas tecnológicas sin disminuir exigencias de previsibilidad y seguridad jurídica; expandir y personalizar políticas en función del *big data* sin abandonar miradas integrales a través de una mejor calificación de sus recursos humanos. El cambio no es ni solo privado ni solo público. Es público-privado, incluyendo a las instancias estatales, como así también al sector empresarial, la academia y la sociedad civil. Esta cuarta revolución institucional posee también el desafío de consolidar una ética social basada en la cultura del trabajo y la producción, en línea con los debates mundiales que ya comienzan a surgir en los centros de pensamiento más calificados, que se interrogan, reflexionan y plantean propuestas de transformación frente a los múltiples impactos económicos

y valorativos que implica el avance del cambio tecnológico.

La democracia cuenta

Venimos enfatizando desde hace varios años la necesidad de que América Latina abrace el cambio tecnológico con un criterio humano-céntrico, con el propósito de mejorar vidas en la región. La clave reside en nuestra creatividad. Porque lo único que no nos permite la automatización es actuar pasivamente con piloto automático.

En este contexto disruptivo también conviene tener presente la realidad de la democracia y el contexto económico-social. De acuerdo a los datos de la encuesta INTAL-Latinobarómetro, el panorama es por demás desafiante, pudiéndose sintetizar en este decálogo:

1. Progreso ausente

En 2018, 77% de los latinoamericanos opinan que su país está estancado (49%) o en retroceso (28%). Esto se compara con un valor de 58% en 2010. En los 25 años que Latinobarómetro ha medido la región nunca había habido esta percepción de retroceso tan grande.

2. Déficit de capital intangible

ALC es la región más desconfiada de la Tierra. Solo 14% de los latinoamericanos dicen que se puede confiar en la mayoría de las personas. La confianza en las instituciones, especialmente las instituciones

políticas y el gobierno, muestra una caída similar.

3. Déficit de equidad

La proporción de los latinoamericanos que creen que se gobierna para el bien de todo el pueblo cayó del 36% en 2011 al 17% en 2018. Para un 35% los problemas más importantes de su país son económicos. En segundo lugar se ubica la delincuencia con el 19%, y más lejos, en tercer lugar, la situación política y la corrupción con el 9%.

4. Anomia democrática

En 2018 el apoyo a la democracia en la región registra el menor valor desde 2001, y en cambio la indiferencia registra su mayor valor en la serie. Solo el 48% dice preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno —igual valor al de 2001—.

5. Indiferencia creciente

La caída no se debe a un aumento del apoyo explícito al autoritarismo —la proporción que justifica el autoritarismo en algunas circunstancias es la misma que en 2010 (15%)— sino a un aumento de la indiferencia, con un 28% de los latinoamericanos que consideran que es lo mismo un régimen democrático que uno no democrático (era un 16% en 2010).

6. Impunidad estructural

A su vez, las personas que perciben un aumento en la corrupción en el último año y las que están muy preocupadas de ser víctimas de un delito también

están en promedio más insatisfechas con la democracia, 76% y 77% respectivamente.

7. Grieta etaria

El 44% de los más jóvenes (16 a 25) apoyan la democracia vs. el 52% entre las personas de mayor edad (más de 61 años). El 63% de las personas con educación superior apoyan la democracia. El apoyo es de tan solo el 40% entre personas con educación básica.

8. Grieta de pobreza

El apoyo a la democracia oscila entre el 30% para las personas con nivel socioeconómico muy bajo y el 54% para los que tienen nivel socioeconómico muy alto. El apoyo a democracia es también mayor entre las personas que poseen bienes, son dueños de un negocio o ejecutivos medios.

9. Ágora hiperconectada

El 89% de los ciudadanos tienen teléfono celular. El 32% de los latinoamericanos que declaran falta de alimentación tienen *smartphone*; en los jóvenes de 18 a 25 años esto aumenta al 44%. El 80% de los que tienen seguido una sola comida al día tienen celular.

10. Apoyo digital

El apoyo a la democracia es consistentemente más alto entre los usuarios de redes sociales. Una idea de lo que viene en términos de inclusión democrática, a mitad de camino entre el mundo digital y el mundo analógico:

la penetración del *smartphone* (47%) es mayor que la del agua caliente por cañería (36%) en América Latina.

Algoritmolandia, el nuevo planeta de la inteligencia artificial

Este último punto de la encuesta, precisamente, nos demuestra que la convivencia de tecnología con pobreza y con inmensos claroscuros no se trata de ciencia ficción sino de nuevas realidades. De un modo más o menos consciente habitamos todos un nuevo planeta: *Algoritmolandia*¹. Se trata del espacio ciber-físico en el cual trillones de datos se trasladan a hipervelocidad y son analizados en sistemas crecientemente sofisticados de inteligencia artificial (IA), que mediante algoritmos generan procesos de análisis y autoaprendizaje con un impacto exponencial en la industria, el comercio, los servicios y múltiples facetas de nuestra vida comunitaria.

La IA no es una tecnología más, sino que constituye **un nuevo factor de producción**, un híbrido de capital y trabajo, con la capacidad de elevar la tasa de crecimiento del PIB regional en un 25% en la próxima década. Sin dejar de advertir que, de acuerdo con las proyecciones realizadas, este impacto es sensiblemente menor que en las

economías desarrolladas, llamando así a realizar inversiones estratégicas en el sector para no quedar rezagados de la competencia global.

¿Cómo hacerlo? Navegando con un rumbo preciso, al igual que comenzaron a hacerlo otros países del globo, de diferente tamaño y grado de desarrollo, que recientemente han lanzado **Planes Nacionales Estratégicos de Inteligencia Artificial**.

Japón con aplicaciones de IA para la economía del cuidado; China en medio ambiente y energía; India en telecomunicaciones 5G, solo para mencionar algunos ejemplos de un club que tiene a Estados Unidos, Canadá y Francia entre sus pioneros, y a Kenia y Emiratos Árabes entre sus socios más recientes.

Es el turno de crear una **marca regional de inteligencia artificial** para América Latina, que ponga esta herramienta al servicio de una inserción inteligente con el resto del mundo. Que fomente la incorporación de nuestras empresas a las nuevas cadenas globales de valor y contribuya a diversificar nuestra matriz productiva y exportadora con nuevos servicios basados en conocimiento.

Esto implica, entre otras cosas, aprovechar la IA para **dinamizar las negociaciones comerciales** y repensar

1. Es el título de un informe especial publicado por el BID-INTAL sobre las oportunidades de una inteligencia artificial para una integración predictiva e inclusiva en América Latina. <https://publications.iadb.org/en/integration-and-trade-journal-volume-22-no-44-july-2018-planet-algorithm-artificial-intelligence>

la infraestructura física de integración regional como una **infoestructura cognitiva**, donde el acero tiene tanta importancia como los datos. Significa crear corredores logísticos inteligentes a partir de un flujo ágil de información en tiempo real, potenciado con ventanillas únicas de comercio interoperables, y con medidas de facilitación de comercio tanto de bienes como de servicios.

Esta estrategia necesita impulsar **la creación de una fuerza laboral con inteligencia aumentada**, donde la IA eleve los límites de las capacidades tradicionales y trabaje para mejorar a las personas, y no para sustituirlas. Tal vez aquí resida la mayor urgencia para construir hojas de ruta capaces de despejar temores frente a este cambio tecnológico exponencial. **Porque el riesgo de automatización del empleo asciende al 39% en nuestra región**, según una nueva métrica presentada en *Algoritmolandia* que contempla información macroeconómica de los países. Se trata de un punto medio entre cálculos utópicos y apocalípticos, que lejos de estimular la inacción propia del miedo o del optimismo exacerbado nos invita a afrontar los desafíos con un criterio humanista.

Casi tres cuartos del impacto de la automatización en el empleo se producirán dentro del mismo puesto de trabajo, dedicando menos horas del día a tareas repetitivas y más tiempo a la interacción social y la creatividad. **Los nuevos trabajadores digitales**

necesitarán reentrenarse, absorber nuevos conocimientos a mitad de su carrera profesional y atender a la creciente importancia de las habilidades blandas.

Es el turno de crear una marca regional de inteligencia artificial para América Latina, que ponga esta herramienta al servicio de una inserción inteligente con el resto del mundo.

Una IA para el bienestar puede ser **inclusiva socialmente**, tener un impacto granular en la vida de los ciudadanos mejorando el acceso y la calidad de servicios de salud, educación y seguridad. No es imposible. Ya está ocurriendo en países que utilizan la IA con un 96% de precisión en el diagnóstico de enfermedades a partir de reconocimiento de imágenes; en cirugía robótica; en educación personalizada que eleva un 15% la tasa de éxito en exámenes; en una justicia más eficiente con capacidad de resolver expedientes en apenas 20 segundos. Pueden surgir así **mejores gobiernos, Estados 4.0, que operen como redes neuronales**, midiendo el impacto de sus políticas de modo más preciso y construyendo mayor transparencia y una mejor distribución de los dividendos digitales.

En esta tarea no deben descuidarse los **riesgos éticos**, que ya fueron advertidos por más de 12.000 científicos y expertos mundiales en cinco manifiestos que llaman la atención sobre los peligros (privacidad, seguridad nacional, manipulación) y sientan las bases para que la IA no acentúe las desigualdades. Se trata de que los algoritmos puedan resultar escrutables en sus modos de construcción y no constituirse en crípticas cajas negras que reproducen prejuicios.

El futuro es ayer. De ahí la importancia de diseñar políticas sostenibles para acelerar este cambio, que contempla múltiples desafíos para diversificar la matriz productiva regional y generar una integración de calidad. En materia social y de negociaciones colectivas, la modernización de los sistemas de formación profesional. En la educación formal, el impulso de la especialización en IA como carrera de grado específica, para satisfacer una demanda insatisfecha de servicios globales de conocimiento. En gobernanza ética, la necesaria supervisión para que los algoritmos no se conviertan en cajas negras que reproducen discriminaciones o prejuicios. En el plano del gobierno abierto, la aplicación de políticas públicas basadas en evidencia científica, articulando el esfuerzo de academia y empresas, y promoviendo el impulso de una

alta gerencia pública experta en esta temática.

Los algoritmos, por más inteligentes que sean, carecen de conciencia. No son capaces de sentir pasión, empatía, solidaridad o remordimiento, ni la mayoría de las cualidades que nos hacen humanos. Replican la escala de valores que les fue programada sin pensamiento crítico o vocación de avanzar en una ética superadora. La IA puede ayudar a superar los obstáculos del desarrollo, pero somos los seres humanos quienes, en definitiva, debemos decidir el rumbo. Es el tiempo no solo de la IA como realidad aumentada, sino de la IA como medio para una humanidad aumentada, que mejore vidas.

De la mano de alianzas público-privadas, de la comunidad científica y de la sociedad civil, América Latina necesita incorporarse a **la conversación sobre la gobernanza global de la IA**. Necesita un horizonte estratégico. El desafío es posible, por supuesto, a partir de un humanismo tecnológico que ponga a las personas como núcleo de los esfuerzos. *Algoritmolandia* requiere construir no solo capacidades de predicción, sino de previsibilidad; crear un contrato social digital para la inclusión. Porque una integración inteligente es mucho más que una mera combinación de algoritmos.



Iberoamérica ante el rápido cambio tecnológico y la Nueva Globalización



José Ramón López-Portillo Romano*

Académico, empresario, diplomático y ex-político

La innovación y la absorción de tecnología se han convertido en el principal motor de la prosperidad y de la sobrevivencia futura de Iberoamérica y del mundo. Su fomento depende de introducir un modelo de desarrollo que comprenda un papel proactivo del Estado ante los desafíos de la Nueva Globalización.

El advenimiento de tecnologías de frontera ha continuado a un paso acelerado en las últimas décadas. Está impulsado por las fuerzas competitivas del capitalismo, por las tensiones geopolíticas y por el espíritu innovador. No puede ser detenido. Acarrea extraordinarias oportunidades, pero también impone grandes desafíos en todos los órdenes de la actividad humana.

Para Iberoamérica, la mayoría de las tecnologías e innovaciones *disruptivas* se impondrán de afuera. Inducen un futuro cada vez más incierto. Serán altamente transformadoras de sus ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales. Sus débiles

* Es Doctor (D.Phil.) por la Universidad de Oxford, donde ha trabajado en varios proyectos académicos, especialmente, en el tema del cambio tecnológico y su impacto socioeconómico. Recientemente, escribió un libro al respecto, promovió la inserción del tema en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, y fue nombrado por el Secretario General miembro del Grupo de 10 Expertos del Mecanismo de Facilitación de Tecnología (MFT). Entre muchas otras actividades, últimamente cofundó y es presidente de MIST, una organización dedicada a fortalecer el ecosistema de innovación.

capacidades tecnológicas, sus rezagos institucionales y legislativos, y los bajos niveles de educación y de capacitación de la mayor parte de su fuerza de trabajo, dejan a la región mal equipada para absorber, adaptar y generar las nuevas oleadas tecnológicas. La única respuesta consistente es alcanzar la máxima capacidad y adaptabilidad para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades. Es vital medir, comunicar, educar y financiar misiones de innovación para que nuestras acciones sean a prueba del futuro.

En el pasado, gracias a los avances tecnológicos durante la mayor parte del siglo XX, la educación, la salud, las condiciones de trabajo y de vida mejoraron para la gran mayoría de la población mundial. La aparición de grandes industrias de producción en masa permitió a las personas tomar empleos más seguros y mejor pagados en las ciudades, por lo que la mecanización comenzó a repuntar en el campo. Los salarios crecieron a la par de la productividad en este periodo. Se hicieron evidentes los beneficios de la mecanización, que no derivó en ludismo, en contraste con el siglo XIX, porque los empleos que desaparecían conducían a nuevos, mejor pagados. La mecanización del hogar abrió las puertas al trabajo femenino y permitió doble ingreso familiar. La desigualdad se redujo entre 1850 y 1980, y el rápido avance tecnológico jugó un papel esencial en lograrlo.

A partir de los 80, la ahora “Vieja Globalización” expuso a la mano de obra de todos los países a la competencia internacional. Bajó sus costos y redujo sistemáticamente la participación del sector laboral en el PIB mundial. Afectó a profesionales y a clases medias de países desarrollados, que tuvieron que competir con servicios similares, más baratos, de otros países. El efecto neto fue una convergencia entre economías emergentes y desarrolladas, pero un empeoramiento de la desigualdad interna en muchas de ellas. Desde los 80, el aumento del salario real por hora se distanció del crecimiento real del PIB y no mantuvo el paso de una mayor productividad.

Nueva Globalización

La “Nueva Globalización” del siglo XXI está cambiando más agudamente este panorama. Todo lo digitalizable se puede reproducir más económica, rápida, fiel, ilimitada y universalmente. Las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) están basadas en sensores, robótica e inteligencia artificial (IA), con poderes predictivos fuertes, muy eficientes y altamente conectados. Son mucho más interactivos, receptivos, creativos y más inteligentes que cualquier cosa concebida anteriormente. Internet y las TIC han bajado los costos de gestión, de transacciones, de aprovisionamiento de bienes y servicios y de innovación. Se están expandiendo exponencialmente.

La Nueva Globalización está creando un mercado global único de mano de obra, capital, tecnología e insumos para la producción. Es más móvil, excepto para el trabajo convencional, de bajas habilidades. La manufactura aditiva (impresión 3D) y la automatización robótica continúan su curso hacia mayor flexibilidad productiva, menor uso de materiales y energía, producción de bienes más ligeros y complejos, cadenas de suministro más cortas y menores costos operativos. Desplazan trabajos físicos cuyo precio y habilidades son inflexibles. Preocupantemente, están creando redundancia y el espectro de una desindustrialización prematura en países que, como muchos iberoamericanos, se han especializado en ofrecer mano de obra y recursos naturales baratos en su lucha por sus ventajas comparativas en el comercio internacional. Mientras tanto, más de las manufacturas y servicios se automatizan. Regresan a sus países de origen, que son también los de mayor demanda. No solo la mano de obra está expuesta; también el trabajo de oficina y el profesional.

Por una parte, la Nueva Globalización ha inducido mayor “telemigración”, como la llama Richard Baldwin: gente de una nación haciendo el trabajo de oficina de otro país. Por otra parte, la IA está automatizando ocupaciones cognitivas. A diferencia de pocos años atrás, el aprendizaje profundo de las máquinas les permite manejar enormes bancos de datos, leer, escribir, hablar,

ver, oír, reconocer patrones, predecir trayectorias, crear imágenes y texto con mayores habilidades, rapidez y consistencia que las humanas. En los últimos dos años ha habido un gran salto en su aceptación, aplicaciones y expansión corporativa y gubernamental en países desarrollados y emergentes.

La Nueva Globalización está creando un mercado global único de mano de obra, capital, tecnología e insumos para la producción.

Toda actividad predecible, repetitiva, rutinaria, de manejo de grandes datos, se ha vuelto automatizable. Esto no significa, necesariamente, el reemplazo de empleos completos. Se refiere, más bien, al avasallamiento de las máquinas de tareas específicas dentro de cada empleo. La pérdida de ocupaciones es más compleja. Deriva de factores que incluyen menores costos operativos de las máquinas; de la percepción del valor aportado del trabajo humano (por ejemplo, jardinero ornamental, maestro de escuela, etcétera); y de las actitudes y preferencias de los consumidores (piloto comercial, despachador de alimentos, etcétera). A veces favorece a las máquinas; otras veces no.

Las predicciones de expertos sobre el desplazamiento por automatización

en las próximas décadas varían de entre el 9% y más del 50% del total de ocupaciones. Dependen de la calidad de la metodología aplicada y la confiabilidad y amplitud de los datos usados. Prácticamente todos los estudios se centran en países desarrollados, principalmente Estados Unidos. Pronostican una alta penetración por máquinas hábiles y cognitivas.

Las clases obreras y profesionales de nivel medio están sufriendo un impacto negativo creciente, pues la automatización termina por imponerse y desplazarlas.

Son urgentes investigaciones similares en países iberoamericanos, pues la dinámica de la Nueva Globalización y la inevitable absorción tecnológica por los sectores más dinámicos, pueden llevar a una desindustrialización prematura y, eventualmente, a la irrelevancia de actividades económicas que estén fuera del circuito de las nuevas tecnologías. A nivel global, sistemáticamente se observa una menor participación de la mano de obra tradicional en las cadenas de valor. Las actividades económicas tangibles de manufactura y de servicios se están desplomando respecto de las intangibles, tanto de preproducción

(investigación y desarrollo básico y aplicado, diseño, comercialización), como de posproducción (por ejemplo, servicios con base en IA posventa, mercadeo, publicidad, gestión, logística especializada).

Es en este nuevo contexto que puede explicarse por qué, a pesar del cambio tecnológico, no parece aumentar la productividad laboral. Es una paradoja difícil de responder por la economía convencional. Resulta tanto de deficiencias en la medición tradicional de la economía de los intangibles, como de ocupaciones de suma cero, sin servicio o producto neto observable (por ejemplo, quienes luchan por la preeminencia de una marca comercial).

Las nuevas tecnologías vuelven más productiva y remunerativa la creatividad, la inteligencia social, la versatilidad, la percepción contextual compleja, y la manipulación de circunstancias y objetos difíciles. Se ha probado que la colaboración y hasta la simbiosis entre máquina y humano puede ser más poderosa que la suma de sus partes. Esto apunta a la importancia de aumentar esas habilidades colaborativas con las máquinas, como camino para mantener y generar nuevos empleos, y predominar en el mercado. En contraste, las clases obreras y profesionales de nivel medio están sufriendo un impacto negativo creciente, pues la automatización termina por imponerse y desplazarlas. Ello se evidencia en las economías desarrolladas y comienza

a manifestarse en las de desarrollo intermedio.

El avance de salarios reales se ha diferenciado significativamente según el nivel educativo. Los ganadores han sido consistentemente los mejor educados, los innovadores y los creadores de nuevos productos, servicios y modelos comerciales; los perdedores, los proveedores de mano de obra y recursos baratos, de servicios profesionales medios, y los propietarios de capital ordinario. Y ya lo hemos oído repetidamente: la proporción del ingreso obtenido por el 1% superior creció consistentemente en la mayoría de las economías del mundo. Poco más de 20 personas poseen más que la mitad más pobre de la humanidad (3.600 millones de personas). Las tecnologías disruptivas inducen y derivan de una alta concentración del poder económico. El éxito del capitalismo se muerde su propia cola.

Esto lleva al cuestionamiento de la “ineficiencia de la desigualdad”, como lo ha planteado CEPAL, y a la exigencia de mayor equidad. Sin embargo, a pesar de la obviedad ética, las respuestas viables no son tan claras. Si el fin justifica los medios, es posible que, dentro de la dinámica de la Nueva Globalización, el crecimiento más acelerado y sostenible entrañe mayor concentración del poder económico en compañías y actividades altamente productivas. En tal escenario, tan solo una derrama pequeña del rápidamente

creciente volumen de negocio, podría ser suficiente para elevar el nivel de vida de todos, sin dejar a nadie atrás. Esto exigiría concentrarse en políticas y acuerdos fiscales que extraigan lo necesario de las corporaciones e individuos ganadores. No lo sabemos, pero tenemos que ser serios en buscar el máximo crecimiento y beneficio posible para todos.

La digitalización inteligente otorga a los gobiernos los instrumentos de monitoreo, estudio y control de sus ciudadanos.

En paralelo ha emergido la “infoesfera”, como la nomina Luciano Floridi, que permite un acceso global, instantáneo, insaciable, horizontal e interactivo a toda la información existente. Conlleva nuevas manifestaciones de la conducta individual, la dinámica de grupos, la participación ciudadana en la política, y el potencial de mayor creatividad y poder innovador. Sin embargo, también facilita el control gubernamental y corporativo de la población, la autocensura y el robo de la privacidad. La digitalización inteligente otorga a los gobiernos los instrumentos de monitoreo, estudio y control de sus ciudadanos. Abre nuevas vías al surgimiento y fortalecimiento del neopopulismo y de un autoritarismo digital bajo costos “razonables”, ante el

debilitamiento de la democracia liberal. Selectivamente se pueden censurar temas, discusiones y conductas que dañen al régimen, mientras que se permite que la información y las actividades económicas productivas procedan libremente. Control a cambio de progreso o, simplemente, control absoluto a cambio del espejismo de estabilidad política y social.

Ya se observan signos preocupantes de desintegración del orden económico-político mundial, como razona Gerhard Hanappi: nuevas tensiones geopolíticas; mayor gasto militar; neopopulismo; resurgimiento de tendencias y estados policiales; debilitamiento de sistemas de integración económica globales y regionales; y el agravamiento de la desigualdad, sus ineficiencias y sus consecuencias sociales.

¿Qué significa todo esto para Iberoamérica?

El rápido desenvolvimiento de una economía global guiada por tecnologías disruptivas y por los nuevos intereses geopolíticos puede profundizar el rezago de las economías iberoamericanas e, inclusive, su irrelevancia en el orden económico mundial futuro. Fácilmente puede conducir a una desindustrialización prematura, a una desigualdad social profunda y endémica, y al resurgimiento de regímenes que busquen el control social sobre el fortalecimiento de la democracia

liberal. La nueva globalización y la automatización de trabajos manuales y profesionales, probablemente privarán a los países iberoamericanos de poder impulsar un crecimiento económico convencional, basado en mano de obra, productos y exportaciones baratas. Tenemos que buscar otras rutas hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Visiones e iniciativas como las de CEPAL, BID-INTAL entre otras, abren portales para una integración digital y de infraestructura de amplio alcance hacia el resto del mundo.

Cualquier opción viable para Iberoamérica tiene que incluir subirse al tren de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI). La región podría dar saltos cuánticos en su desarrollo e impulsar un rápido crecimiento económico, acompañado de mayor igualdad de oportunidades y de seguridades. Todo depende de las políticas que se sigan en los próximos años, de la colaboración regional para impulsar la CTI, y de las oportunidades que se abran a la iniciativa privada iberoamericana. Resultará de generar mayores niveles de educación, habilidades laborales y talento creativo; de promover actividades y trabajos que exijan presencia física, o donde no existan conjuntos de datos estructurados. Derivará de expandir las capacidades tecnológicas, de crear y apoyar financieramente una cultura de la innovación y, sobre todo, de construir una nueva gobernanza y reglamentación adaptativa a los nuevos retos de la globalización tecnológica.

Ciertamente, es tarde para que los países de Iberoamérica se conviertan en líderes de tecnologías disruptivas, pero hay un enorme potencial para absorber, adaptar y aplicar tecnologías de punta, y generar innovaciones no-disruptivas. Por doquier hay ejemplos de esfuerzos y experiencias en la región, que podrían potenciarse enormemente. El primer paso es identificar y conocer los problemas específicos que enfrenta cada comunidad, región o industria. Crear nuevos enfoques a problemas viejos, con dimensiones regionales o locales, tomando inspiración de tecnologías convencionales existentes, pero aplicando soluciones de frontera. Determinar con precisión, entre los datos recopilados, cuál es el objetivo a alcanzar, cómo se puede medir y qué metodología se debe usar para definir los atributos de calidad y las métricas. Por ejemplo, cuánta agua hay disponible por región; cuánta agua limpia *per cápita* y a qué distancia, cuál es el tiempo y el costo para satisfacer a toda la población; cuál es el esquema de viabilidad mínima, etcétera.

Otro ejemplo es la agricultura urbana. Incorpora aplicaciones de bioingeniería, seguridad alimentaria, procesamiento, agregación de micronutrientes, plataformas digitales para la personalización de la demanda, una mejor logística de promoción, venta, transporte y entrega, y menor impronta medioambiental. Esto acompañado de un sistema de gestión de residuos, que es crucial para un

crecimiento sostenible. A un nivel más ambicioso, se pueden impulsar iniciativas no disruptivas a través de un clúster de tecnologías e innovación, y construir la infraestructura necesaria para atraer talento iberoamericano y capacitar el nacional; por ejemplo, para mejorar la atención médica, generar innovación en biotecnología, y aplicar sus resultados al mundo real, tanto comercial como socialmente benéfico.

Ciertamente, es tarde para que los países de Iberoamérica se conviertan en líderes de tecnologías disruptivas, pero hay un enorme potencial para absorber, adaptar y aplicar tecnologías de punta, y generar innovaciones no-disruptivas.

Es urgente que la región se abra a espacios internacionales para promover el fortalecimiento científico-tecnológico interno; que insista en soportes institucionales, empresariales, académicos, nacionales e internacionales para suscitar dicho fortalecimiento; que dé prioridad a las misiones de innovación relevantes bajo métricas bien establecidas y objetivos cuantificados. Se necesita saber cuáles son los mejores interlocutores y armar una agenda efectiva y óptima en foros internacionales,

regionales, organizaciones privadas, universidades y laboratorios.

Iberoamérica debe inducir la creación de un ecosistema de asesoramiento científico y de colaboración tecnológica internacional, que aborde problemas comunes, mejores prácticas, e intercambios técnicos, académicos o de ingeniería, basados en una coordinación intergubernamental poderosa y mutuamente beneficiosa con el sector privado y académico iberoamericano. El esfuerzo demanda unos criterios claros para el desarrollo de un programa de diplomacia científica en toda la región, respaldado por foros, mecánicas de trabajo e interlocución permanente con los organismos de CTI y con las principales entidades gubernamentales y privadas que puedan apoyar o beneficiarse de la innovación científico-tecnológica.

La región tiene la capacidad de desarrollar un conjunto de herramientas tecnológicas (*toolkit*), mediante la recopilación y el análisis de información relevante sobre tecnologías de frontera y su impacto socioeconómico. Naciones Unidas, a través del Mecanismo de Facilitación Tecnológica, está creando una plataforma digital en este sentido, en seguimiento de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre el impacto del rápido cambio tecnológico. La amplia difusión de esta información; su uso para predecir y evaluar la efectividad de las estrategias seguidas para lograr los ODS; su traducción

a políticas públicas; su evaluación y retroalimentación para mejorar los resultados, son instrumentos de gran utilidad para la región. Dichas herramientas facilitan identificar las estrategias, modelos e incentivos más viables para inducir políticas nacionales correctas, encontrar sinergias globales, fomentar asociaciones público-privadas, promover el espíritu y las capacidades empresariales, y generar oportunidades de inversión privada. Debe cerrarse el abismo entre los problemas socioeconómicos, como los percibe la clase política y empresarial, y las soluciones que la CTI puede ofrecer.

Naciones Unidas, a través del Mecanismo de Facilitación Tecnológica, está creando una plataforma digital en este sentido, en seguimiento de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre el impacto del rápido cambio tecnológico.

Nuestra región tiene que luchar para reducir el precio de la tecnología lo suficiente para que aumente su absorción y adaptación, de modo que su uso generalizado sea accesible y rentable; en particular de electricidad,

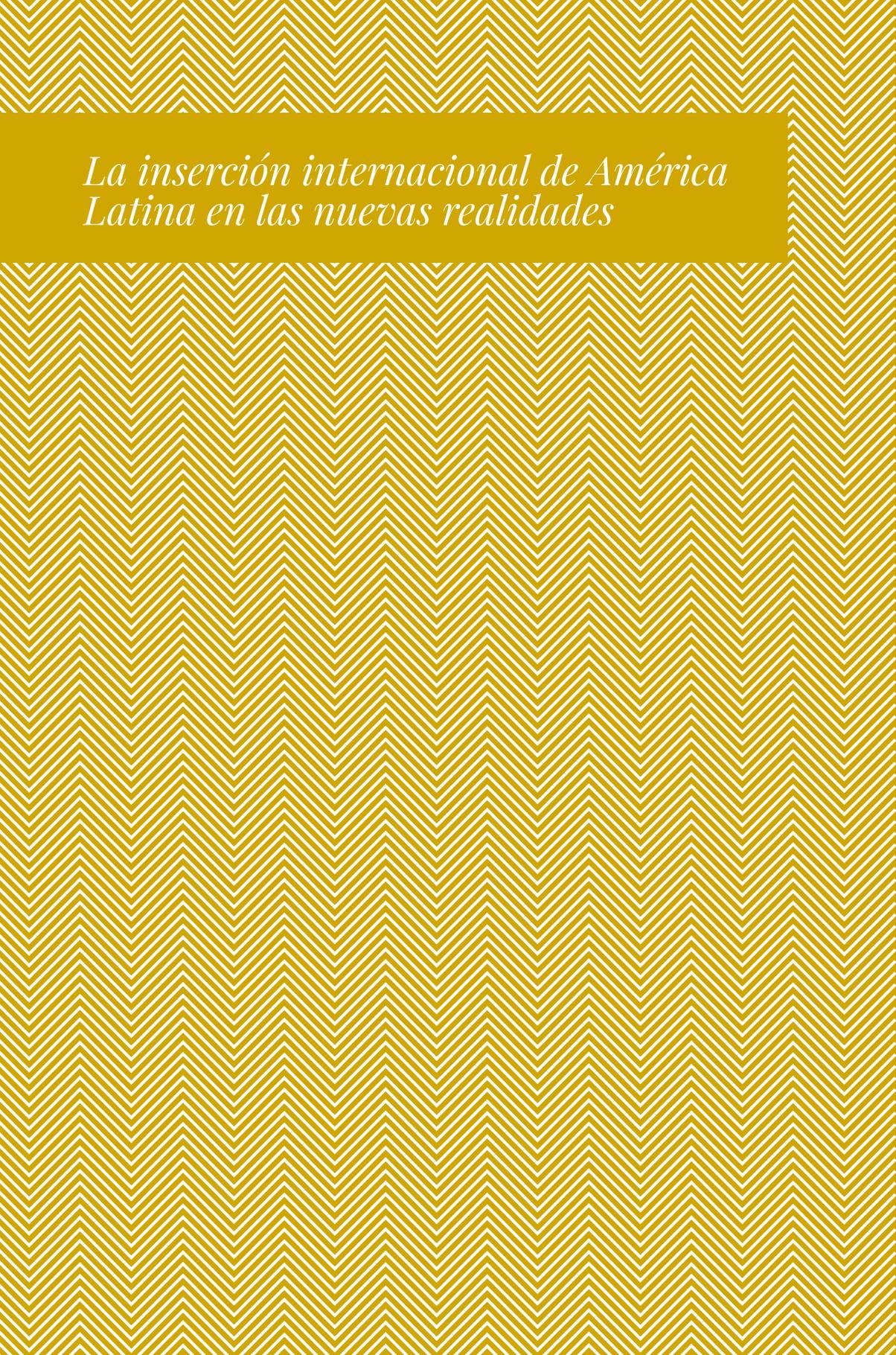
internet, telefonía digital y plataformas útiles que protejan al usuario. Por ejemplo, dar acceso a servicios financieros a la gran parte de la población que no está *bancarizada*, en particular, a zonas rurales, artistas, creadores, innovadores individuales y sus *startups*, que son excluidos de todo sistema de financiamiento tradicional, ya que carecen de garantías y de un ingreso estable. El mercado de comercio electrónico podría despegar rápidamente, siguiendo experiencias de otros países donde se aprovechó la alta penetración móvil para promover la inclusión financiera. El peligro a superar es la posibilidad de control de cada transacción, su vínculo a conductas e inclinaciones político-ideológicas y, finalmente, a la autocensura y el control social.

Se necesita una estructura de datos continuos con una metodología para extraer información sobre lo que se intenta resolver. Será imperativo invertir todos los recursos necesarios para recopilar esos datos y generar la capacidad permanente para continuar haciéndolo. Tener datos suficientes y de alta calidad, incluidos los costos relativos, permitiría a los sectores público y privado determinar qué problemas existen en cada caso, qué tecnología podría ser mejor absorbida en cada país y cuál debería aplicarse a objetivos específicos.

Es esencial la capacitación y la utilización de “científicos de datos” (*data-scientists*) para garantizar que se

disponga de datos de buena calidad y se utilicen de manera efectiva en la presentación de resultados, y para su coordinación y coherencia con la visión global y las prioridades establecidas. Será necesario catalogar y clasificar a las compañías que ofrezcan servicios de alta tecnología, con miras a eliminar sesgos, sobrecargas y abusos. Los científicos de datos de alto nivel deberán adecuar las tecnologías digitales a las necesidades verdaderas de cada caso y cliente. Cada tecnología tiene un efecto limitado, que debe ser evaluado caso por caso por expertos que comprendan su diferente potencial, las condiciones políticas y financieras implicadas y la realidad de cada país.

La innovación y la absorción de tecnología se han convertido en el principal motor de la prosperidad y de la sobrevivencia futura de Iberoamérica y del mundo. Su fomento en misiones de innovación depende de introducir un nuevo modelo de desarrollo, que comprenda un papel proactivo del Estado ante los desafíos de la Nueva Globalización, y que responda a la cuestión de cómo socializar los beneficios y no solo los riesgos del avance tecnológico, para no dejar a nadie atrás.



*La inserción internacional de América
Latina en las nuevas realidades*



En busca de una estrategia de inserción internacional para América Latina



Michael Shifter y Bruno Binetti*
Diálogo Interamericano

Lo mejor que pueden hacer los actores políticos y sociales latinoamericanos es concebir una estrategia de inserción internacional en la que sus países sean actores y no simples receptores pasivos de oportunidades y amenazas generadas desde el exterior.

Introducción

Toda estrategia de desarrollo necesita un modelo de inserción internacional. Es decir, una hoja de ruta que indique cuáles van a ser los países e instituciones internacionales a priorizar, los mercados más importantes y los temas de la agenda global en los que se pondrá el foco. Un modelo de inserción necesita, además, un análisis profundo de las corrientes políticas y económicas globales, y un plan que defina cómo aprovechar los efectos positivos del contexto global y contener los negativos.

* Michael Shifter es presidente del Diálogo Interamericano (Inter-American Dialogue). Desde 1993, ha sido profesor adjunto en la escuela de Asuntos Exteriores de la Universidad de Georgetown, donde enseña sobre las políticas de América Latina. Escribe y expone frecuentemente sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, así como sobre asuntos hemisféricos. Sus artículos más recientes han aparecido en las principales publicaciones del continente como The New York Times, Foreign Affairs, Foreign Policy, The Washington Post, The Los Angeles Times, Journal of Democracy, Harvard International Review, Clarín, O Estado de S. Paulo, y Cambio. Bruno Binetti es investigador del Diálogo Interamericano y profesor de relaciones internacionales en la Universidad Di Tella, en Buenos Aires.

Históricamente, América Latina ha tenido dificultades para plantear modelos de inserción autónomos y adaptados a sus problemas estructurales como la desigualdad social, la fragilidad del Estado y la falta de diversificación económica. Por el contrario, los países de la región suelen incorporarse a corrientes mundiales irreflexivamente, sin dedicar el tiempo y los recursos necesarios para articular una visión autónoma y de largo plazo.

Este artículo se propone analizar la forma en la que América Latina se ha relacionado con el mundo en los últimos años y los problemas que enfrenta para adaptarse al escenario global actual. Para ello, comenzaremos con un análisis de los modelos de inserción de los años 90 y 2000, señalando sus beneficios y problemas en términos de desarrollo para América Latina. Luego analizaremos los desafíos actuales de la región en materia de inserción, tras el fin del *boom* de las *commodities* y la crisis del orden liberal internacional. Finalmente propondremos algunas líneas de acción que los países latinoamericanos podrían adoptar para comenzar a diseñar un modelo de inserción autónomo y realista.

Auge y caída de dos modelos de inserción

Después del final de la Guerra Fría, muchos gobiernos de la región reforzaron sus vínculos con Estados Unidos, única superpotencia global

después del colapso del mundo soviético. Con pocas excepciones (la más notable, Cuba) en los años 90 América Latina abrazó el auge del “orden internacional liberal” liderado desde Washington, que se basaba en tres elementos: la democracia como forma de gobierno, la globalización económica como impulsora de prosperidad y las instituciones internacionales para discutir los temas más importantes de la agenda global.

En este contexto, con matices, gran parte de la región implementó políticas macroeconómicas pro mercado resumidas en el “consenso de Washington”. Aunque cada país tuvo su experiencia particular, en general América Latina bajó las barreras arancelarias al comercio, privatizó en forma parcial o total sus empresas públicas, liberalizó la entrada y salida de capitales internacionales y redujo las regulaciones para dinamizar el sector privado.

Pocos países cambiaron tanto durante estos años como México. Poniendo fin a décadas de políticas económicas nacionalistas, desde finales de los 80 el país implementó una fuerte agenda de liberalización que culminó en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos y Canadá. Mediante este tratado, México reconoció y profundizó su interconexión económica con su vecino del Norte.

El optimismo liberal de la posguerra fría, como sabemos, no duró mucho. Las políticas pro mercado aumentaron el dinamismo económico y atrajeron inversiones extranjeras, pero también agravaron las desigualdades sociales y la concentración del poder económico, y no trajeron el crecimiento esperado. Así lo demuestra el estancamiento venezolano de los 80 y los 90, la crisis brasileña de 1999 y el colapso argentino de 2001.

A partir de finales de los 90, en las calles y en las urnas de votación, los ciudadanos latinoamericanos exigieron prestar más atención a la “cuestión social”. Este reclamo llevó al poder a Hugo Chávez en Venezuela, Luis Inacio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, entre otros líderes de izquierda y centroizquierda. Naturalmente, este cambio político llevaría también a un viraje en la estrategia de inserción de los países latinoamericanos.

Por otra parte, tras los atentados del 11 de septiembre la Administración de George W. Bush fijó la atención de Estados Unidos en Medio Oriente y su guerra global contra el terrorismo, por lo que América Latina perdió importancia para la política exterior estadounidense. La diplomacia unilateral y agresiva de Bush, incluyendo la invasión a Irak, derrumbó la imagen de Estados Unidos en todo el mundo y en especial en América Latina, dada su larga historia de intervenciones desde Washington.

Estos cambios coincidieron con el surgimiento de un nuevo actor externo: China. A comienzos de los años 2000, el Gobierno y las corporaciones chinas desembarcaron en la región (y sobre todo en Sudamérica) para:

1) Conseguir las materias primas que su economía demandaba, como soja, hierro, cobre y petróleo.

2) Ganar nuevos mercados para sus manufacturas.

3) Llevar a cabo proyectos de infraestructura que faciliten la exportación de *commodities* y den trabajo a corporaciones chinas.

En ese contexto, los vínculos entre América Latina y China se expandieron a un ritmo vertiginoso entre los años 2000 y 2012, cuando el *boom* comenzó a desinflarse: el comercio entre ambos saltó de 10.000 millones de dólares en el año 2000 a 270.000 millones en 2012. También se multiplicaron las inversiones de corporaciones chinas en el sector energético y minero, sobre todo en Brasil y Perú. Por último, entre 2005 y 2012 bancos chinos otorgaron casi 70.000 millones de dólares en préstamos a países latinoamericanos para financiar proyectos de infraestructura en transporte y energía. Mientras tanto, México y Centroamérica sufrieron la desaceleración económica de Estados Unidos y la competencia de las manufacturas chinas en el mercado estadounidense.

El *boom* económico sostenido en las *commodities* permitió a los países sudamericanos desplegar políticas exteriores más autónomas. La crisis financiera de 2008 y 2009, con epicentro en Wall Street, empañó todavía más la imagen de la globalización económica promovida desde Washington. La cooperación Sur-Sur, la mayor distancia con Estados Unidos, el surgimiento de una economía global más diversificada y la expansión de las exportaciones fueron elementos definitorios de un nuevo rumbo para la inserción internacional de parte de América Latina.

Nuevamente, los gobiernos de América Latina habían adoptado un modelo de inserción internacional de manera acrítica, sin adaptarlo a las necesidades de desarrollo de sus países.

Sin embargo, hubo diferencias importantes entre países. Por ejemplo, el Brasil de Lula da Silva buscó posicionarse como un poder global en ascenso a través del grupo de los BRICS (junto con Rusia, India, China y Suráfrica), pero mantuvo relaciones cordiales con Estados Unidos bajo Bush y Obama. El pragmatismo de Lula apuntaba a convertir a Brasil

en un miembro respetado de la comunidad internacional, en línea con una estrategia de expansión económica. Mientras tanto, bajo un proyecto dictado por la ideología y no por el pragmatismo, la Venezuela chavista giraba hacia un furioso antiamericanismo más cercano a Irán, Libia y Cuba.

Tal como había ocurrido a finales de los 90, para la década de 2010 se hicieron evidentes los límites del modelo de inserción sostenido en la expansión de los lazos con China. A partir de 2013 la economía del gigante asiático se desaceleró, con tasas de crecimiento anuales por debajo del 7% (frente al 10% anual del pasado). Esto redujo la demanda china de materias primas, terminando con la etapa de altos precios internacionales y volviendo a poner a los países suramericanos frente a un problema histórico: la dependencia de los productos primarios y los consiguientes problemas de términos de intercambio. Por otra parte, la expansión de los vínculos con China puso en crisis a sectores industriales en Argentina, Brasil y otros países, incapaces de competir en sus propios países con las manufacturas del gigante asiático.

En parte de América Latina, el auge económico permitió reducir los índices de pobreza y desigualdad, y expandir el acceso a los servicios públicos. Pero los países beneficiados no aprovecharon la oportunidad para desarrollar infraestructuras de calidad,

insertarse en nuevas cadenas de valor globales, aumentar la sofisticación de sus industrias, o diversificar sus bases productivas. Nuevamente, los gobiernos de América Latina habían adoptado un modelo de inserción internacional de manera acrítica, sin adaptarlo a las necesidades de desarrollo de sus países, creyendo que una coyuntura global temporal duraría eternamente.

Los desafíos del presente

¿Cómo podemos definir la situación actual de América Latina en materia de inserción internacional? Destacamos tres elementos:

- 1) Crisis del orden liberal.
- 2) Regreso de la geopolítica.
- 3) Fragmentación dentro de la región.

La primera característica del mundo contemporáneo es la crisis del orden internacional liberal basado en la democracia, la globalización económica y cultural, y las instituciones multilaterales.

Parte de esta crisis tiene que ver con que el motor de la economía global (en términos de PIB e innovación) se trasladó del Atlántico, donde este orden fue diseñado, al Pacífico. Países ascendentes como China cuestionan elementos de este orden y crean sus propias instituciones, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Pero, además, la crisis del orden liberal se vive al interior

de Estados Unidos y Europa, donde surgen movimientos nacionalistas, proteccionistas y xenófobos como el que llevó a Donald Trump a la Casa Blanca.

América Latina no es ajena a estas tendencias, con sus contradicciones. Por ejemplo, el presidente brasileño Jair Bolsonaro promete una defensa a ultranza de los valores cristianos, que en su definición parecen incluir la xenofobia, la homofobia y el machismo. Es incierto cómo va convivir esta guerra cultural con la agenda económica liberal de su ministro de Economía, Paulo Guedes. Mientras tanto, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador llegó al poder prometiendo revertir las reformas económicas liberales de los últimos 30 años, apelando a la nostalgia con el viejo nacionalismo del PRI.

Si bien los países de la región han hecho críticas al orden liberal, también se han beneficiado de un marco de reglas relativamente estable a nivel global. Por ejemplo, América Latina tiene mucho que perder si se quiebra el régimen internacional de comercio debido a las guerras de tarifas desatadas por Trump. La región también se perjudicaría si se debilitan todavía más las instituciones multilaterales, porque eso le dejaría menos herramientas para influir en la toma de decisiones a nivel global.

No se debe dramatizar la crisis del orden liberal. Después de todo, lo

anormal fue la excesiva confianza en este modelo durante los años en los que Estados Unidos era la única superpotencia mundial. A pesar de las amenazas de Trump, las instituciones internacionales siguen funcionando, la economía global crece (aunque moderadamente), y no estallaron conflictos mayúsculos. A pesar de ello, un mundo más fragmentado y nacionalista, donde el poder se ejerza de forma descarada, es una mala noticia para regiones periféricas como América Latina.

El segundo factor clave para entender la inserción internacional de América Latina hoy es el retorno de la geopolítica. Si durante los 2000 la región pudo profundizar sus vínculos con Pekín sin perjudicar las relaciones con Washington, hoy los países latinoamericanos se ven cada vez más presionados a tomar partido por uno de los dos grandes poderes.

En cierta forma, esta tensión era inevitable. Bajo Barack Obama, Estados Unidos buscó reducir su presencia en Medio Oriente e implementar una política exterior más global, incluyendo un “giro” a Asia orientado a contener a Pekín en el terreno económico y militar. A diferencia de la Unión Soviética, China cuenta con un enorme potencial económico y de innovación, como lo demuestra la expansión de la iniciativa La Franja y la Ruta, un proyecto de construcción masiva de infraestructuras conectando a China con el resto del mundo.

Dado que América Latina fue desde el siglo XIX una zona de influencia casi exclusiva de Estados Unidos, es natural que Washington se sienta amenazado con la expansión china en la región. Bajo la Administración Trump, sin embargo, la retórica se volvió particularmente agresiva. Funcionarios influyentes como el asesor de seguridad nacional John Bolton y el propio presidente han denunciado a China como un “depredador” de los recursos naturales de América Latina y critican la injerencia de Pekín. Además de ignorar la larga historia de intervenciones de Estados Unidos en América Latina, esta postura puede alienar a los países de la región todavía más, y acercarlos a la órbita de Pekín.

En definitiva, puede que otro presidente maneje la situación con más tacto, pero los países latinoamericanos se van a ver más presionados desde ambos bandos a medida que la confrontación global entre China y Estados Unidos crece en el terreno militar. Es una situación que rememora el conflicto de la Guerra Fría, que tuvo trágicas consecuencias en la región.

El tercer factor útil para analizar la estrategia de inserción internacional de América Latina es la fragmentación. Los países latinoamericanos siguen divididos por razones económicas y políticas, haciendo muy difícil la articulación de estrategias comunes de relacionamiento con el mundo.

En el terreno político, el agotamiento de la etapa de gobernantes de izquierda y centroizquierda en los 2000 dio lugar a una gran diversidad. Por ejemplo, en Brasil gobierna la ultraderecha con una agenda económica liberal, en México la izquierda nacionalista, y en Argentina un gobierno pro mercado asediado por la inestabilidad económica. Es difícil que gobiernos tan disímiles logren acuerdos básicos en cuestiones de política exterior o de integración económica al mundo.

Es natural que Washington se sienta amenazado con la expansión china en la región.

A esto se suma el colapso de Venezuela, que bajo Hugo Chávez lideró un bloque bolivariano al que pertenecían Ecuador, Cuba, Bolivia y Nicaragua pero hoy es fuente de inestabilidad regional. Es difícil describir la magnitud del desastre que vive Venezuela producto de una combinación de autoritarismo, absoluta incapacidad y corrupción: la economía (incluido el sector petrolero) está destruida, la sociedad quebrada, los servicios públicos casi aniquilados, y la violencia fuera de control. Para fines de 2019 se espera que más de 5 millones de venezolanos hayan emigrado, muchos de ellos a otros países latinoamericanos y especialmente a Colombia. A la presión generada por estos migrantes se

suman las diferencias de estrategia diplomática entre países de la región: algunos (más alineados a la Administración Trump) amenazan con una intervención armada, otros rechazan de plano esta opción, algunos se mantienen leales a Caracas y otros tantos piden moderación. Divisiones tan profundas dejan poco espacio para planear una estrategia de inserción.

América Latina también está fragmentada en el terreno económico. Parte de esto tiene que ver con diferencias en estructuras económicas: México es un país altamente industrializado y muy dependiente de la economía estadounidense, al que lo unen muy complejas cadenas de valor (80% de las exportaciones mexicanas se dirigen a Estados Unidos). A pesar de las promesas de diversificación de López Obrador, esta situación no va a cambiar en el mediano plazo. Centroamérica se haya en una situación similar, es emisor de emigrantes hacia los Estados Unidos y sus economías (con la excepción de Costa Rica y Panamá) dependen de las remesas enviadas por los residentes allí.

En Suramérica, en cambio, el mayor problema es la dependencia de las materias primas, que empeoró desde la irrupción de China. Ante este desafío, un grupo de países suramericanos incluyendo Chile, Colombia y Perú decidieron acelerar su integración en las redes de comercio e inversión internacionales. Para ello, formaron con

México la Alianza del Pacífico en 2011 para integrar sus economías y plantear estrategias comunes de inserción en los mercados de Asia Pacífico. Chile, México y Colombia también son parte del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico, un acuerdo de integración económica firmado por 11 países del Pacífico que reemplazó al Tratado Transpacífico (TPP) tras la retirada de Estados Unidos por decisión del presidente Trump.

Las posibilidades de inserción internacional de América Latina no deben limitarse a Estados Unidos o China.

Los países de la Alianza del Pacífico han tomado medidas importantes de integración, bajando aranceles, creando un mercado bursátil común y facilitando el movimiento de personas. A pesar de su nombre, no está claro que la Alianza haya tenido un impacto en términos de integración de sus miembros con las economías de Asia, que ya era alta. Al mismo tiempo, los integrantes de este bloque comercian poco entre sí y pueden estar promoviendo un modelo de liberalización justo cuando el mundo gira hacia el proteccionismo y el nacionalismo.

Por otra parte, el Mercosur (segundo bloque suramericano formado por

Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) tuvo una etapa de dinamismo tras su fundación en 1991 pero se encuentra estancado desde hace tiempo, incapaz de tomar medidas de peso para facilitar la integración entre sus miembros, mucho menos para cumplir las promesas de mayor articulación con la Alianza del Pacífico. Los sectores industriales de Brasil y la Argentina no son competitivos internacionalmente, por lo que dependen de altos niveles de protección que sus gobiernos no pueden eliminar por el alto costo económico y político que tendrían. Por otra parte, estos países tienen importantes sectores agrícolas, un área donde el proteccionismo es alto en todo el mundo, reduciendo los beneficios de una estrategia de apertura comercial. Por ejemplo, Mercosur ha intentado firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea por años, pero estos esfuerzos han fracasado en gran medida por los intereses proteccionistas de la agricultura en Francia.

Conclusión: una posible hoja de ruta

¿Cómo puede América Latina diseñar una estrategia de inserción internacional que evite los problemas del pasado y entienda los desafíos del presente?

En primer lugar, los países de la región deben hablar entre sí acerca de estos temas. Dados los obstáculos que ya

hemos descrito, es difícil imaginar una América Latina hablando con una sola voz en los foros internacionales o ante Washington y Pekín. Pero esto no significa que no haya un gran potencial en compartir experiencias y esbozar un mapa común de las oportunidades y desafíos que plantea el mundo para la región. Este tipo de diálogos podrían realizarse a nivel subregional, juntando países geográficamente cercanos o con estructuras económicas similares.

Un buen lugar para comenzar sería discutir las experiencias de cada país en sus negociaciones con Pekín en materia comercial, de inversiones y financieras. De esta forma podrían generar estrategias comunes para aprovechar las oportunidades que brinda China sin erosionar lo que América Latina ha avanzado en materia de transparencia, promoción de la competencia, derechos laborales y estándares medioambientales.

Por otra parte, un diálogo más intenso entre los gobiernos latinoamericanos podría darles más herramientas para resistir las presiones de Estados Unidos para que elijan entre Washington o Pekín. Compartiendo información acerca de este tipo de maniobras (que suelen ser secretas) y pidiendo que algunos temas se negocien en conjunto con toda la región, América Latina podría

defenderse mucho mejor que si cada país actuara en solitario.

Las posibilidades de inserción internacional de América Latina no deben limitarse a Estados Unidos o China. La región tiene mucho por hacer para desarrollar sus relaciones comerciales y diplomáticas con India, Vietnam, Indonesia, y otras potencias emergentes en Asia. Además, América Latina (salvo Brasil) ha prestado poca atención a África, un continente que será responsable por más de la mitad del crecimiento poblacional del mundo de aquí a 2050. Con más cooperación entre sí, los países latinoamericanos podrían obtener las economías de escala y la inteligencia de mercado que necesitan para expandirse en estos nuevos mercados.

En definitiva, lo mejor que pueden hacer los actores políticos y sociales latinoamericanos es concebir una estrategia de inserción internacional en la que sus países sean actores y no simples receptores pasivos de oportunidades y amenazas generadas desde el exterior. Tomando las experiencias de la etapa liberal de los 90 y el *boom* de China en los 2000, América Latina puede generar la capacidad de utilizar su inserción internacional como un instrumento clave detrás de una estrategia de desarrollo sostenible y flexible, acorde a la realidad global.



El posicionamiento de Latinoamérica en el mundo de hoy



Susana Malcorra*
Ex canciller de Argentina

*Ante un mundo de liderazgo fragmentado, en donde los intereses de los poderes económicos frecuentemente no están alineados con las necesidades de Latinoamérica la región debiera ser capaz de lanzar un mensaje que sume a todos sus miembros detrás de una agenda que sea se alinee con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**.*

Cuando pensamos en Latinoamérica, como región, no lo podemos hacer sin entender su rica diversidad interna que hace difícil un diagnóstico global de los retos y las oportunidades con las que se enfrenta. Asimismo, me parece importante que, para analizar esos desafíos que la región tiene, hagamos una evaluación amplia del contexto en el cual nos encontramos y, sobre todo, entender cómo se ha llegado al mismo. Es por ello que, en el breve espacio que este artículo me permite, intentaré hacer un recorrido, a vuelo de pájaro, del mundo en que vivimos para luego adentrarme en nuestra América Latina.

La realidad geopolítica de estas últimas décadas ha mostrado cambios significativos. Hemos pasado del

* Ministra de Asuntos Exteriores y Culto de Argentina (2015-2017), previamente había sido jefa de gabinete de Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas. Con anterioridad, secretaria general adjunta del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de Naciones Unidas y directora ejecutiva adjunta del Programa Mundial de Alimentos.

mundo **bipolar** y previsible del periodo de la guerra fría, a un modelo de **liderazgo unitario** representado por Estados Unidos, llegando a lo que podríamos definir como la **carencia de liderazgo** que prevalece en este momento.

La caída del muro de Berlín fue interpretada por muchos como “el fin de la historia”¹. Era la reafirmación de que el único modelo económico posible era el capitalismo, potenciado por la concepción de la democracia liberal, tal cual la interpreta el mundo occidental. El fin de la Unión Soviética se explicaba, fundamentalmente, a partir de la incapacidad que tenía una economía planificada centralmente de lograr los niveles de productividad y eficiencia necesarios para ser competitiva. Al mismo tiempo, fuertes movimientos conservadores reforzaban la idea de que una mínima intervención por parte del estado era la forma más efectiva de manejo de la economía.

Se produce entonces un periodo de significativo crecimiento, una época sustentada en los conceptos del liberalismo más puro, entendiendo que la propia generación de riqueza se propagaría y “derramaría” hacia toda la sociedad de manera natural, sin la intrusión regulatoria del estado. Como veremos más abajo, esta hipótesis quedó truncada por una crisis.

El 9/11 del año 2001 trae consigo un golpe muy fuerte sobre el mundo, particularmente, sobre Occidente y sobre el optimismo prevalente hasta ese momento. De repente, se desafía el orden establecido desde una perspectiva que puede interpretarse como una “lucha de civilizaciones”, un enfrentamiento de visiones respecto de valores y principios compartidos. El ataque a las Torres Gemelas produjo cambios profundos en el posicionamiento de Estados Unidos y sus aliados, virando la atención hacia el terrorismo, con la aparición de guerras asimétricas con actores no estatales que desafían al sistema y orden vigentes. Comienza un período de fuertes inversiones en material bélico, en tecnología no convencional y en el desarrollo de nuevas armas de guerra que distraen y concentran la atención y la inversión hacia ciertas regiones de interés especial. Como consecuencia, América Latina, región de Paz, deja de aparecer en el tablero.

En medio de esta serie de cambios, llega la grave crisis de 2008 que se genera, entre otros aspectos, por la falta de controles adecuados en el sector de las finanzas en Estados Unidos, lo que pone al mundo en una situación de máxima alerta por su rápida propagación y durante la que, con una estrecha coordinación liderada desde el G20, se adopta una serie

1. *El fin de la Historia y el último hombre*, Francis Fukuyama, 1992, Free Press.

de decisiones macroeconómicas con el objetivo de evitar una repetición de lo que ocurrió en la década de los años 30. Esas medidas tienen como consecuencia la transferencia masiva de recursos públicos hacia unos pocos sectores considerados los más afectados, particularmente el financiero.

Se comienza a gestar un cuestionamiento profundo, que puede resumirse con el eslogan, en inglés, de “*Wall Street vs. Main Street*”.

Y es en ese momento en el que los ciudadanos de los países llamados centrales ven con azoro la velocidad con la que los líderes políticos reasignan enormes recursos, sin considerar tenerlos en cuenta, en aras de evitar un llamado “mal peor”. El ciudadano de a pie, el pequeño emprendedor o el propietario de una pequeña o mediana empresa no entienden esa asimetría en la toma de decisiones, fuertemente influenciada por el poder relativo de los sectores involucrados. Allí se comienza a gestar un cuestionamiento profundo, que puede resumirse con el eslogan, en inglés, de “*Wall Street vs. Main Street*”. Surgen entonces múltiples movimientos de la ciudadanía cuestionando el sistema y los líderes políticos.

Esta efervescencia genera la aparición de corrientes nacionalistas, populistas y con tendencias aislacionistas. Las dudas sobre la integración y sobre las instituciones y valores establecidos después de la Segunda Guerra Mundial captan audiencias de manera creciente. Tal cual cantos de sirena, la noción de que las soluciones se encuentran en “volver atrás” el reloj, en aislarse, en recrear realidades existentes hace cuarenta o cincuenta años toma fuerza. Mientras la globalización se presenta como la causa de todos los males, se subestima el efecto que las disrupciones tecnológicas están teniendo sobre el trabajo y la inestabilidad que implican sobre su futuro.

Al mismo tiempo que esto ocurre en el mundo occidental, y en paralelo, China avanza inexorablemente a ocupar el lugar de primer poder económico mundial en algún momento no lejano. El tamaño de su población, su sostenido crecimiento de las últimas décadas y una visión de largo plazo que entiende la necesidad de realizar una masiva inversión en nuevas tecnologías son el sostén sobre el que ese avance se produce. China ha incorporado más de seiscientos millones de personas a la clase media en las últimas décadas. Si bien todavía muestra indicadores de pobreza en ciertos sectores de su población, el progreso consolidado es evidente. Ya no es el destino para el desplazamiento de trabajo basado en mano de obra barata, ahora compete en las esferas de las tecnologías más

avanzadas, incluyendo la inteligencia artificial.

Por todo esto, China representa un modelo alternativo que pone en duda las conclusiones a las que se llegó cuando se desintegró la Unión Soviética. Su avance tecnológico parece probar que es posible manejar la economía con una planificación centralizada y, aún más allá, un gobierno político autoritario aparece como una posible alternativa viable a la democracia liberal y sus valores.

En su intervención en el Foro de Davos de 2017, el Presidente Xi Jinping ha declarado públicamente que su gobierno defiende el multilateralismo y el libre comercio y se ha arrogado el derecho a ejercer ese liderazgo. La iniciativa de la Ruta de la Seda es una apuesta clara en ese sentido, con un enfoque de integración económica y de infraestructuras, sin poner el énfasis en cuestiones vinculadas a los valores occidentales que representan las Naciones Unidas, como el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos. Una forma distinta de liderazgo e integración.

Estamos en un momento en el que se combina el abandono de los espacios tradicionales por parte de Estados Unidos sin que nadie los ocupe ya que, como describí anteriormente, China interpreta de forma distinta su propio liderazgo y no muestra la convicción de asumirlo dentro del sistema multilateral que surgió en

1945. Este vacío produce tensiones que, en sí mismas, hacen más compleja la resolución de conflictos que van desde la seguridad al cambio climático o al comercio internacional. El mundo se ha vuelto más imprevisible y, como tal, tiene un costo de oportunidad más alto. Los cambios de vientos son permanentes y plantean un escenario de gran volatilidad en términos económicos, financieros, de comercio y políticos.

La enorme riqueza de recursos naturales de Latinoamérica ha hecho que, en particular petróleo, hierro, cobre y soja representen más del 70% de las importaciones provenientes de la región hacia China.

La competencia entre Estados Unidos y China, con el objeto de prevalecer en distintas regiones, se hace más fuerte cada día. En ese sentido, el avance en relaciones económicas y comerciales que China ha tenido en la última década en Latinoamérica es interpretado por la Administración americana como un “desafío muy próximo”, generando reacciones en contrario.

Simultáneamente, y de manera sorprendente para su rol habitual,

Europa se mantiene inmersa en sus propias preocupaciones generadas a partir de la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea. Esto ha implicado que, en un momento de redefiniciones estratégicas, el ensimismamiento europeo impide que se ponga suficiente atención a las dinámicas de cambio y a las oportunidades que representan, particularmente en lo que hace al histórico vínculo con América Latina. La falta de avance en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea es un buen ejemplo de lo que está ocurriendo.

Este panorama condiciona a la región latinoamericana en cuanto a sus opciones para avanzar en su inserción en el mundo y en su búsqueda de oportunidades dentro de este panorama de liderazgos difusos, mientras se sortean las tensiones que la lucha de poder geopolítico conlleva. Hoy, más que nunca, es necesario tener una lectura correcta de los factores exógenos para encontrar los espacios de crecimiento y desarrollo propios. La pregunta es cómo hacerlo de manera inteligente.

Tenemos que empezar por recordar que Latinoamérica sigue siendo hoy una región profundamente desigual y con grandes carencias en lo que

hace a su integración económica y de infraestructura. Esa integración, aún a nivel subregional, demanda niveles de inversión muy importantes que no surgirán solo desde adentro. Son ejemplos claros la integración de la matriz energética unida a la necesidad de profundizar la generación de energías renovables; la construcción de corredores de rutas viales, de rutas hídricas y ferroviarias así como de puertos de alta capacidad, permitirían unir el Atlántico y el Pacífico, más allá del canal de Panamá, generando una competitividad regional de alta significación.

La enorme riqueza de recursos naturales de Latinoamérica ha hecho que, en particular petróleo, hierro, cobre y soja representen más del 70% de las importaciones provenientes de la región hacia China, país que tiene una necesidad de materias primas motivada por el crecimiento acelerado de los años pasados, la escasez relativa de recursos naturales en China y su planificación a largo plazo que le otorga a la región el papel de importante proveedora².

No se puede dudar el aporte que China ha hecho a América Latina desde el punto de vista del comercio. Para contextualizar esta demanda, solo basta entender que, entre 2000 y 2015, el

2. Freitas da Rocha, F. y Bielschowsky, R., *La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina*, Revista CEPAL 126.

valor de las importaciones de China con origen en América Latina pasó de 5.000 millones a 103.000 millones de dólares³. No es por tanto una sorpresa que la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en Latinoamérica se ha concentrado esencialmente en proyectos que aseguren su acceso a esas materias primas.

Construir una región y subregiones integradas en lo económico y en sus infraestructuras debiera ser un propósito inobjetable.

Estados Unidos sigue siendo un actor principal en el vínculo comercial con Latinoamérica. Según CEPAL, el consolidado de las importaciones provenientes de la región en el bienio 2015-2016 es de 434.600 millones de dólares, de los cuales 296.900 millones corresponden a México, amparada en el TLCAN de reciente actualización⁴.

Finalmente, si bien las empresas europeas mantienen su activa participación en la región, la misma no ha tenido la recuperación esperada después de la crisis de 2008. En 2013 (último año con cifras consolidadas), la

UE exportó a América Latina bienes y servicios por valor de 56.956 millones de euros, mientras que el valor de sus importaciones alcanzó los 47.112 millones de euros⁵.

Estas cifras corresponden mayoritariamente a transacciones de materias primas o con muy bajo nivel de elaboración. Esa es una de nuestras grandes asignaturas pendientes, el agregado de valor y el avance sobre las cadenas de valor integradas tanto dentro de la región como fuera. Para lograrlo es importante definir agendas compartidas, utilizar todas las herramientas disponibles y salir del letargo en el cual parte de la arquitectura regional ha caído como resultado de diferencias político-ideológicas que han desnaturalizado el propósito para el cual muchas instituciones fueron creadas. Construir una región y subregiones integradas en lo económico y en sus infraestructuras debiera ser un propósito inobjetable. Cuando el mundo se presenta más fraccionado, más aislacionista, se hace más perentorio que superemos nuestras diferencias y construyamos sobre los objetivos comunes. El ejemplo de África y la creación del Área Continental Africana de Libre Comercio debieran inspirarnos para recuperar el tiempo perdido.

3. Freitas da Rocha, F. y Bielschowsky, R., (op. cit)

4. United States Trade Developments 2016-2017, Annual report, ECLAC Washington Office.

5. Jáuregui, R., Assis, F, Danti, N., América Latina, la gran oportunidad para el comercio europeo, Informe del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas.

Solo estaremos en condiciones de poner en valor nuestros intereses y lo que la región representa como oportunidad para el mundo si los presentamos como parte de una visión y una acción articuladas colectivamente. Avanzar en este camino significa redoblar los compromisos con el armado institucional existente, entre otros, con el Mercosur, la Alianza del Pacífico, el SICA, la ALADI, la CAF y darles la energía necesaria y un sentido de propósito actualizados a las demandas del siglo XXI. El desafío es saber interpretar qué instituciones son necesarias y, al mismo tiempo, cómo hacer que evolucionen para seguir vigentes.

Es primordial poner en marcha un trabajo de vinculación interinstitucional en todo aquello que contribuya consolidar esfuerzos, como se ha iniciado entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, potenciando su fuerza de negociación y su proyección estratégica. Esta estructuración debiera ser parte esencial de la agenda regional. Ante un mundo de

liderazgo fragmentado, en donde los intereses de los poderes económicos frecuentemente no están alineados con las necesidades de Latinoamérica y en los que compiten por espacios, la región debiera ser capaz de unificar su mensaje, un mensaje que sume a todos sus miembros detrás de una agenda que sea se alinee con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**⁶ que todos los gobiernos han rubricado en el año 2015 y que tienen como fin primordial eliminar la inequidad, no dejando a nadie atrás. Una agenda que dé respuesta a ese ciudadano que se cuestiona si sus líderes lo escuchan, si lo entienden y si son capaces de traducir sus necesidades en resultados que mejoren su calidad de vida.

Esta sería la manera de transformar la realidad de América Latina, dando respuesta a necesidades largamente postergadas y buscando evitar que los vientos aislacionistas y xenofóbicos que soplan en muchas partes del mundo se afiancen en la región y traigan consecuencias difíciles de predecir para esa Paz que de la que tanto nos enorgullecemos.

6. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

2

Sostenibilidad



América Latina y el Caribe en la economía verde y azul



Eugenio Díaz-Bonilla*
IFPRI

Lo que haga la región en relación con la construcción de un sector agropecuario, y aún más un sistema agroalimentario, que sea justo y sostenible desde el punto de vista ambiental y de los ecosistemas, tiene y va a tener repercusiones fundamentales no solamente para su población sino para el mundo en su conjunto.

Los conceptos de economía verde y azul pueden tener diferentes interpretaciones. Acá se sigue el trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) de 2011 (ahora llamado Naciones Unidas Medio Ambiente) que ha definido la economía verde como **“una que se traduce en un mejor bienestar humano y equidad social, al tiempo que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica. Es baja en carbono, eficiente en recursos y socialmente inclusiva”**.

Respecto de la economía azul una definición común la relaciona con **“el uso sostenible de los recursos oceánicos para el crecimiento económico, la mejora de los medios de vida y empleos al mismo tiempo que se preserva la salud del ecosistema oceánico”**. Una interpretación diferente es referirse

* Jefe del Programa para América Latina y el Caribe del International Food Policy Research Institute (IFPRI)

a la economía azul como aquella que opera en cascada de manera que los desperdicios de una etapa son la materia prima de la siguiente, de manera que nada se pierde.

Tanto la economía verde como la azul involucran una variedad de actividades económicas y de procesos biofísicos. Por ende, el tema es muy amplio y tiene que ser acotado para este artículo. Aquí el foco va a estar principalmente en la relación entre el sector agropecuario, la economía verde, y América Latina y el Caribe (ALC). Esto tiene al menos dos aspectos: uno es la importancia del sector agroalimentario en la región (que incluye pero va mucho más allá de la producción agropecuaria primaria); la otra es el papel de ALC para la economía verde y sostenibilidad mundial, en el cual el sector agroalimentario juega un rol central.

La importancia de los sistemas agroalimentarios en ALC

El sistema agroalimentario de ALC tiene un peso importante en el PIB, empleo y exportaciones de la región. Este sistema abarca no solamente la parte agropecuaria primaria sino también todas las actividades relacionadas, tales como empaquetamiento, procesamiento agroindustrial, transporte, comercio mayorista y minorista, y servicios de comida (desde vendedores callejeros hasta restaurantes formales), además

de todas las industrias de insumos y servicios relacionados con estas cadenas productivas.

El Cuadro 1 muestra solamente el componente agropecuario primario y la agroindustria de alimentos, bebidas y tabaco en ALC.

Sin embargo, como se mencionó antes, esto es solo una parte del total de valor agregado y empleo relacionados con el sistema agroalimentario completo. Estimaciones preliminares de algunos países de la región usando las matrices de insumo producto sugieren porcentajes bastante más elevados. Por ejemplo, en el caso de Honduras el sistema agroalimentario llega a un 29% del PIB y a un 40% del empleo total; en el caso de Costa Rica los valores respectivos son 20% del PIB y 26% del empleo.

Adicionalmente, las exportaciones agropecuarias representaron alrededor del 19% de las exportaciones totales de mercancías de la región en la primera mitad de la década de los años 2010.

Algunos aspectos de la importancia de ALC en la economía mundial

Además de la importancia del sector agroalimentario en la economía de ALC, la región es crucial para una serie de dimensiones relevantes para el funcionamiento global del

Cuadro 1

	Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero	Agroindustria de Alimentos, Bebidas y Tabaco	Total
% PIB total	4,7	4,8	9,4
% Empleo total	14,9	3,8	18,8

Fuente: Autor con datos del WDI/WB

sector agroalimentario y del medio ambiente mundial. ALC representa alrededor del 13% de la producción mundial agropecuaria (medida en dólares internacionales de paridad equivalente), más que Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea, o la India, individualmente. Pero la región es solamente la mitad de China en esta métrica, y por tanto, no puede “alimentar al mundo”. De todas maneras, ALC es la principal región exportadora neta (es decir exportaciones menos importaciones) de productos alimenticios y agropecuarios a nivel mundial (el siguiente grupo es la suma de EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)¹. El resto de las regiones y grupos de países tienen posiciones comerciales relativamente equilibradas o son importadores netos. Por lo tanto, las Américas más Australia y Nueva Zelanda, básicamente, proporcionan la mayor parte de la oferta global excedente comercial de productos

agrícolas y alimenticios, y el mayor porcentaje proviene de América Latina y el Caribe. En este sentido, la región ayuda a estabilizar los precios y cantidades de esos productos en los mercados mundiales, ayudando con la seguridad alimentaria a nivel global.

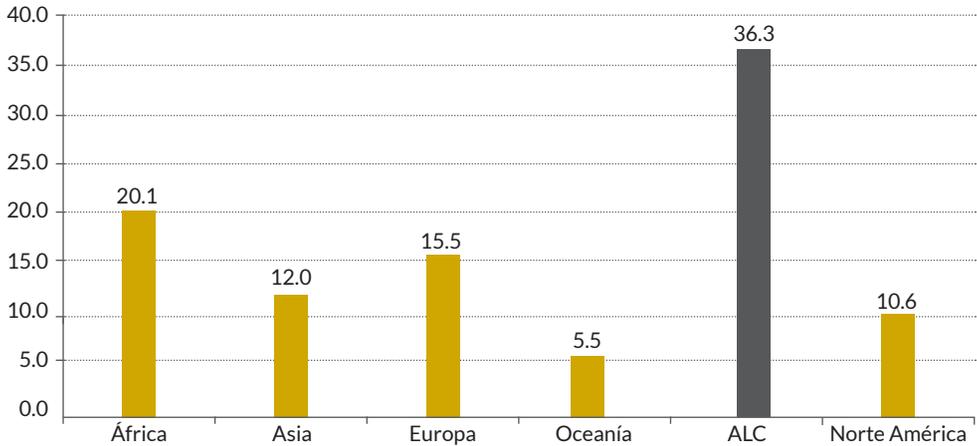
Por otra parte, la región cumple un papel crucial en diferentes dimensiones ambientales. Por ejemplo, ALC tiene la mayor cantidad del stock de CO₂ (y equivalente) mantenido en bosques a nivel mundial (Gráfico 1), cumpliendo una función fundamental como sumidero de carbón y también en el ciclo del oxígeno a nivel global.

Asimismo, ALC es crucial en el ciclo del agua, con una gran disponibilidad de recursos renovables: más de 1/3 del total mundial en volumen (Cuadro 2 muestra la disponibilidad total de agua fresca renovable en diferentes regiones).

1. Díaz-Bonilla, E. Macroeconomics, agriculture, and food security: A guide to policy analysis in developing countries. *International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C. 2015.* <http://dx.doi.org/10.2499/9780896298590>

Gráfico 1

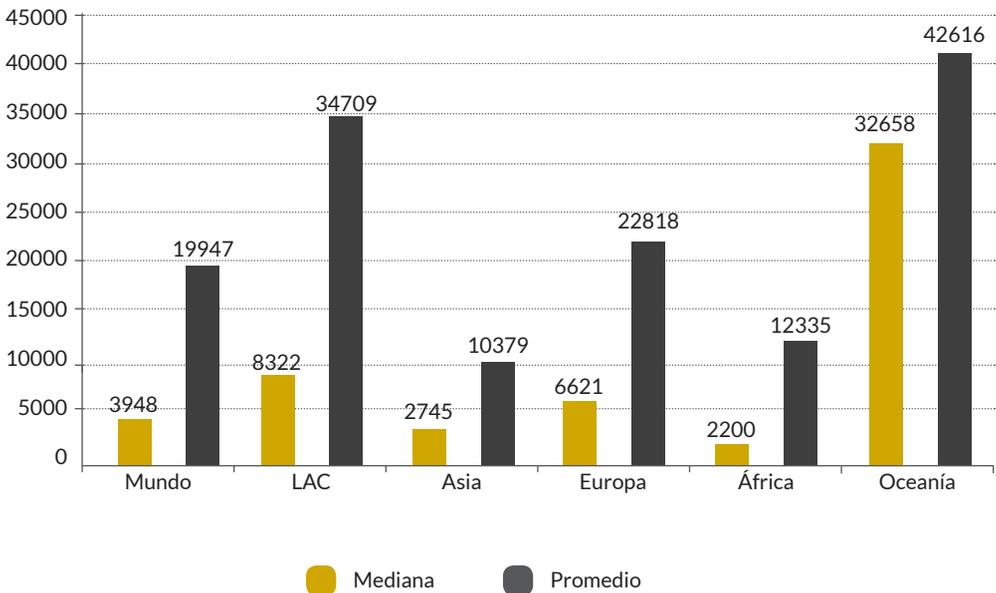
Porcentaje del total mundial de stock de carbón en la biomasa de los bosques



Fuente: FAOSTAT²

Gráfico 2

Total de recursos renovables de agua por habitante (m³/hab/año) (2012)



Fuente: FAOSTAT/Acquastat

Cuadro 2

Total de recursos renovables de agua

	Miles de millones de m ³ /año	% Total
Mundo	54.749,9	100,0
Américas	25.167,4	46,0
Latinoamérica y el Caribe	19.196,4	35,1
África	5.629,8	10,3
Asia	15.242,3	27,8
Europa	7.799,9	14,2
Oceanía	910,5	1,7

Fuente: FAOSTAT/Aquastat

Esto se refleja obviamente en una gran disponibilidad de agua fresca renovable per cápita (Gráfico 2): aproximadamente 35.000 metros cúbicos por habitante en 2012.

La disponibilidad por habitante es casi el doble del promedio mundial y supera a todas las otras regiones, excepto Oceanía (pero esta última región tiene un bajo valor total a nivel mundial; solamente 1,7% del valor total de agua renovable; ver Cuadro 2).

Esto es muy relevante a nivel global porque análisis de inteligencia (como

el estudio de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional —ODNI— de EEUU, 2012)³ consideran la escasez de agua como una fuente importante de conflicto y violencia en diferentes regiones en desarrollo, con repercusiones globales muy negativas (guerra, migraciones forzadas, estados fallidos y amenazas terroristas). Dicho informe considera que estos problemas ya están teniendo lugar en varias áreas de Medio Oriente, el Cuerno de África y otras partes del África al Sur del Sahara, y, de forma menos aguda, en otras regiones del mundo. Las inundaciones también

2. FAOSTAT. 2019. Base de datos en: <http://www.fao.org/faostat/en/>

3. US Office of the Director of National Intelligence, ODNI (2012) Global Water Security. INTELLIGENCE COMMUNITY ASSESSMENT. ICA 2012-08, 2 February 2012. https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20Releases/ICA_Global%20Water%20Security.pdf

están provocando grandes desastres con pérdidas humanas y de propiedad. El informe de la ODNI sugiere que la ventana de oportunidad para abordar estos problemas antes de que se salgan de control no es mucho más de una década. Lo que haga ALC en este sentido va a tener consecuencias mundiales.

ALC tiene la mayor cantidad del *stock* de CO₂ (y equivalente) mantenido en bosques a nivel mundial, cumpliendo una función fundamental como sumidero de carbón y también en el ciclo del oxígeno a nivel global.

Otro aspecto a notarse es que ALC es muy rica en biodiversidad animal y vegetal. Existen una variedad de indicadores pero uno común considera un índice ponderado utilizando cinco grupos de animales (anfibios, aves, peces, mamíferos y reptiles) y un grupo de plantas (ver <https://news.mongabay.com/2016/05/top-10-biodiverse-countries/>). Para cada país se calcula el porcentaje de especies en cada grupo en relación con el número mundial total de especies en ese mismo grupo, y luego se agregan los porcentajes en un índice global para cada país. Esta metodología coloca a Brasil en

la primera posición de biodiversidad a nivel mundial y a Colombia en la segunda. Entre los diez primeros países también se encuentran México (5°), Perú (6°), Ecuador (9°), y Venezuela (10°) (los países que completan el ranking de los diez primeros son Indonesia, China, Australia, e India). Se podría argumentar que este ranking simplemente refleja el hecho que se trata de países grandes, y que, por tanto, cubren mayor variedad de ecosistemas. Pero este índice también se puede calcular por unidad de superficie, y nuevamente entre los diez primeros países hay seis de la región: Belice, Jamaica, El Salvador, Costa Rica, Panamá y Haití (aunque el primero y segundo puestos son de fuera de la región). Obviamente, considerando otros animales y plantas (o características de las especies), y usando otras maneras de agregar los resultados puede llevar a resultados diferentes, pero en general los indicadores señalan a ALC como una fuente fundamental de biodiversidad a nivel global.

Todas las funciones ambientales y de biodiversidad están muy relacionadas con la cobertura forestal, de la cual ALC representa algo más del 23% del área mundial con bosques (promedio de los 2010, según datos de FAOSTAT). El problema es que, también según datos de FAOSTAT, se perdieron (en términos netos, compensando regiones que incrementaron sus áreas y otras que las redujeron) unos 59 millones de hectáreas

de bosques entre 2000-2016 (aproximadamente un 1,5% del total de bosques a nivel mundial en 2016). Pero de ese total casi 55 millones de hectáreas fueron desmontadas en ALC (aproximadamente 6% del total de bosques de la región en 2016). Debe notarse que en África se perdió también una buena superficie de bosques (cerca de 50 millones de hectáreas o casi 8% de su superficie forestal; pero otras regiones incrementaron su área con bosques, y por ello el neto de pérdida de 59 millones de hectáreas es menor que la suma de estas dos regiones).

Obviamente, la deforestación libera el stock de carbón acumulado, incrementando emisiones y reduciendo el aporte positivo de los bosques de la región al ciclo del oxígeno y del agua, y a la preservación de la biodiversidad. Como se mencionó, estas funciones ambientales son muy importantes para la región, pero también lo son para el planeta en general.

Estos problemas son parte de la interacción más compleja entre el sector agroalimentario, el cambio climático, diferentes agentes económicos en ese entramado productivo, la pobreza, la seguridad alimentaria, y la sostenibilidad ambiental, con múltiples relaciones recíprocas entre todos estos aspectos. Por un lado, el cambio climático

afecta la disponibilidad de agua, promueve el desarrollo de más plagas y enfermedades y genera eventos extremos (sequías, inundaciones, huracanes) con impactos negativos en las poblaciones rurales, especialmente en los más pobres y vulnerables, y en la seguridad alimentaria. Por otro lado, la agricultura y las prácticas relacionadas, como la deforestación, generan hasta el 30% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI). Por lo tanto, estos problemas deben abordarse con una visión integral, que incluye no solo el tema de los suelos (enfaticado por la presidencia argentina del G-20), sino también el agua (el foco de la presidencia alemana del G-20), y otros aspectos del contexto más amplio de la bioeconomía⁴.

En resumen, la región tiene dos funciones cruciales a nivel global: por un lado, contribuye a la seguridad alimentaria mundial mediante la producción y exportación agroalimentaria; por otra parte, contribuye a la generación de bienes públicos ambientales globales, relacionados con su extensa foresta y diversidad de bioesferas y ecosistemas. Pero ambas funciones mundiales positivas están en contradicción en la medida en que el proceso de deforestación y de degradación de los ecosistemas continúe.

4. Díaz-Bonilla, E., A. M. Loboguerrero, L. Verchot, E. Viglizzo, and A. Mirzabaev., 'Financiamiento de 'Un futuro alimentario sostenible', T20 Task Force 3 on Food Security and Sustainable Development, 2018. <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/06/TF3-3.5-Task-Force-3-FINAL-v4-EDB-revised-after-peer-review.pdf>

¿Qué hacer?

Para empezar, se necesita un gran esfuerzo de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) en las tecnologías a lo largo de todo el sistema agroalimentario de la región, empezando por la parte primaria productiva, pero abarcando luego todos los otros componentes del sistema, hasta llegar al consumidor.

En el lado positivo, hay un mayor conocimiento de las mejores prácticas y tecnologías de gestión que han demostrado tener el triple impacto de mejorar la productividad y los ingresos de los productores, facilitar la adaptación al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI— mitigación). Las tecnologías, prácticas, servicios, procesos y arreglos institucionales con estos múltiples efectos positivos se han titulado, Agricultura Climáticamente Inteligente (ACS) o Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (ASAC) (en inglés, *Climate Smart Agriculture* (CSA) o *Climate-Friendly Sustainable Agriculture* (CFSA)). De todas maneras, si bien la ciencia ha estado progresando en la comprensión de lo que se puede y se debe hacer, se necesita más trabajo en términos de desarrollo y adaptación de tecnologías a las variadas regiones agroecológicas de la Tierra, y en particular en nuestra región. Estas actividades requieren reforzar los sistemas nacionales e internacionales de I+D+I.

Lamentablemente, el gasto nacional en la región destinado a I+D+I agropecuario es relativamente bajo. El Cuadro 3 muestra el total de gasto público en I+D+I agropecuaria como porcentaje del PIB del sector agropecuario para ALC.

Se necesita más trabajo en términos de desarrollo y adaptación de tecnologías a las variadas regiones agroecológicas de la Tierra, y en particular en nuestra región.

Debe notarse que varios países de ALC, y los países en desarrollo en general, están por debajo del mínimo de 1% de gastos respecto del PIB agropecuario sugerido por los organismos internacionales, y muy por debajo del 3-4% que invierten los países desarrollados.

Por ejemplo, alcanzar el 2,5% de I+D+I respecto del valor agregado agropecuario en ALC implicaría un total de recursos de alrededor de unos 7.000 millones de dólares al año en total en dólares constantes de 2010. Junto a esto sería importante reforzar, a nivel internacional, el apoyo financiero para el sistema CGIAR (la principal red mundial de innovación del sector), a los efectos de

Cuadro 3

Gasto público en I+D como % del PIB Agropecuario (promedio 2010)

1% o más		0,5-0,9%		Menos de 0,5%	
Brasil	1,9	Bolivia	0,9	Nicaragua	0,4
Chile	1,7	Jamaica	0,9	Perú	0,4
Uruguay	1,4	Panamá	0,8	República Dominicana	0,3
Argentina	1,2	Belize	0,7	Paraguay	0,3
México	1,1	Colombia	0,7	Venezuela	0,3
Costa Rica	1,0			Ecuador	0,2
				Honduras	0,2
				Guatemala	0,1
Total de países en desarrollo a nivel mundial (en la base de datos de ASTI)					
Promedio 0,9			Mediana 0,5		

Fuente: base de datos de ASTI, 2017.

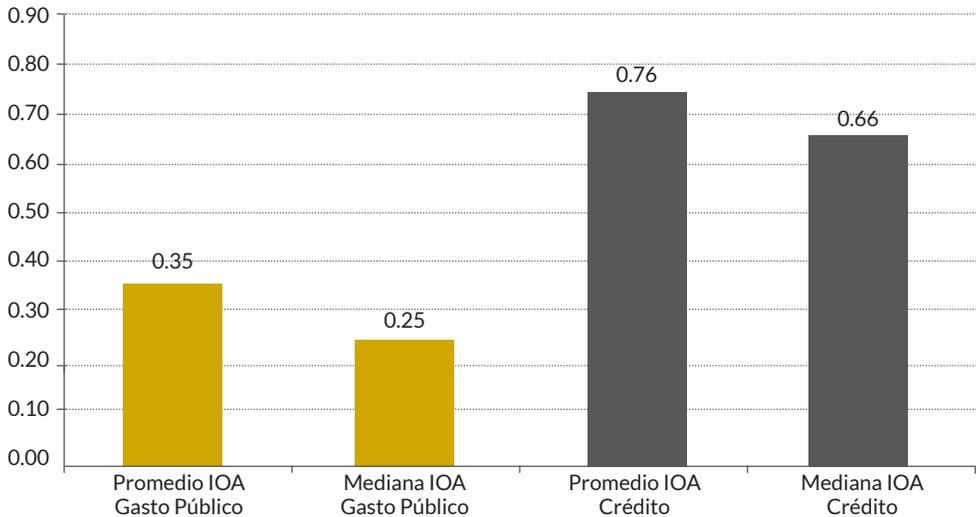
expandir el trabajo sobre tecnologías relacionadas con la rehabilitación de tierras degradadas, pequeños proyectos de riego y otras prácticas ACS/ASAC, y para fortalecer la integración de este trabajo con sistemas nacionales. El CGIAR, con sus 15 centros internacionales (tres de los cuales están en ALC), es la principal organización internacional que trabaja sobre estos temas sobre el terreno en una variedad de continentes y países, y en estrecha colaboración con cientos de socios, incluidos gobiernos, agencias de investigación nacionales y regionales, organizaciones

de la sociedad civil, instituciones académicas, organizaciones de desarrollo y el sector privado.

Obviamente, además de los esfuerzos de I+D+I se necesitan gastos e inversiones adicionales para que esas tecnologías sean difundidas y utilizadas. Esto requiere considerar el gasto público y el crédito al sector agropecuario, si el foco es la creación de sistemas agroalimentarios sustentables, dinámicos y que generen dietas saludables. Más interesante que ver el porcentaje de gasto en el sector sobre el gasto público total, o

Gráfico 3

Indicadores del Gasto Público y del Crédito



Fuente: FAOSTAT

del crédito agropecuario en el crédito total, es analizar ese porcentaje de gasto o crédito en relación con la importancia del sector agropecuario en la economía. El Gráfico 3 muestra ese indicador, llamado Índice de Orientación Agropecuaria del gasto y del crédito en promedio en la década de los 2010: es el porcentaje del gasto agropecuario sobre el gasto total (o del crédito agropecuario sobre el crédito total), dividido por el porcentaje del PIB agropecuario sobre el PIB total. Entonces, un valor de 1 indica que el sector agropecuario recibe como porcentaje de gasto público (o del crédito) el mismo porcentaje que tiene en el PIB total (y por supuesto, si fuera menos (más) de 1 recibe menos (más)

que su porcentaje de PIB).

El Gráfico 3, basado en datos de la FAO, muestra la situación en ALC de los países con datos, usando el promedio y la mediana. Claramente, los países de ALC gastan en el sector agropecuario, y financian con crédito al sector, en porcentajes menores que la importancia que tiene en el PIB: 0,35 (promedio) y 0,25 (mediana) respecto del gasto público, y 0,76 (promedio) y 0,66 (mediana) respecto del crédito agropecuario. Como referencia, los valores correspondientes de esos indicadores para los países desarrollados 1,25 y 0,55 en lo que hace al gasto público, y 1,95 y 1,47 para el crédito⁵.

5. Díaz-Bonilla, E., "El financiamiento de 'Un futuro alimentario sostenible': Algunas reflexiones para el G-20." *Agenda Internacional*, no. 40: 24, 2018a.

Obviamente, no es solamente un tema de incrementar gastos, sino de mejorar su composición, eficacia y equidad. Sería importante que los países de la región impulsaran un análisis del gasto público con un enfoque amplio basado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular aquellos relacionados con la construcción de sistemas agroalimentarios con las características mencionadas previamente. Una parte importante de construir “futuros alimentarios sostenibles” es asignar adecuadamente los recursos públicos disponibles.

Asimismo, es fundamental analizar los sistemas bancarios, como otra fuente de financiamiento para las inversiones en sistemas agroalimentarios equitativos, saludables, y sostenibles desde el punto de vista medioambiental. En las décadas de los 80 y los 90 del siglo pasado se realizaron diferentes estudios multipaís de los mercados financieros y el sector rural. Sin embargo, desde entonces no ha habido el mismo nivel de trabajo sobre estos temas. Sería importante que los países de ALC promovieran una revisión de las políticas macroeconómicas, regulatorias e institucionales que

lleven a la inclusión financiera y a superar las limitaciones que restringen el financiamiento para la seguridad alimentaria y nutricional y la obtención de los ODS⁶.

Comentarios finales

Lograr un “futuro alimentario sostenible” requiere construir sistemas alimentarios que, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), respalden el crecimiento y el empleo, garanticen la inclusión social y equidad, promuevan la resiliencia climática y la sostenibilidad ambiental, protejan la biodiversidad y generen dietas saludables para todos. Muchas innovaciones políticas, institucionales, tecnológicas y de inversión son necesarias para construir dichos sistemas alimentarios. Este trabajo considera como una base necesaria el desarrollo de tecnologías e innovaciones adecuadas, incluidas las relacionadas con los suelos, la tierra, el agua, los ecosistemas y, en general, aquellas que han sido denominadas Agricultura Climáticamente Inteligente o Agricultura Sostenible Amigable con el Clima.

6. Para ver otras opciones referirse a: Díaz-Bonilla et al, (op.cit); Díaz-Bonilla, E., 2018^a (op. cit.); Díaz-Bonilla, E., Financing “a sustainable food future”: some thoughts for the G20. *Economics Discussion Paper No. 2018-73*. Kiel Institute for the World Economy. <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2018-73>, 2018b; y Díaz-Bonilla, E., Callaway, V., The G20, global trade and investment regimes, and a sustainable food future. In *How the G20 Can Help Sustainably Reshape the Global Trade System: A Compilation of Analysis. Part 3: Natural Environment*, pp 83-92. 2018, Geneva, Switzerland: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). <https://www.ictsd.org/themes/global-economic-governance/research/how-the-g20-can-help-sustainably-reshape-the-global-trade>

Los desafíos son importantes, y para abordarlos se requerirá la movilización de fondos en una escala mucho mayor, particularmente del sector privado. En particular se podría enfatizar al menos dos puntos discutidos en este documento:

1) Trabajar más en revisiones del gasto público con un enfoque de sistemas agroalimentarios sostenibles (o de los ODS relacionados con esto), para realinear las prioridades y los gastos.

2) Revisión de los mercados financieros rurales y financiamiento de las cadenas de valor para levantar los obstáculos que impiden financiar los cambios necesarios en los sistemas alimentarios. En otros

artículos he presentado también el caso por la creación de un fondo para la preparación de proyectos de inversión y de alternativas para asociaciones con inversores privados⁷.

Lo que haga ALC en relación con la construcción de un sector agropecuario, y aún más un sistema agroalimentario, que sea justo y sostenible desde el punto de vista ambiental y de los ecosistemas, tiene y va a tener repercusiones fundamentales no solamente para su población sino para el mundo en su conjunto. El futuro de la región y del mundo depende de que tomemos conciencia de los enormes desafíos que enfrentamos y actuemos en consecuencia.

7. Ver Díaz-Bonilla et al, 2018, op. cit.



El futuro de las ciudades

Manuela Carmena Castrillo*
Alcaldesa de Madrid

Las ciudades y sus Gobiernos tienen ante sí el desafío de contribuir a mejorar la vida no solo de sus respectivas ciudadanías, sino también la del resto de ciudadanos del mundo actuales y venideros.

Introducción: paradigma de sostenibilidad ante las crisis

Vivimos tiempos de desafíos importantes señalados por múltiples crisis relacionadas, que tienen dimensiones social, económica y ecológica. Hace más de 200 años el ser humano empezó a crear un sistema político basado en el reconocimiento del derecho de ciudadanía para todas las personas. Han pasado dos siglos y hemos recorrido un modelo de producción e intercambio de bienes y servicios que nunca tuvo en cuenta la finitud de los recursos naturales ni la capacidad de la biosfera de acumular y procesar desechos. Ambas cuestiones, democracia y progreso, necesitan hoy ser observadas desde criterios estrictos de sostenibilidad ambiental.

* Manuela Carmena es alcaldesa de Madrid y copresidenta de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas. (UCCI).

El principio de sostenibilidad ambiental nos indica la necesidad de crear nuevos paradigmas de desarrollo y de convivencia, de manera que las libertades y aspiraciones de progreso de la ciudadanía no se vean cercenadas. Los principales desafíos del desarrollo no pueden dividirse en locales e internacionales como antaño, sino que todos ellos son ahora transnacionales, es decir, globales. El cambio climático, la precarización del empleo, el hambre y los movimientos migratorios nos exigen el máximo de cooperación, puesto que sus causas no se circunscriben al territorio donde se expresan en un momento concreto. Es preciso articular respuestas muy locales, apegadas a los problemas de los territorios y sus habitantes, que, sin embargo, se muestren coherentes con el carácter global de los desafíos. Las ciudades y sus Gobiernos tienen ante sí el desafío de contribuir a mejorar la vida no sólo de sus respectivas ciudadanías, sino también la del resto de ciudadanos del mundo actuales y venideros.

En un mundo crecientemente urbano las ciudades son cruciales

Por primera vez en la historia puede decirse que la humanidad es una

especie urbana. Ahora el 54% de la población mundial vive en ciudades y en América Latina esta cifra supera el 76%. El paisaje de un mundo cada vez más urbanizado no solo supondrá una concentración en términos demográficos, sino también en términos económicos. Más del 80% del PIB mundial se genera en las 600 ciudades más grandes del planeta¹. En el caso de América Latina y Caribe, más del 80% de la población vive en ciudades; esta tendencia de urbanización parece no detenerse y es una constante en todos los países de la región².

Esta enorme concentración de población en las urbes trae consigo también un cúmulo de problemas que son comunes a las ciudades, tales como las emisiones de gases nocivos, el enorme volumen de residuos, el alto consumo de energía, etcétera. Lo que tienen de particular estos fenómenos es que afectan a las ciudades y al globo entero.

La urbanización es hoy un fenómeno global y la globalización, a su vez, se expresa con toda su fuerza en las ciudades en la medida en que su configuración y su desarrollo se ven condicionados por los modelos imperantes de economía especulativa, por la revolución

1. Urban world: mapping the economic power of cities, Mc Kinsey Global Institute, 2011. Disponible en el siguiente enlace: https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Urbanization/Urban%20world/MGI_urban_world_mapping_economic_power_of_cities_full_report.ashx

2. Perspectivas mundiales de urbanización, Naciones Unidas 2014. Disponible en el siguiente link: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>

tecnológica, por la movilidad humana, por los efectos del cambio climático, las crecientes desigualdades y la exclusión de personas o por la falta de adaptación de las formas clásicas de gobernanza, tanto a nivel internacional como nacional o local. Cada día es más evidente: no hay desafíos exclusivamente económicos o exclusivamente locales. Cuanto antes comprendamos que la economía es una dimensión de las múltiples que debemos atender simultáneamente, y que los problemas locales tienen un referente contextual y causal de carácter global, antes aprenderemos a configurar las soluciones adecuadas desde las ciudades.

Así se produce una paradoja: las ciudades no pueden resolver por sí solas estos problemas, pero las soluciones dependen principalmente de lo que las ciudades hagan. La forma en que las ciudades resuelvan estos grandes desafíos será crucial para el estado del mundo en las próximas décadas. Por lo tanto, el futuro de las ciudades es en gran medida el futuro del mundo.

Coherencia y corresponsabilidad en las políticas municipales

Para afrontar los retos las ciudades deben renovar su mirada y su quehacer tradicionales. Los Gobiernos locales tienen responsabilidades con sus ciudadanías en el marco de

las competencias que les otorgue la legislación en sus respectivos países. Pero más allá de dichas competencias, los Gobiernos locales se sienten apelados por el sufrimiento, las dificultades y las aspiraciones de sus ciudadanos. Estas *incumbencias* proporcionan a los Ejecutivos locales un nuevo marco de comprensión que redimensiona la política municipal. Ya no se trata tan solo —aunque sigue siendo fundamental— de gestionar adecuadamente las competencias otorgadas, sino que es preciso explorar todo el ciclo de la política municipal para proporcionar soluciones coherentes con la necesidad de hacer más sostenible el planeta.

Las ciudades han de ponerse las gafas de la sostenibilidad para asegurar que su acción de gobierno responde coherentemente al carácter multidimensional de los procesos de desarrollo.

Las ciudades han de ponerse las *gafas* de la sostenibilidad para asegurar que su acción de gobierno responde coherentemente al carácter multidimensional de los procesos de desarrollo. ¿Esto qué significa? Pues ni más ni menos, que las ciudades deben ofrecer respuestas que, al mismo tiempo, reduzcan la exclusión

y las desigualdades que sufren los grupos más vulnerables, dinamicen la economía de los hogares y las personas y garanticen un entorno ambiental saludable y viable para las futuras generaciones. Son tres grupos de objetivos que no pueden ser priorizados ni subordinados entre ellos.

Desde esta nueva realidad la acción internacional de las ciudades adquiere una nueva dimensión e importancia.

Ya no es tan solo un conjunto de acciones de política municipal dirigidas primordialmente hacia fuera del territorio de la ciudad, sino que ahora suponen una nueva perspectiva desde la que revisar el conjunto de las políticas municipales. Porque de otra manera estaríamos proporcionando soluciones falsas a nuestros ciudadanos.

Cuando una ciudad toma medidas audaces para reducir las emisiones nocivas, para mejorar el tratamiento de residuos o para atender e integrar a las poblaciones migrantes no solo está mejorando la vida de sus habitantes, sino que también está contribuyendo a solucionar problemas mundiales.

Este es el significado que tienen para las ciudades las nuevas agendas de desarrollo aprobada por Naciones

Unidas en los últimos años. La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, y particularmente la Nueva Agenda Urbana, no pueden ser leídas como hojas de ruta encaminadas a mejorar las ciudades de manera aisladas. Más bien apelan a nuevas articulaciones entre las ciudades y sus entornos para proporcionar de manera coordinada políticas coherentes y responsables.

Con este propósito, desde el año 2015, en línea con las principales agendas globales de desarrollo y con el inicio de la nueva legislatura, la ciudad de Madrid recupera la política pública de cooperación internacional que se aborda desde el diálogo entre agentes y para la apropiación de sus resultados por parte del conjunto de actores de la ciudad³. Y lo hace inspirada por la idea de *ciudadanía global* que permea todas y cada una de las acciones municipales. La seña de identidad de esta política ha sido la creación, en 2016, del Foro Madrid Solidario (FMS). Un espacio de participación para la co-creación colectiva y dialogada de la política, tanto en el diseño y definición de las orientaciones estratégicas, como en el seguimiento de la misma. Una verdadera alianza sobre el territorio madrileño que procura participación y coherencia, al tiempo que articula las

3. Marco estratégico para la política de ciudadanía global y cooperación internacional de la ciudad de Madrid (2018-2021). Disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/FondosEuropeos/madrid_es/EspecialInformativo/Cooperacion%20internacional%20desarrollo/Foro%20Madrid%20Solidario/ficheros2017/Marco%20Estrategico%20CG%20y%20CI%20borrador%2029_12_2017.pdf

acciones locales e internacionales. Un espacio cuyo potencial de desarrollo es enorme y apenas comenzó a caminar.

Hacer locales los ODS es hacer posible una visión compartida de la ciudad del futuro

De todos es conocido que los 17 ODS de la Agenda 2030 apelan directamente a las ciudades y a sus políticas municipales. El propio Secretario General de Naciones Unidas afirmó tras su aprobación que el éxito o el fracaso de los mismos se dilucidaría en las ciudades. Sin embargo, los gobiernos locales a menudo nos encontramos apresados en las urgencias de cada día y en los cortos tiempos electorales. Precisamente los denominados procesos de *localización*⁴ permiten escalar a nivel territorial y local los desafíos globales, al tiempo que posibilitan programar con una mirada de largo plazo, ambas cuestiones imprescindibles para que las ciudades aborden sin demora la revisión de sus políticas municipales en clave de sostenibilidad.

Dialogar con todos los actores de la ciudad sobre cuál es la visión compartida de ciudad que podemos compartir, y sobre cuáles son las mejores estrategias para alcanzar dicha

visión, es en primer lugar, reconocer que debemos hacer frente a profundas transformaciones de los actuales modelos de producción, de movilidad, de relación, etcétera. Ante esta tesitura los gobiernos locales deben combinar la generación de espacios de diálogo y participación de todos los actores con propuestas de política pública que sean al mismo tiempo valientes y viables. Es normal que ante grandes cambios siempre existan dinámicas, intereses e inercias que los rechacen. El papel de los gobiernos locales debe esforzarse en comunicar y explicar que dichos cambios proceden de una mirada integrada y multidimensional de la ciudad. Que se trata de cambios profundos que tras un largo recorrido habrán logrado mejorar y garantizar la vida de los ciudadanos.

En estos años hemos encontrado en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) un espacio privilegiado para compartir con la comunidad de ciudades iberoamericanas desafíos y prácticas. Donde hemos apostado por su orientación y fortalecimiento como organismo de cooperación para el desarrollo sostenible en las ciudades. Así se evidencia en la Declaración de La Paz (2016) donde la UCCI manifiesta su voluntad de alineamiento con la hoja de ruta internacional marcada por la Agenda 2030, los

4. Véase <http://localizingthesdgs.org> la iniciativa de múltiples gobiernos locales y programas de Naciones Unidas.

ODS y la Nueva Agenda Urbana, sin olvidarse de otros compromisos internacionales que siguen vigentes y que siguen guiando su acción, como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La cooperación internacional se convierte así en una política municipal de primer orden. De ahí que en Madrid la hayamos revitalizado con nuevos espacios de diálogo, con nuevas metodologías y nuevos instrumentos. Por ejemplo, la Cooperación Integral entre ciudades, una propuesta metodológica que parte del aprendizaje de un rico listado de experiencias metodológicas de cooperación descentralizada pública. Tal es el caso de los hermanamientos de cooperación entre ciudades, el programa URB-AL de la Comisión Europea, los programas City to City de la agencia de Naciones Unidas ONU-Hábitat, la cooperación técnica, la cooperación Sur-Sur apoyada por diversos organismos nacionales e internacionales y redes de ciudades; o la cooperación indirecta con fondos públicos locales a través de ONGD.

Bajo este paraguas que trata de transformar el modelo de desarrollo desde las ciudades, la UCCI realiza diversos tipos de acciones con los que va concretando los avances de su estrategia, aprobada en la XVIII

Asamblea General, celebrada en San José en abril de 2018 *UCCI 2030: ciudades comprometidas con un modelo de desarrollo humano, justo y sostenible. Haciendo locales los ODS*⁵. Muchas de las ciudades que forman parte de nuestra unión de ciudades ya han comenzado a hacer realidad este encargo y han pasado del compromiso a la acción política. Muchas otras están trabajando en sus estrategias de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su apuesta por promover otro modelo de desarrollo local y global. En Madrid disponemos de un documento estratégico debatido y aprobado por todas las Áreas de Gobierno y por el conjunto de actores que forman parte del Foro Madrid Solidario cuyo título es *Madrid 2030: una ciudad para todas las personas y para todas las generaciones*⁶, y que aspira a convertirse en una estrategia compartida por todos los actores sociales y políticos madrileños para la próxima década.

Ciudades feministas que apuestan por los vulnerables

El conocido lema de la Agenda 2030 de *No dejar a nadie atrás* debe tener reflejo específico y concreto en el corazón de las políticas municipales.

5. Disponible en: <https://ciudadesiberoamericanas.org/wp-content/uploads/2018/04/UCCI-2030-DIGITAL.pdf>
6. Véase en https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/FondosEuropeos/madrid_es/EspecialInformativo/Cooperacion%20internacional%20desarrollo/Foro%20Madrid%20Solidario/ficheros2018/Borrador%20definitivo%20Estrategia%20localizacion%20ODS%20ciudad%20de%20Madrid%2031%20de%20marzo%202018.pdf

El futuro de nuestras ciudades no será distinto si no abordamos las cuestiones de justicia social de manera decidida. Como hemos dicho antes, no habrá sostenibilidad sin equidad. Y viceversa.

Las desigualdades, las exclusiones por diversas razones, las dificultades económicas y las migraciones que llegan a nuestras ciudades constituyen el eje de nuestras preocupaciones y desvelos.

Además, como ciudad iberoamericana, compartimos con todas ellas desafíos y compromisos fundamentales con las poblaciones más vulnerables. Las desigualdades, las exclusiones por diversas razones, las dificultades económicas y las migraciones que llegan a nuestras ciudades constituyen el eje de nuestras preocupaciones y desvelos. Las últimas ediciones del Latinobarómetro muestran que las principales preocupaciones de los habitantes de las ciudades son la falta de ingresos económicos y la seguridad. Ambas cuestiones derivadas de una alta percepción de las desigualdades que asolan nuestras ciudades. Los estudios globales afirman que, con los llamados países emergentes las desigualdades entre algunos países

parecen haberse reducido, aunque alertan sobre el crecimiento de la desigualdad interna en los países y muy especialmente en las ciudades más importantes de cada país. Éstas suelen ser el destino preferido de gran parte de la movilidad humana, del propio país o de procedencia extranjera.

Por todo ello, el tratamiento de las desigualdades de renta, entre colectivos, las desigualdades territoriales y los programas de acogimiento e integración de inmigrantes son cuestiones cruciales para transformar la denominada dimensión social del desarrollo. En estos años estamos jugándonos que las ciudades del futuro vean crecer los muros y los factores de exclusión en su interior o, por el contrario, que vean reproducirse en sus barrios las experiencias de convivencia pacífica en la diversidad y la tolerancia.

La apuesta estratégica para reducir las desigualdades no se limita a atender y a proporcionar algunos servicios a ciudadanos que tengan algunas necesidades especiales. Se inscribe más bien, en el aliento de un proceso de empoderamiento y emancipación de todas las personas, muy particularmente de aquellas que hayan tenido o tengan dificultades particulares, históricas o estructurales para su autonomía.

En la misma línea transformadora comprendemos el trabajo por la igualdad entre hombres y mujeres,

repensando de manera transversal nuestras políticas desde la perspectiva de género, atendiendo de manera particular las medidas y los mecanismos que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres y todas las actitudes machistas.

Las ciudades también son los valores con que se representan

Los Gobiernos locales también cuentan con mecanismos orientados a los ámbitos simbólicos y culturales. Una ciudad es también la idea que de la misma se traslade a la esfera pública. Y estas ideas son difundidas no solo por los medios de comunicación y otros actores influyentes en la opinión pública. También los responsables de los Gobiernos locales pueden transmitir valores de la ciudad mediante la forma y el fondo de los mensajes que emiten a la ciudadanía. Una ciudad puede ser vista de forma más agresiva y competitiva o, por el contrario, de manera más acogedora y cooperativa, tan solo a través de los mensajes institucionales que emite. Claro que los mensajes precisarán ser contrastados por los ciudadanos con hechos y acciones políticas, pero eso no le resta nada de importancia a la función comunicativa.

Principalmente porque con la comunicación se realiza siempre una selección. De todas las posibles perspectivas y miradas con que puede observarse cada ciudad, cuando comunicamos desde las instituciones también comunicamos una selección de valores. En el caso de Madrid parecía obvio que dichos valores son la acogida, la diversidad y la solidaridad fácilmente comprobables tanto en su historia como en la cotidianidad de sus calles y sus barrios. Son los valores que hemos decidido simbolizar en el abrazo, como el cálido material que nos acoge, nos reconoce y nos alimenta.

Ha sido un orgullo que Madrid asumiera ser sede de las dos primeras ediciones del Foro Mundial sobre las Violencias Urbanas y de Educación para la Convivencia y la Paz⁷, donde representantes de varios centenares de ciudades de España y del resto del mundo dialogaron y compartieron iniciativas. Un lugar abierto a conocer prácticas y donde el compromiso de las ciudades con la construcción de los valores vinculados a la paz, como la tolerancia, la diversidad y la resolución pacífica de conflictos, contribuye a generar mejores condiciones de vida para todas las personas.

7. Véase en <http://www.ciudadesdepaz.com>

La situación política y económica del mundo y de la región atraviesa momentos de especial complejidad y crecientes desafíos. Por una parte, el multilateralismo está experimentando serios cuestionamientos que afectan a todo el edificio internacional de instituciones y acuerdos vigentes.

Por su parte, la economía internacional está generando ciertas incógnitas respecto a su futuro inmediato y el sostenimientos de las actuales tasas de crecimiento, a lo que se suman, en América Latina, diversos problemas políticos con impacto en la coyuntura económica.

El presente número de *Pensamiento Ibero-Americano* cuenta con contribuciones sobre los nuevos modelos de desarrollo orientados a superar la trampa de los países de ingresos medios, y el impulso a las políticas de productividad y de modernización tecnológica. Aborda asimismo los problemas que plantea la inserción internacional de América Latina en alguna de sus dimensiones y los retos de la sostenibilidad.

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con la colaboración de



Cooperación
Española



AMEXCID
AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

AUDITORÍA
SUPERIOR DEL ESTADO DE PUEBLA
CONGRESO DEL ESTADO



CASAMÉRICA



INSTITUTO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
PUEBLA