

ESPACIOS, LOGROS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

SANTOS LÓPEZ LEYVA



*ediciones
del lirio*







Espacios, logros y perspectivas del desarrollo económico de América Latina



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Dr. Luis Enrique Palafox Mestre
Rector

Dr. Joaquín Caso Niebla
Secretario General

Dra. Lus Mercedes ^{López} Campos Acuña
Vicerrectora Campus Ensenada

Dr. Jesús Adolfo Soto Curiel
Vicerrector Campus Mexicali

Dra. Haydeé Gomez Llanos Juárez
Vicerrectora Campus Tijuana

Dr. Natanael Ramírez Angulo
Director de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales

Espacios, logros y perspectivas del desarrollo económico de América Latina

Santos López Leyva

Tijuana, Baja California, junio de 2023



**Universidad Autónoma
de Baja California**



Espacios, logros y perspectivas del desarrollo económico de América Latina

Primera edición: junio de 2023

D.R. © Santos López Leyva.
ISBN Ediciones del Lirio: 978-607-8930-12-8

D.R. © UABC
Calzada Universidad 14418
Parque Industrial Internacional Tijuana
C. P. 22427, Tijuana, Baja California

D.R. © Ediciones del Lirio, SA de CV
Azucenas 10, Col. San Juan Xalpa, Alcaldía Iztapalapa
C.P. 09850, Ciudad de México
www.edicionesdellirio.com.mx

Al atender el principio de la revisión y dictaminación arbitradas por pares académicos a doble ciego, este libro cumple con los criterios de calidad.

Diseño de portada: Oliver Rosales

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía, el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	13
PRESENTACIÓN	15
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO I	
EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO	35
1.1. INTRODUCCIÓN	35
1.2. LOS ORÍGENES	36
1.3. LA CONCEPCIÓN DE CENTRO PERIFERIA	40
1.4. LA TEORÍA DEL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO	43
1.5. LA INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN.	46
1.6. LOS OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES DEL DESARROLLO	48
1.6.1 <i>El estrangulamiento externo</i>	48
1.6.2 <i>Los obstáculos internos al desarrollo</i>	49
1.7. LA INFLACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA ESTRUCTURALISTA	50
1.8. CRISIS DEL PARADIGMA ESTRUCTURALISTA	53
1.9. CONCLUSIONES	56
CAPÍTULO II	
LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA	59
2.1. INTRODUCCIÓN.	59
2.2. SURGIMIENTO Y CONTEXTO	60
2.3. DESARROLLO Y PLANTEAMIENTOS DE LA TEORÍA	63
2.3.1. <i>La corriente crítica del estructuralismo.</i>	65
2.3.2. <i>La corriente de los neomarxistas</i>	72
2.3.3. <i>Posición crítica fuera del marxismo</i>	81
2.4. CONCLUSIONES	88
CAPÍTULO III	
EL ESTRUCTURALISMO SE REFORMULA. FUENTES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS DEL NUEVO ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO	89
3.1. INTRODUCCIÓN.	89
3.2. EL CRECIMIENTO ENDÓGENO	90
3.3. EL PENSAMIENTO EVOLUCIONISTA	97
3.4. EL INSTITUCIONALISMO	103
3.5. LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA	116

<i>Nivel metaeconómico</i>	116
<i>Nivel macroeconómico</i>	117
<i>Nivel mesoeconómico</i>	118
<i>Nivel microeconómico</i>	118
3.6. CONCLUSIONES	119

CAPÍTULO IV

EL NEOESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO	123
4.1. INTRODUCCIÓN	123
4.2. EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO SE RENUEVA	124
4.3. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD: UNA AGENDA DE LA CEPAL PARA LOS NOVENTA	131
4.4. UNA EVALUACIÓN AL FINAL DE LA DÉCADA	136
4.5. EL CASILLERO VACÍO Y LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD	139
4.6. CONCLUSIONES	142

CAPÍTULO V

UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI Y SUS CONVERGENCIAS CON LA ECONOMÍA MUNDIAL	143
5.1. INTRODUCCIÓN	143
5.2. LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN	144
5.3. ELEMENTOS PARA UNA AGENDA EN LA GLOBALIZACIÓN.	149
5.4. LA PROPUESTA DE LA CEPAL	154
5.5. LA CEPAL. UNA APUESTA POR LA IGUALDAD 2010-2018	159
5.6. TESTIMONIOS DE LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA	176
5.7. CONCLUSIONES	179

CAPÍTULO VI

AVANCES DEL OBJETIVO 4 DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA	181
6.1. INTRODUCCIÓN	181
6.2. LA NECESIDAD DE EVALUAR LA EDUCACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD MÁS PRÓSPERA E IGUALITARIA	184
6.3. TERMINACIÓN EN ESTUDIOS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA	186
6.4. ATENCIÓN A EDUCACIÓN PREESCOLAR	191
6.5. EDUCACIÓN SUPERIOR.	192
6.6. FORMACIÓN DE COMPETENCIAS.	193
6.7. TASA DE ALFABETIZACIÓN.	196
6.8. EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.	199

6.9. INSTALACIONES EDUCATIVAS	199
6.10. DOCENTES CALIFICADOS	204
6.11. EVALUACIÓN DEL OBJETIVO.	204
6.12. CONCLUSIONES	207

CAPÍTULO VII

AVANCES Y BARRERAS DE AMÉRICA LATINA EN EL CUMPLIMIENTO

DEL OBJETIVO 8 DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	209
7.1. INTRODUCCIÓN	209
7.2. EVALUACIÓN DE LOS ODS EN AMÉRICA LATINA	211
7.3. EN CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA	213
7.4. EMPLEO PRODUCTIVO Y TRABAJO DECENTE	219
7.5. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.	222
7.6. CONSUMO DE RECURSOS NATURALES	223
7.7. EMPLEO PRODUCTIVO Y TRABAJO DECENTE	224
7.8. TRABAJO, ESTUDIO Y CAPACITACIÓN DE LOS JÓVENES	225
7.9. DISMINUIR EL TRABAJO INFANTIL Y ERRADICAR EL TRABAJO FORZADO	226
7.10. PROMOVER EL TURISMO	226
7.11. NÚMERO DE CAJEROS AUTOMÁTICOS Y SUCURSALES BANCARIAS	227
7.12. EVALUACIÓN GENERAL DEL OBJETIVO	228
7.13. BARRERAS PARA EL LOGRO DE ESTE OBJETIVO	230
7.13.1. <i>Barreras de carácter histórico</i>	230
7.13.2. <i>Los efectos de la pandemia</i>	232
7.13.3. <i>Barreras de carácter estructural</i>	233
7.14. CONCLUSIONES	234

CAPÍTULO VIII

AVANCES DE AMÉRICA LATINA EN EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO 9

DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	235
8.1. INTRODUCCIÓN	235
8.2. LA INNOVACIÓN, ELEMENTO CENTRAL DEL OBJETIVO	237
8.3. INDUSTRIALIZACIÓN INCLUSIVA Y SOSTENIBLE	238
8.4. FINANCIAMIENTO A PEQUEÑAS INDUSTRIAS	241
8.5. INFRAESTRUCTURA SOSTENIBLE	242
8.6. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y CAPACIDAD TECNOLÓGICA	243
8.7. APOYO AL DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN NACIONALES	244
8.8. OTROS INDICADORES	245
8.9. EVALUACIÓN DEL OBJETIVO 9	247
8.10. CONCLUSIONES.	248

CAPÍTULO IX	
PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO	
DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA	251
9.1. INTRODUCCIÓN	251
9.2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)	251
9.3. PROPUESTAS DESDE EL BANCO MUNDIAL	256
<i>Recomendaciones del Banco Mundial</i>	257
9.4. LAS PROPUESTAS DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE).	261
<i>Programme for International Students Assessment (pisa)</i>	264
9.5. ELEMENTOS PARA FORTALECER LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA REGIÓN	265
9.6. CONCLUSIONES	267
 CAPÍTULO X	
POLÍTICAS ENCAMINADAS A PROMOVER	
EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA	269
10.1. INTRODUCCIÓN	269
10.2. EL CAPITAL NATURAL	269
10.3. EL CAPITAL ECONÓMICO Y FINANCIERO.	274
10.4. EL CAPITAL HUMANO	277
10.5. CAPITAL SOCIAL.	279
10.6. CONCLUSIONES	282
 CAPÍTULO XI	
POLÍTICAS DE AMÉRICA LATINA EN LA BÚSQUEDA	
DEL OBJETIVO 9 DE LOS ODS	283
11.1. INTRODUCCIÓN	283
11.2. INDUSTRIALIZACIÓN	283
11.3. LAS POLÍTICAS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.	287
11.3.1. <i>Tendencias y políticas en el campo de la ciencia y tecnología</i> <i>en América Latina</i>	288
11.4. UNA ALTERNATIVA: LA INNOVACIÓN	291
11.5. CONCLUSIONES	292
 REFERENCIAS	 293

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.1. Tasas de crecimiento del PIB total, PIB per cápita y PIB por trabajador de 1950-1980	55
TABLA 4.1. Políticas para promover la transformación productiva con equidad.	133
TABLA 4.2. Índice de reforma estructural en Latinoamérica 1985-2000.	141
TABLA 5.1. Distribución de las metas del objetivo 10 por su nivel de consecución	177
TABLA 6.1. Metas contempladas por el objetivo 4, según su nivel de avance	182
TABLA 6.2. Porcentajes de terminación de educación en tres niveles y divididos por género	187
TABLA 6.3. Proporción de jóvenes y adultos con competencias en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), desglosada por sexo y tipo de competencia (en porcentajes).	194
TABLA 6.4. Puntajes y porcentajes de los trabajadores de tres países latinoamericanos en la prueba PIAAC en 2019.	195
TABLA 6.5. Instalaciones educativas en las escuelas.	200
TABLA 6.6. Balance de las metas del objetivo 4 de los ODS	205
TABLA 7.1. Distribución de las metas del objetivo 8 por su nivel de consecución	210
TABLA 7.2. Tasas de crecimiento del PIB y del PIB per cápita a nivel mundial y de América Latina 2000-2020	214
TABLA 7.3. Tasas de crecimiento del PIB y el PIB per cápita de los países seleccionados (2010-2020) (2010=100)	216
TABLA 7.4. Tasas de crecimiento de 2020, 2021, 2022	218
TABLA 7.5. Tasas de crecimiento anual del PIB real por persona empleada (en porcentajes)	219
TABLA 7.6. Tasas de desempleo en América Latina y países seleccionados	221
TABLA 7.7. Porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años de edad que no cursan estudios, no están empleados y no reciben capacitación, desglosado por sexos	225

TABLA 7.8. Participación del turismo en el PIB de América Latina y a nivel global, 2008-2019.	227
TABLA 7.9. Número de cajeros automáticos y sucursales bancarios por cada 10 000 habitantes en 2010 y 2019.	228
TABLA 7.10. Resultados de la evaluación del objetivo 8, con datos del CODS	229
TABLA 8.1. Clasificación de las metas del objetivo 9 según su nivel de consecución.	236
TABLA 8.2. Valor añadido de la industria como porcentaje del PIB, en dólares per cápita y empleo en el sector manufacturero.	240
TABLA 8.3. Puntajes de los países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur alcanzados en PISA 2009-2018	245
TABLA 8.4. Comportamiento de algunos países de América Latina en el Índice Global de Innovación	246
TABLA 8.5. Resumen de la evaluación de las metas del objetivo 9	248
TABLA 9.1. Resultados de la prueba PISA en los países de América Latina en 2018	264

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 7.1. Tasa de crecimiento del PIB mundial y de América Latina 2000-2020	215
FIGURA 7.2. Tasa de crecimiento del PIB per cápita mundial y de América Latina 2000-2020	215

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ASPIRE	The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CYT	Ciencia y Tecnología
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPALSTAT	Estadísticas de la CEPAL
CESO	Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Chile
CNC	Confederación Nacional Campesina
CODS	Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina
EMBRAER	Empresa Brasileña de Aeronáutica
ERGE	Reporte 2019 del Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación
HCI	Human Capital Index (Índice de Capital Humano)
HCP	Human Capital Project (Proyecto de Capital Humano)
IBM	International Business Machines (Máquina de Negocios Internacionales)
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies (Programa Internacional para la Evaluación de Competencias de Adultos)
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programme International for Students Assessment (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes)
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
SABER	Systems Approach for Better Educational Results
SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica

SCOPE	Comité Científico sobre Problemas del Ambiente del Consejo Internacional para la Ciencia
SERGE	Reporte 2006 del Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación
SITEAL	Sistema de Información y Tendencias Educativas en América Latina
SIN	Sistema Nacional de Innovación
TERGE	Reporte 2013 del Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UN	United Nations (Naciones Unidas)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WEF	World Economic Forum (Foro Económico Mundial)

PRESENTACIÓN

La Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), se congratula en poner a disposición de la comunidad académica interesada en los estudios del desarrollo de América Latina el libro *ESPACIOS, LOGROS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA*, trabajo académico del profesor de nuestra Facultad, Santos López Leyva.

La importancia de la presente obra radica en su abono a la discusión en torno al análisis del comportamiento seguido por el desarrollo económico de América Latina, tema sobre el cual aborda diferentes interpretaciones. Examina distintas visiones del desarrollo presentes en la región, desde el estructuralismo de la época dorada del desarrollo, pasando por la teoría de la dependencia, o lo que se puede denominar de búsqueda de alternativas de pensamiento económico, para volver a una reestructuración del estructuralismo latinoamericano con expectativas diferentes hacia el mercado internacional y la participación del Estado en la economía. Sin duda, los enfoques teóricos contenidos en el presente trabajo constituyen los espacios disciplinares de mayor importancia para el abordaje del desarrollo económico de la región latinoamericana.

La segunda razón que vigoriza la importancia de esta obra es que constituye un material obligado de estudio en aquellas facultades, escuelas y unidades académicas que incluyen el desarrollo latinoamericano en sus programas de estudio, pero en general en espacios académicos que abordan campos disciplinarios afines al desarrollo económico. Los estudiosos de este tipo de contenidos académicos encuentran en la presente

obra un apoyo invaluable que puede facilitar el avance en los dominios de esta temática.

El libro también ayuda a comprender los contenidos y avances en el cumplimiento de tres Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que son el cuarto relativo a educación; el ocho, que se refiere al crecimiento económico y el empleo, y el nueve, que está relacionado con la ciencia, tecnología e innovación. Se insiste en medir el avance en el cumplimiento de estos objetivos de parte de los países de la región, como la forma metodológicamente más práctica y con mayor precisión para evaluar los logros del desarrollo económico de América Latina.

En un intento por seccionar este trabajo se logra distinguir tres partes. En primer lugar, se encuentra una sección de estudios teóricos y metodológicos que comprende los primeros cuatro capítulos, donde en el capítulo I se aborda el estructuralismo latinoamericano, el cual tiene su inicio a partir de finales de los años cuarenta del siglo XX, coincidiendo con la fundación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El capítulo II está referido a la teoría de la dependencia, enumerando sus fuentes, interpretaciones teóricas y metodológicas y considerando las razones por las cuales alcanzó éxito en el mundo académico, pero por su contenido ideológico no se convirtió en un marco de sustento de las políticas económicas para los gobiernos. El capítulo III revisa las principales fuentes del neoestructuralismo. El nuevo estructuralismo empieza por repasar las ideas que en este orden se construyeron durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones, pero recurre a un conjunto de nuevos pensamientos económicos que llegan a la región en los años ochenta. Entre estos pensamientos se encuentra el evolucionismo, el cual ha tenido mucha importancia para el avance de la teoría económica de la innovación. El institucionalismo descubre una de las debilidades de América Latina, sobre todo en la impartición de justicia, respeto a la propiedad y administración de recursos financieros. Uno de los principales diagnósticos que se formularon acerca del desarrollo de la región incluía las barreras internas, de donde parte el interés por incluir las teorías del desarrollo endógeno como elemento central en la formulación del neoestructuralismo. Otra variable olvidada fue la competitividad; de ahí surge el interés por considerar la competitividad sistémica como una fuente cen-

tral que da sustento al nuevo pensamiento acerca del desarrollo económico de América Latina. El último capítulo de esta sección es el cuatro, el cual busca una explicación acerca de los alcances del neoestructuralismo latinoamericano y cómo éste se convierte en el marco de recomendación de políticas de parte de la CEPAL, organismo que presenta como eje central la «transformación productiva con equidad», con la finalidad de cubrir el casillero vacío que había detectado Fernando Fanjzylber desde 1983. La CEPAL recomienda un conjunto de políticas encaminadas a: 1) brindar apoyo para la inserción internacional; 2) fortalecer la articulación productiva; 3) lograr la capacitación de la mano de obra; 4) favorecer la creación de empresas; 5) facilitar la articulación productiva, y 6) vigorizar la interacción entre agentes privados y públicos. Al final del capítulo se recoge el balance que de la década de los noventa realizan Stallings y Peres y se llega a la conclusión de que el casillero de Fanjzylber sigue estando presente.

La segunda parte del trabajo comprende del capítulo V al VIII. Su propósito es hacer una revisión del desarrollo económico de América Latina en lo que va del siglo XXI. El capítulo V divide la época en dos partes; según la orientación de las políticas impulsadas por la CEPAL, en la primera década, los diferentes documentos publicados por este organismo apuntan a promover la inserción de América Latina en la economía mundial; mientras tanto que, para la segunda década, la orientación es hacia el combate a la desigualdad. Las diferentes reuniones de la CEPAL tuvieron como orientación este propósito.

Los capítulos VI, VII y VIII se dedican a revisar los alcances que ha tenido la región latinoamericana en tres objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. En primer lugar, se revisan los avances del objetivo 4, que corresponde a educación; después el objetivo 8, que comprende el crecimiento y trabajo decente y bien remunerado, y el objetivo 9, que atiende el comportamiento de los países en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Desde la perspectiva metodológica, se recurre una evaluación de la CEPAL en el 2022, donde se evaluaron III metas y las agrupó en metas que se van a cumplir o ya se cumplieron; metas que caminan en la dirección adecuada, pero los esfuerzos son limitados; metas que se manifiestan en retroceso, y metas que no fueron evaluadas. Estos tres objetivos requieren de un mayor esfuerzo para lograr su consecución, ya que

existen metas en retroceso; por ejemplo, en el objetivo 4 existe retroceso en contar con docentes calificados; para lograr este propósito, se requiere tiempo y un esfuerzo muy bien dirigido para lograr el mejoramiento de la planta docente en la región. En cuanto al objetivo 8, se tienen tres metas que van en retroceso, las cuales son las relacionadas con el mejoramiento de la productividad, el consumo eficiente de los recursos naturales y el logro del empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos los hombres y mujeres. En tanto que en el objetivo 9 se encuentran en retroceso la búsqueda de una industrialización inclusiva y sostenible, el apoyo al desarrollo tecnológico y el soporte a la investigación e innovación nacionales.

La tercera parte comprende los capítulos IX, X y XI, los cuales se encargan de recomendar políticas encaminadas al logro de los tres objetivos del desarrollo analizados en la segunda. El capítulo IX atiende las políticas en el campo de la educación. Se recurre a las recomendaciones de tres organismos internacionales: la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE. Aunque sus orientaciones siguen diferentes líneas de atención, en los tres casos existen recomendaciones pertinentes para los países de la región. La UNESCO muestra preocupación por la atención a nuevas pedagogías relacionadas con el proceso de enseñanza-aprendizaje; su primordial preocupación es cómo enseñar. La principal atención del Banco Mundial se encuentra en la cobertura y en proporcionar los lugares adecuados para los niños y jóvenes estudiantes, en tanto que la OCDE se preocupa de la educación en relación con el trabajo. Cada uno de los organismos elabora propuestas conforme a su área de interés.

El capítulo X insiste en el mejoramiento del capital natural, el capital económico y financiero, el capital humano y el capital social como mecanismo para el logro del crecimiento y mejoramiento de los puestos de trabajo. El capital natural comprende los recursos minerales y energéticos, la tierra, las aguas y mares de los que dispone un país. Los recursos económicos están constituidos por la infraestructura, máquinas, herramientas y los fondos financieros. El capital humano es la capacidad productiva que tienen los seres humanos y se incrementa mejorando la educación, las condiciones de salud y en general el mejoramiento de las actividades que fortalezcan la capacidad productiva de la población. En tanto que el capital

social se refiere a las redes, normas, entendimientos y valores de la sociedad, los cuales utiliza para conseguir mejores condiciones de bienestar.

El último capítulo, que es el XI, se encamina a recomendar políticas para el mejoramiento del proceso de industrialización en la región. Revisar y sugerir políticas en el campo de la ciencia y tecnología, pero al final se queda con la necesidad central de brindar un impulso a la innovación; ello lleva a mejorar todos los elementos tratados anteriormente.

En el presente, nuestra Facultad ha iniciado el proceso de revisión y actualización de su programa de Maestría y Doctorado en Estudios del Desarrollo Global. Esta obra fortalece tal proceso, ya que busca explicar el comportamiento del desarrollo de América Latina en la actualidad, espacio disciplinar que examina nuestro programa de posgrado.

Mis deseos son que, a través de este libro, se pueda fortalecer el espacio académico de los posgrados relacionados con el desarrollo económico en México, que también se pueda constituir en lectura obligada para los académicos interesados en los temas que se ocupan del desarrollo latinoamericano.

Tijuana, Baja California, abril de 2023

Doctor Natanael Ramírez Angulo
Director de la Facultad de Economía
y Relaciones Internacionales
de la Universidad Autónoma de Baja California



INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es mostrar las diferentes interpretaciones teóricas y aplicaciones de política que ha tenido el desarrollo económico latinoamericano, desde posiciones neoliberales como el Consenso de Washington hasta las perspectivas más radicales de la Escuela de la Dependencia, pasando por los enfoques estructuralistas. También se expone el comportamiento de variables económicas en lo que va del siglo XXI. Para ello, se utilizan las metas de tres de los Objetivos el Desarrollo Sostenible, presentados en 2015 para cumplirse al 2030. Los tres objetivos seleccionados son el cuatro, que corresponde a educación; el ocho, a crecimiento y empleo, y el nueve, que se refiere a innovación.

Mucho se ha escrito y discutido sobre el proceso de desarrollo latinoamericano, pero la elaboración más acabada y con mayor número de aportaciones viene de los estructuralistas radicados en la CEPAL; por tal motivo, se destina un mayor espacio a la discusión de estas posiciones. Algunas propuestas para el estudio de la región se presentan a continuación.

Michael Reid, en su libro *El continente olvidado*, marca cuatro transformaciones que se observan en la región, las cuales deben tomarse en cuenta al intentar cualquier análisis sobre la misma.

En primer lugar, señala que a partir de los años noventa del siglo XX, la democracia ha tenido un gran avance; «desde 1990 ningún militar en servicio activo ha servido como presidente de un país latinoamericano» (Reid, 2019, p. 199). Segunda, desde la década de los sesenta, la región pasó de ser un país rural a un país urbano, lo que ha presionado la prestación de servicios públicos, la construcción de vivienda, perfil de los empleos y la

dotación de alimentos a la población de las grandes urbes. Tercera, la presencia de una globalización sustentada en las tecnologías informatizadas y donde los Estados latinoamericanos no han impulsado las reformas, ni las instituciones apropiadas para responder y adecuarse de la mejor manera a las transformaciones de la economía mundial y, cuarta, las sociedades latinoamericanas han evolucionado a ser más exigentes, más dinámicas, más complejas, más preparadas y con ello buscan alcanzar mejores condiciones de vida.

Bajo el panorama anterior, el mismo Reid delimita cinco problemas a atender. El primero es la desigualdad, a la que la CEPAL dedicó varios análisis y recomendaciones en la segunda década del presente siglo. Segundo, el avance en la democracia, lo cual se observa al realizar elecciones más creíbles, respetadas y con mejores prácticas en cuanto a la atención de derechos humanos, pero esto no se ha reflejado en mejor impartición de justicia, garantizar mejor aplicación de la ley y la instauración de gobiernos eficaces para lograrlo; a pesar del avance de los procesos democráticos, la región cuenta con Estados débiles en cuanto a la impartición de justicia. Tercero, el auge en el crecimiento de la demanda y comercio de materias primas en distintos periodos ha traído riqueza en el corto plazo, pero se ha convertido en la gran debilidad de la región, por no favorecer el mejoramiento en las actividades productivas y no incentivar las habilidades de los trabajadores. La innovación no se ha convertido en una preocupación de empresas e instituciones. Cuarto, aun cuando hay cambios de modelos de desarrollo o alternancia en el predominio del Estado o del mercado, el crecimiento y el desarrollo económico no aparecen; en la región las izquierdas ganan las elecciones, pero los cambios en las políticas económicas y los resultados en el crecimiento y en el bienestar son poco perceptibles. Por último, la falta de respuestas adecuadas al orden mundial, la falta de capacidad de respuesta a las transformaciones globales, hace que los efectos de las crisis y pandemias sean más marcados en la región.

Por su parte, Bértola y Ocampo (2012) mencionan varios retos que tiene la región en la búsqueda de su desarrollo: 1) el primero es el manejo de la macroeconomía, mantener una estrategia económica confiable y que promueva el crecimiento y el desarrollo; 2) la búsqueda del crecimiento económico; para ello, se han realizado reformas del Estado intentando

mejorar las relaciones entre éste y el mercado, pero el crecimiento económico no ha aparecido. Se requiere una política tecnológica activa que mejore los procesos de producción; 3) también la creación de instituciones fuertes y efectivas, en todos los renglones, desde las encargadas de gestionar la justicia y el orden, las que proporcionan servicios de salud, educativos, culturales, hasta las instituciones informales que garantizan una sana convivencia de la sociedad; 4) mejorar las capacidades del Estado; a pesar de las múltiples reformas que los gobiernos de la región implementan, se siguen teniendo Estados débiles; 5) empezar a saldar la gran deuda social que se tiene, principalmente, por los altos niveles de pobreza y desigualdad, y 6) la necesidad de una mayor cohesión social para mejorar los procesos de desarrollo hacia un modelo más equitativo, inclusivo y sustentable.

Para ofrecer una posible respuesta a estos planteamientos, es necesario razonar con Stiglitz (2020) en torno a las nueve propuestas a tomar en cuenta para implementar políticas con la intención de mejorar la economía de los países y alcanzar el bienestar para su población.

En primer lugar, dice Stiglitz, reconocer que por sí solo el mercado no puede lograr una prosperidad compartida y duradera; la «mano invisible» no cuenta con las condiciones para resolver los complejos problemas de las economías actuales. Es indudable que los mercados, a través de sus mecanismos de precios, oferta, demanda etc., resuelven problemas centrales en la economía, pero existen momentos y temas que no se pueden atender desde esa perspectiva como cuando existe información imperfecta, distorsiones de precios, alteraciones en la demanda y oferta. Existen bienes que no pasan por los mecanismos del mercado, como son los casos de los «bienes públicos» por ejemplo seguridad. El gobierno debe compaginar sus esfuerzos con los mecanismos del mercado para garantizar el bienestar de la sociedad.

La riqueza de una nación descansa en dos pilares, en opinión de Stiglitz. El primero es que la nación se vuelva más productiva, es decir, que aumente la productividad del trabajo como fruto del conocimiento incorporado a la economía; desde hace tiempo se ha llegado a un acuerdo que para incrementar la productividad se hace necesaria la innovación, proveniente del conocimiento. El segundo camino es una buena organización

de la sociedad, la forma en que asume y enfrenta los diferentes retos, la forma en que actúa, comercia, invierte y realiza todas sus actividades.

Tener presente que la existencia de individuos con grandes fortunas no significa que el país sea próspero; en México se tienen ciudadanos con grandes fortunas, que aparecen en la lista de *Forbes*, pero la pobreza aqueja a más 50 millones de mexicanos. La pobreza se convierte en una losa que no permite que las economías tengan un crecimiento sano.

Una economía con mayor equidad funciona de mejor manera, una sociedad dividida afecta los procesos económicos. Las décadas perdidas de América Latina se deben precisamente a la lucha entre liberales y conservadores, las luchas entre los grupos, los cuales pueden recibir cualquier nombre y filiación política. Funestas son las desigualdades entre género, raza, religión, afiliación política, cultura, etcétera. Las motivaciones secesionistas afectan la economía.

Superar la idea de la economía por goteo, lo cual significa que quienes tienen mayor acceso a recursos o quienes acumulan altas cantidades de circulante, por el efecto goteo, los recursos se esparcen a toda la sociedad; esta idea se ha generalizado y asumido como verdadera; cuando un sector de la sociedad se enriquece, se filtran los recursos a toda la población, pero esto no es cierto. No es posible defender la idea del bienestar logrado por el mecanismo de goteo.

Los gobiernos deben preocuparse por el mejoramiento en la distribución del ingreso buscando mecanismos que brinden igualdad de oportunidades para acceder a la riqueza nacional, promover lo que se ha llamado predistribución, que es la posibilidad que tienen los individuos para participar en la generación de esa riqueza nacional, que los individuos tengan acceso según su participación. Que las medidas utilizadas no sean sólo aquellas que buscan repartir la riqueza cuando está ya está generada.

Entender que la economía y la política siempre van juntas, las formas de gobierno y sus acciones siempre tendrán efectos económicos; lo contrario también es cierto, las medidas económicas tendrán repercusiones en la estabilidad, nivel de aceptación y en la vigencia de un gobierno. Los mecanismos de elección de los gobernantes, la forma de conducir el gobierno genera acciones en la toma de decisiones económicas.

La gestión de la globalización, negar el proceso de globalización no constituye el mejor camino para afrontar sus efectos, no recurrir al nativismo como un elemento para negar las relaciones con el mundo; ha quedado demostrado que el proteccionismo exacerbado y el aislacionismo no conducen al camino del desarrollo económico. Se debe participar activamente en organizaciones, tratados y acuerdos internacionales, entender que para asumir esta participación se requiere de preparación. Estas son las ideas centrales que maneja Stiglitz; sin duda, constituyen una buena alternativa para plantearse el impulso del desarrollo económico de un país.

Por su parte, los organismos internacionales elaboran propuestas para promover el desarrollo de la región latinoamericana, sin duda, las que logran mayor reconocimiento son las que provienen de la CEPAL, que para 2020, en su periodo regular de sesiones pudo elaborar el documento «Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad», donde formula un conjunto de recomendaciones de política para mediano y largo plazos, se marcan la fiscalidad y financiamiento, cambiar la estructura fiscal en una región donde los impuestos al consumo explican el 50% de la carga fiscal, contra el 32% de OCDE; la internalización de las actividades ambientales, lo cual se debe expresar en introducir impuestos ambientales, eliminar incentivos tributarios que no se justifican y subsidios perversos, incorporar la sostenibilidad como elemento en la evaluación de las inversiones, incorporar la innovación regulatoria e incorporar nuevas formas para medir el desarrollo; políticas industriales para el desarrollo sostenible; un nuevo régimen de bienestar y protección social y promover un multilateralismo renovado (CEPAL, 2020; CEPAL, 2022a).

Considerando la OCDE (2022), organismo que maneja un discurso mayormente centrado en la economía del conocimiento, en el crecimiento, el trabajo y la productividad de los factores, sus recomendaciones están centradas en el mejoramiento de cuatro formas de capital, empezando por el capital natural, el capital económico y financiero, el capital humano y el capital social. Se puede, sin duda, agregar el capital institucional.

El desarrollo del presente trabajo llama la atención en tres grupos de variables: en primer lugar, las que corresponden a educación, donde des-

tacan los logros educativos de los habitantes de un país, la educación y la perspectiva de género, las instalaciones escolares y la disponibilidad de profesores bien preparados. El segundo grupo se refiere al crecimiento económico, niveles de empleo, la informalidad y vulnerabilidad del trabajo, jóvenes que no trabajan, no estudian y no están en capacitación y disponibilidad de habilidades de los trabajadores. El tercer grupo de variables están relacionadas con la innovación, los recursos destinados a la ciencia y tecnología, la disponibilidad de científicos y tecnólogos y la inversión en estas actividades.

El trabajo se integra por once capítulos. Se describen a continuación: en el capítulo I se expone el estructuralismo latinoamericano, pensamiento económico que se constituye a partir de la fundación de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL) en 1948. En Raúl Prebisch se encuentra, sin duda, la figura principal de este pensamiento, donde además se distinguieron Aníbal Pinto, Celso Furtado, Juan F. Noyola, Osvaldo Sunkel, Jorge Ahumada, Regino Botti y Víctor Urquidy, entre otros. Su principal idea y propósito es la industrialización de América Latina basada en un modelo de sustitución de importaciones. Cambiar de un modelo de desarrollo hacia afuera con base en la exportación de productos primarios, a la búsqueda de un modelo hacia adentro basado en la producción de bienes industrializados para el mercado interno. Se buscó eliminar obstáculos tanto de tipo externo como interno; en lo externo, el deterioro de los términos de intercambio y en lo interno la heterogeneidad estructural y otros resultantes de la escasa y deficiente estructura de la periferia. Otro gran tema fue la explicación y atención a la inflación, la cual se explicaba no sólo como causa de la cantidad de circulante, sino que era producto de la carencia de adecuadas estructuras productivas y distributivas. Un gran aporte del estructuralismo fue construir una alternativa al pensamiento monoeconómico prevaleciente en esa época.

El pensamiento estructuralista pierde prestigio a la par que la industrialización sustentada en la sustitución de importaciones, por la carencia de recursos fiscales para seguir sosteniendo los procesos productivos; la carga de la deuda socavó las economías latinoamericanas. Por otra parte, se llegó al límite en la capacidad para sustituir productos, no se dispuso de la tecnología necesaria para avanzar en el proceso sustitutivo. De cual-

quier manera, la industrialización de América Latina no habría podido avanzar bajo un modelo de libre mercado, habría sido imposible crecer a tasas mayores a la experimentadas por las economías más avanzadas.

La teoría de la dependencia se trata en el capítulo II, iniciando por comprender las condiciones que se presentaban en América Latina a principios de la década de los sesenta del siglo XX, el auge del socialismo real a nivel global, los estudios y propaganda de la bonanza del sistema socialista y los estudios del marxismo en gran parte de las universidades latinoamericanas en ese momento, una decepción por el proceso de industrialización, el cual observaba sus primeras limitantes. Bajo estas condiciones surge la teoría de la dependencia, a la que Palma (1987) no reconoce como una teoría, sino más bien, afirma, constituye una escuela de pensamiento. Por la variedad de corrientes que participan se puede considerar una escuela; sin embargo, la tradición en el pensamiento latinoamericano y por su columna de búsqueda de una explicación del capitalismo dependiente se constituye en una teoría. Las fuentes son variadas, empezando por cepalinos como Celso Furtado y Osvaldo Sunkel, quienes insisten en la explicación de los mecanismos de desarrollo y subdesarrollo y buscan rebasar las limitaciones teóricas y metodológicas propias del estructuralismo. Los neomarxistas, que intentan explicar las condiciones específicas en que se genera la plusvalía en el contexto de la economía latinoamericana; tales son los casos de Ruy Mauro Marini y Theotonio dos Santos. También están aquellos que desde fuera del marxismo formularon una crítica al modelo de desarrollo capitalista y buscaron explicar las condiciones específicas de manifestación del capitalismo en la región; los principales exponentes son André Gunder Frank, Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto. Esta corriente adquirió dimensiones internacionales con los trabajos de Samir Amin y Emmanuel Arghiri con su teoría del intercambio desigual.

Para los años noventa del siglo XX, el estructuralismo se renueva dando lugar a lo que se denomina neoestructuralismo, pensamiento que abreva en varias fuentes; con una conjugación adecuada de distintas ideas logra estructurar un conjunto de conocimientos para explicar la realidad económica de la región latinoamericana. La primera fuente proviene de las teorías del desarrollo endógeno, las cuales empiezan con los modelos

de Romer y Lucas; el gran mérito de estos modelos es que hicieron del conocimiento una variable endógena donde las empresas y los países, para lograr el crecimiento, tenían que incorporar esta variable. Esto ya lo había detectado Solow al anunciar su famoso residuo.

El nuevo estructuralismo incorpora, en forma muy pertinente, los conceptos de trayectoria y paradigma tecnológico, en la explicación de la evolución de las economías latinoamericanas, así como las ideas de sistemas nacionales y regionales de innovación en la búsqueda de una explicación de la estructuración de América Latina. Otra fuente importante es el institucionalismo, marco teórico que sigue teniendo mucha influencia en las políticas de la CEPAL, sobre todo cuando estudia la inserción de América Latina en la economía mundial. Única corriente surgida en Estados Unidos ha logrado permear a varias disciplinas, entre ellas, la economía. Diversos estudios basados en el institucionalismo se han realizado en América Latina; éstos tienen un punto de encuentro con el evolucionismo al atender la historia de los procesos. La última fuente que se incluyó fue la competitividad sistémica, la cual incorpora cuatro niveles de análisis y que empieza por definir el nivel metaeconómico, que traza la ruta de un país, es la orientación de la política económica; generalmente, se expone en un plan nacional de desarrollo. El nivel macroeconómico, que expresa la política fiscal y monetaria que sigue el país. El nivel mesoeconómico, constituido por todas las políticas que fortalecen los otros niveles, son las políticas en salud, educativas, de infraestructura, etcétera. Por último, el nivel microeconómico; éste registra todas las acciones realizadas por las empresas y organizaciones, es decir, el quehacer económico de las unidades productivas. El neoestructuralismo aprendió de todas las teorías anunciadas anteriormente.

El capítulo IV lleva a cabo una revisión y propuestas de política económica que desde el neoestructuralismo formula sus planteamientos desde principios de los años noventa. Ya desde 1983, Fanjzylber había elaborado críticas muy serias al estructuralismo; propuso el concepto de eficiencia y con ello el de productividad, el desarrollo de un «núcleo endógeno» para la conducción productiva del sistema económico. Insistió en los errores que había cometido el estructuralismo; uno de ellos fue el temor a la competitividad internacional; el segundo provino de la sobreestatización, es

decir, que el Estado debía asumir la carga de la economía, y el tercer error fue considerar sólo la industrialización como la actividad que debía jalar la economía. Ante las críticas de Fanjzylber acerca del «casillero vacío», un casillero carente de crecimiento y equidad, la CEPAL propuso el documento «Transformación productiva con equidad», donde para lograr el crecimiento se reconocía la importancia del sector conocimiento. La CEPAL presentó un grupo de políticas para impulsar estas dos variables, el crecimiento y la equidad. Para finales de la década, Stalling y Peres (2000) llevaron a cabo una evaluación del comportamiento del desarrollo económico en los últimos diez años.

«Una agenda para el desarrollo de América Latina en el siglo XXI y sus convergencias con la economía mundial» es el título del capítulo V. Para la primera década del siglo XXI, las recomendaciones de política económica para América Latina de parte de la CEPAL estuvieron encaminadas a lograr la inserción, de la mejor manera, de la región en el proceso de globalización. Se empieza por revisar los diferentes conceptos de globalización donde se incluyen varias perspectivas. Para la dimensión económica se considera pertinente ubicar dos momentos de la globalización; el primero, que se presenta de 1870 a 1914 y se denomina primera globalización, la cual tuvo su base en la baja en los precios del transporte, en tanto que la segunda se ubica de 1970 al presente, aunque la CEPAL sugiere que empezó desde los años cincuenta; los detonantes son las tecnologías informatizadas. Las recomendaciones para promover la inversión provenían de disminuir la vulnerabilidad económica, desarrollar la competitividad sistémica y atender una agenda ambiental de carácter global.

Para la segunda década del siglo XXI, la CEPAL centró sus recomendaciones en la búsqueda de la igualdad. Los documentos producidos en los cinco periodos de sesiones de 2010 a 2018 centraron sus políticas en la búsqueda de la igualdad, donde las propuestas estuvieron dirigidas a lograr nuevas articulaciones entre el Estado y la sociedad, mejorar la provisión de los bienes públicos, lograr una visión estratégica concertada para la mejor conducción de los países y potenciar el valor de la política para la búsqueda de la igualdad en la sociedad. El capítulo agrega algunos testimonios de la desigualdad donde se revisan las metas del objetivo 10 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

El capítulo VI hace un análisis del objetivo 4 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Busca «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos». Aunque el objetivo está integrado por diez metas, sólo se revisan siete, ya que la CEPAL considera que tres de ellas ya se cumplieron, o bien se van a cumplir antes de 2030. Las metas que van en la dirección correcta, pero las acciones resultan insuficientes, son: meta 4.1, eficiencia terminal en educación primaria y secundaria; meta 4.2, atención a la educación preescolar; meta 4.6, tasa de alfabetización y meta 4.a, mejoramiento de las instalaciones educativas. La meta 4.c, que corresponde a docentes calificados, se considera en retroceso. Las siguientes dos metas, la 4.4, formación de competencias, y la meta 4.7, educación para el desarrollo sostenible, no fueron calificadas por la CEPAL.

Un objetivo que resulta de suma importancia de los ODS es el objetivo 8, encargado de relacionar el crecimiento económico con el trabajo, y se anuncia así: «Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos», se pretende alcanzar a través de doce metas, de las cuales la CEPAL evaluó nueve. Metas que ya se cumplieron o se van a cumplir: meta 8.8, protección de los derechos laborales; meta 8.10, capacidad de las instituciones financieras; meta 8.a, aumentar la ayuda para los países en desarrollo. Metas con tendencia correcta, pero con avances escasos: meta 8.1, aumentar la tasa de crecimiento per cápita; meta 8.3, fortalecer el apoyo a las actividades productivas, y meta 8.6, disminuir la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan. Después están las metas en retroceso, que son: meta 8.2, mejorar los niveles de productividad; meta 8.4, mejorar la producción y consumo de los recursos mundiales, y meta 8.5, lograr el pleno empleo y el trabajo decente. Se tienen tres metas que no fueron evaluadas por la CEPAL y que no fueron consideradas en el capítulo. Este constituye el contenido del capítulo VII.

En el capítulo VIII se hace una revisión del objetivo 9 de los ODS. Busca «Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación». Este objetivo se expresa a través de ocho metas, de las cuales, según la evaluación de la CEPAL, tres se van cubrir; dos van en el sentido correcto, pero la acción es limita-

da; una va en retroceso y una no fue evaluada. Las metas que se cumplirán son: meta 9.1, desarrollar infraestructuras fiables; meta 9.a, facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles, y 9.c, aumentar el acceso a la tecnología de la información. En el apartado de metas con tendencia correcta, pero acción limitada, se encuentran: meta 9.4, modernizar infraestructuras e industrias para que sean sostenibles, y 9.5, aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica. En retroceso: meta 9.2, promover la industrialización inclusiva y sostenible. Según la evaluación que realiza el CODS (2020), este objetivo es el de mayor rezago; es decir, los países de América Latina presentan serias debilidades en el campo de la innovación.

Los capítulos IX, X y XI se utilizan para discutir y recomendar algunas medidas de política económica para mejorar los procesos de desarrollo de América Latina.

En el capítulo IX se revisan y hacen propuestas para buscar el mejoramiento de la educación en América Latina, se recogen planteamientos elaborados por los principales organismos internacionales que atienden los problemas educativos a nivel mundial; se empieza por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), quien expresa sus actuales ideas en el documento «Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación», donde se manifiestan las ideas centrales de este organismo que siempre van en torno a la inclusión, la igualdad y educación para todos y en todas partes. Del Banco Mundial se debe recoger su preocupación por el bienestar de la niñez, mejorar las condiciones para garantizar un regreso seguro a la escuela y garantizar una protección plena para la infancia. En tanto que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) manifiesta su preocupación por la educación de los adultos y las recomendaciones para la capacitación para el trabajo. Estos constituyen activos que siempre deben ser revisados por los encargados de diseñar e implementar las políticas educativas.

En el capítulo X se hacen recomendaciones para impulsar el crecimiento de un país, así como mejorar las condiciones de empleo. En primer lugar, un país debe cuidar y utilizar de la mejor manera su capital natural, que consiste en recursos energéticos y minerales, la tierra, los

recursos del suelo, madereros y todos los recursos biológicos y acuáticos. Manejar de manera adecuada el capital económico y financiero, en el cual, además de considerar el capital mercantil, incluir las relaciones entre los diferentes componentes del capital económico: población, infraestructura, etc.; este es el capital que más se ha estudiado y que mayor importancia se le brinda en la formulación de políticas para el desarrollo. Por su parte, el capital humano es el que se encarga de armar, estructurar y organizar todas las otras formas de capital; este tipo de capital se encuentra incrustado en los individuos y viaja con ellos, es acumulativo y no rival. Una forma de capital al que no se le ha dado la debida importancia es el capital social. Es la manera en que la sociedad se organiza para producir y distribuir todos sus satisfactores.

El último capítulo de este trabajo se refiere a la posibilidad que tiene América Latina de formular y ejecutar políticas de industrialización. Esta constituye una idea central que prevalece en la región desde finales de los cuarenta del siglo XX, cuando se inician las ideas estructuralistas. En la actualidad, las ideas de la industrialización se centran en la productividad, mejoramiento de los índices respecto a los países desarrollados, reducir las brechas de productividad incrementando la eficiencia del factor trabajo. Lo anterior se busca mediante políticas de desarrollo tecnológico; instrumentar políticas en ciencia y tecnología para el mejoramiento de la innovación. En este sector, la región manifiesta serias deficiencias, desde el gasto que se dedica a este renglón, donde en forma aproximada es el 0.5% del PIB. Lo anterior se ve reflejado en los resultados, al tener bajo número de artículos y revistas científicas; la cantidad de patentes registradas y concedidas a nacionales también es reducida. El sector conocimiento de la región debe lograr mayor protagonismo en la producción y participación en el contexto mundial.

En todos los temas manejados se recomiendan políticas para el mejoramiento de los procesos de desarrollo en la región latinoamericana, las cuales pueden ser de éxito, sólo si hay disponibilidad e involucramiento de los diferentes actores para lograr su consecución.

Mi deseo al realizar este trabajo es que apoye en el mejoramiento académico de los estudiantes de posgrado que cursan asignaturas relacionadas con el material aquí presentado; pero, en general, que sirva como obra

de consulta a todos los lectores que tengan interés por los estudios del desarrollo de América Latina.

Agradezco a todas las personas que ayudaron a mejorar el presente trabajo. Al director de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California, doctor Natanael Ramírez Angulo; al doctor José de Jesús Monjaraz, pero, sobre todo, a mis alumnos del posgrado en Estudios del Desarrollo Global, quienes tuvieron la oportunidad de leer diversas versiones de los capítulos y realizar observaciones a los mismos.

Tijuana, Baja California, abril de 2023

Santos López Leyva



CAPÍTULO I

EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

1.1. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente capítulo es exponer el estructuralismo económico latinoamericano, desde sus orígenes con el modelo de centro-periferia y cómo se va desarrollando hasta entrar en crisis a principios de los ochenta del siglo XX. Primero se explica lo que fue el desarrollo hacia afuera y después la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo hacia adentro sustentado en un proceso sustitutivo de importaciones.

Las aportaciones del pensamiento estructuralista latinoamericano se sustentan en la explicación de cuatro temas centrales: 1) el deterioro de los términos de intercambio; 2) la interpretación al proceso de industrialización; 3) los obstáculos estructurales al desarrollo, y 4) una teoría de la inflación. La explicación del deterioro de los términos de intercambio se ha intentado, cuando menos, partiendo de tres vertientes. Por una parte, se tiene una visión contable desde el comercio exterior de la región, una visión de la balanza comercial. La segunda versión es la de los ciclos, es decir, explicar los cambios en la economía latinoamericana a partir del comportamiento de los ciclos económicos globales, y la tercera proviene de la economía neoclásica, la cual busca una explicación de las diferencias en la productividad y la disparidad de elasticidades de los productos que se comercian.

En el elemento sobre el cual insiste el estructuralismo es el respectivo a los obstáculos estructurales al desarrollo, considerados desde la pers-

pectiva externa que acarrearán las economías desarrolladas y la perspectiva interna proveniente de las dinámicas productivas estructuradas al interior de cada economía.

La explicación de los procesos inflacionarios constituyó un tema central para esta corriente de pensamiento, ya que la inflación no provenía sólo del exceso de circulante, sino que era resultado de fallas estructurales que acarrearán los sistemas productivos.

1.2. LOS ORÍGENES

La corriente estructuralista surgió a mediados del siglo XX como una propuesta alternativa al pensamiento económico dominante en la época, donde las visiones clásica y neoclásica de la economía negaban la participación del Estado. En su centro teórico mantiene la negación a la existencia de una monoeconomía, planteamiento casi de dominio absoluto en esa época, el cual consideraba que mediante el uso de la teoría económica convencional podían explicarse y atenderse los problemas económicos de los países subdesarrollados (Hidalgo-Capitán, 2011).

Dice Sztulwark (2005) que en los países centrales aparece la economía del desarrollo, con la que se buscaba explicar, desde una perspectiva crítica, lo que no había logrado interpretar la llamada «economía pura», la existencia de espacios y regiones económicas que no conseguían alcanzar el desarrollo mediante las propuestas tradicionales de política económica. Esto hace que en la periferia latinoamericana surja la escuela estructuralista, con una visión propia y con la intención de interpretar y recomendar medidas de desarrollo para la región.

En su interpretación, el estructuralismo expuso que el subdesarrollo de los países latinoamericanos provenía de causas estructurales que impedían un mejor desempeño de los sectores económicos, los cuales no utilizaban las tecnologías más avanzadas y ello era el motivo del atraso productivo respecto a los países industrializados; esto condenaba a los países a ser exportadores de productos primarios, que cambiaban por productos industrializados, trayendo consigo un deterioro en los términos de intercambio. Entonces, el principal propósito del estructuralismo latinoamericano fue promover la industrialización de la región, que esta-

ría sustentada en un modelo de sustitución de importaciones (ISI). Para Prebisch (1949), el problema de las economías latinoamericanas era su heterogeneidad estructural, donde se observaba la convivencia de sectores productivos muy diferentes (Collantes, 2009). Esta tesis fue desarrollada, de mejor manera, por Aníbal Pinto (1965, 1970), quien hace una crítica dirigida a aquellos que sostenían la prevalencia de una estructura dual de la economía latinoamericana; por el contrario, en la región convivían varios tipos de estructuras económicas, hecho que lo llevó a documentar, acertadamente, la existencia de esta heterogeneidad estructural (Kuri Gaytán, s/f).

El estructuralismo realizó un diagnóstico para la región enfocado en dos variables: la inflación y el comercio internacional. En cuanto a la inflación, señalan Peet & Hartwick (2009) que en el periodo de 1940 a 1960 varios países latinoamericanos experimentaron inflaciones anuales entre el 80 y el 100%. Los economistas monetaristas argumentaron que este fenómeno fue causado por el exceso de circulante; para su regulación, era necesario disminuir la cantidad de dinero en circulación. Por su parte, los estructuralistas refutaban esta visión al opinar que este tipo de políticas no eran adecuadas para los países de América Latina. El problema de la inflación sólo podía resolverse por la vía de los cambios estructurales, como la reforma a la tenencia de la tierra, la sustitución de importaciones para hacer que los países fueran menos dependientes de la importación de manufacturas, mejorar los sistemas educativos y fiscales (Peet & Hartwick, 2009; Rodríguez Araujo, 2006). Para Rodríguez (1977, p. 484):

[...] los principales aportes a la teoría económica aparecen en cuatro grandes ámbitos: la teoría del deterioro de los términos del intercambio; la interpretación del proceso de industrialización; el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo y la teoría de la inflación.

En el presente trabajo se busca explicar estas cuatro dimensiones.

El segundo aspecto del estructuralismo se refería a que Latinoamérica había practicado estrategias de desarrollo hacia fuera en el comercio internacional, donde estos países se habían dedicado a la exportación de productos primarios, como café, trigo y metales, a los países considerados los

centros hegemónicos de la economía. A partir de este hecho, de exportar productos primarios e importar bienes manufacturados, fue como Prebisch introdujo el concepto de centro-periferia, donde los países latinoamericanos habían desempeñado «el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales» (Prebisch, 1949, p. 5). Dinámica que lo llevó a considerar el llamado desarrollo hacia fuera.

Fueron varios los pensadores latinoamericanos que formularon, difundieron y defendieron esta corriente estructuralista, entre ellos Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Celso Furtado, Juan F. Noyola, Osvaldo Sunkel, pero sobre todo el equipo académico relacionado con la CEPAL.

Para el caso de la CEPAL, Bielschowsky (1998 y 2009) logra identificar cinco etapas en el desarrollo de su obra, hasta los años noventa: 1) orígenes y años cincuenta: búsqueda de la industrialización; 2) *años sesenta*: impulso a reformas para fortalecer el proceso de industrialización; 3) *años setenta*: medidas para lograr la reorientación de los estilos de desarrollo hacia una diversificación pro exportadora, acompañada de una homogeneización social; 4) *años ochenta*: *políticas para la superación del problema de endeudamiento externo mediante el «ajuste con crecimiento»*, y 5) en los años noventa: promoción de medidas para la transformación productiva con equidad.

Para 1969, Aníbal Pinto hacía un recuento de los temas que en la CEPAL se habían trabajado a lo largo de veinte años (Pinto, 1991a, p. 271):

1. Crítica a la teoría tradicional sobre el comercio exterior, más específicamente sobre el carácter de las relaciones económicas entre «centro» y «periferia».
2. Razón de ser de la industrialización y análisis de algunos de sus aspectos principales en el ámbito latinoamericano.
3. La planificación como imperativo para el desarrollo, su contenido general y orientación técnica, y examen de la experiencia regional en la materia.
4. Motivación del financiamiento y de la inversión extranjeros y sus modalidades adecuadas para satisfacer las exigencias del crecimiento económico.

5. La integración regional como arbitrio primordial para superar los compartimentos estancos en la industrialización posterior a la crisis.
6. Naturaleza de la inflación latinoamericana, análisis de sus causas y las políticas convencionales de estabilización.
7. Sobre la «dimensión social» del desarrollo económico, examen de los factores que lo condicionan y las repercusiones sociales del proceso, así como de algunos cambios experimentados en la estructura del empleo y de los sectores sociales.
8. Situación y posición de América Latina frente a las políticas de comercio internacional y al intercambio entre los países en vías de desarrollo y las economías industrializadas.
9. Una visión global e integrada de los problemas del desarrollo latinoamericano y de las transformaciones estructurales que se requieren para imprimirle dinamismo y distribuir equitativamente sus frutos.

A pesar de las críticas que se le han hecho, el proceso sustitutivo de importaciones presentó considerables aportaciones al desarrollo de la región que se expresaron en crecimiento económico motivado por los incrementos en la producción industrial, mejoramiento en variables sociales como educación, niveles de vida, vivienda y en el bienestar general. Junto a todo ello, se pudo observar la presencia de importantes rezagos en algunos sectores de la población. También porque, en general, no logró mantener una alta participación de la industria de América Latina en la producción industrial mundial, pues, como señalaba Pinto en 1983 (Pinto, 1991b), a finales de la década de los setenta las economías capitalistas desarrolladas generaban más del 60% de la producción industrial del mundo, correspondiendo a la periferia menos del 10% y, dentro de ella, a América Latina alrededor del 5%.

Desde mediados de los años setenta, el cambio estructural global comenzó a tomar otras direcciones: los albores de la tercera revolución industrial; incremento y globalización del capital financiero; del protagonismo de las empresas transnacionales y las transformaciones institucionales; como consecuencia, las propuestas del estructuralismo disminuyeron

en su operatividad y el modelo de sustitución de importaciones entró en desgaste, adquiriendo baja reputación. Ello llevó a menguar la influencia de sus planteamientos teóricos y metodológicos que le daban sustento, lo que condujo a la búsqueda de nuevas propuestas teóricas, las cuales dieron lugar a lo que se denomina neoestructuralismo, surgido en los años noventa. La propuesta de un modelo de sustitución de importaciones se erosionó debido a los altos costos de producción, el descuido en la calidad de los productos, que perdieron competitividad en el mercado internacional a consecuencia del proteccionismo; abandono del sector agrícola o, mejor, la falta de integración de este sector al proceso de industrialización; la resistencia a la inversión extranjera, pero, sobre todo, la pérdida de capacidad financiera del Estado para subsidiar la producción sustitutiva, lo cual llevó al incremento de la deuda. A pesar de todo, los países latinoamericanos no hubieran alcanzado este nivel de industrialización con la implementación de políticas liberales de libre comercio, apertura de fronteras y sin la intervención estatal. Aparte del acierto en la promoción de la industrialización, otro gran aporte fue el logro de construir un pensamiento económico específico para la región y con ello negar la universalidad de un pensamiento monoeconómico, idea predominante en esa época. A diferencia de la corriente dominante, en la que su método de trabajo era de carácter deductivo, fue posible construir propuestas desde un enfoque diferente, recurriendo a una perspectiva inductiva.

1.3. LA CONCEPCIÓN DE CENTRO-PERIFERIA

Para 1949, en su trabajo «Desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas», Prebisch establecía que el modelo tradicional de división internacional del trabajo en el que había participado la región por más de un siglo se estaba destruyendo; de ser un espacio dedicado a la producción de alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, la región estaba tomando un nuevo camino y era el de la industrialización (Prebisch, 1998a). Este proceso constituía el único camino del que disponían los países latinoamericanos para capturar parte del fruto del progreso técnico y elevar el nivel de vida de la población. Mediante los hechos referidos por Prebisch, se puede establecer que América

Latina se estaba transformando de un modelo de crecimiento hacia afuera, donde el progreso técnico sólo se aloja en los sectores exportadores de alimentos y materias primas, para empeñarse en el impulso de una nueva actividad económica, que era la industria, con una visión de crecimiento hacia adentro.

En el proceso de industrialización no habría de olvidarse el desarrollo eficaz de la producción primaria; al considerarla como una de las condiciones necesarias para el desarrollo de la industria, al responsabilizarla de la producción de alimentos para mejorar las condiciones de vida de la población, debía dedicarse recursos para disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos utilizados en la producción de alimentos para el sustento diario de la población. Tampoco se debía sacrificar el proceso de exportación primaria en aras de promover el desarrollo industrial, porque éste se mantiene como fuente de suministro de divisas, necesarias para sostener la dinámica industrializadora.

Cuando Prebish (1998a) abordó los límites de la industrialización, sostuvo que el crecimiento económico de América Latina dependía del incremento en el ingreso medio por habitante y del aumento de la población. El aumento del ingreso medio se puede agrandar por dos mecanismos: por el incremento en la productividad y por el aumento en el ingreso de los individuos ocupados en la producción primaria respecto a los ingresos de los habitantes de los países que importan esa producción.

Prebish (1998b), en su trabajo *Estudio económico de América Latina 1949*, lleva a cabo un análisis sobre el proceso de industrialización global. Inicia en Inglaterra con la Primera Revolución Industrial, la cual se difunde después a otros países de Europa y Estados Unidos para llegar a Japón con la llamada segunda industrialización, formándose así los grandes centros industriales en torno a los cuales se crearía un nuevo sistema, vasto y heterogéneo, que se denomina periferia.

Dentro de esa periferia, el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra si no allí en donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a aquellos grandes centros industriales (Prebish, 1998b, p. 133).

En el concepto de centro-periferia se encuentra implícita la noción de desarrollo desigual, pues los centros se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; en cambio, la periferia está constituida por las economías donde los procesos productivos aparecen rezagados desde el punto de vista tecnológico y organizativo (Rodríguez, 1977 y 1980).

[...] la estructura productiva de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales: su carácter especializado (o unilateralmente desarrollado) y heterogéneo (o parcialmente rezagado) que expresa la coexistencia de sectores de alta productividad del trabajo con otros más rezagados; mientras que en el centro es diversificada y homogénea. Sobre esta diferenciación estructural, se produce la especialización productiva, que se corresponde con las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: mientras los centros producen y exportan bienes industriales, la periferia produce y exporta, básicamente, materias primas y alimentos (Sztulwark, 2005, p. 33).

En el llamado «desarrollo hacia afuera», el progreso técnico sólo se aloja en aquellos sectores exportadores de productos primarios y, en general, en las actividades vinculadas a los sectores de exportación, coexistentes con sectores rezagados desde la perspectiva tecnológica y con bajo nivel en la productividad del trabajo (Rodríguez, 1980). Por lo contrario, los centros son espacios donde se producen y aplican los adelantos tecnológicos, manifiestan una alta productividad del trabajo y el ingreso medio real por trabajador es alto respecto a la periferia.

Pinto (1973b), en su trabajo «El centro periferia, 20 años después», lleva a cabo una excelente revisión de los principales aspectos de la marginalización e inserción dependiente de la periferia en sus relaciones comerciales y financieras con el centro. Los puntos que propone en su análisis son los siguientes:

1. Marginalización relativa en el mercado de bienes y la inversión directa del centro.
2. Nuevas formas de inserción dependiente por la vía de las corrientes financieras.

3. Se establecen periodos principales de la inversión extranjera.
4. Exacción financiera en forma de capitales e intereses pagados al centro.
5. Exacción comercial por la vía de la mayor subida de los precios de los productos manufacturados que los precios de los productos primarios.
6. Extranjerización de la economía periférica.
7. La subordinación tecnológica.
8. El círculo vicioso del endeudamiento.
9. La alienación social.

1.4. LA TEORÍA DEL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

La concepción centro-periferia no constituye un enfoque estático. Derivado de ello, se puede observar un deterioro en los términos de intercambio conforme avanzan las interacciones comerciales entre estos dos espacios. Su contenido dinámico se observa en la evolución desigual de las productividades y los ingresos medios. Se postula que la productividad del trabajo es más alta en los centros como producto de la introducción del progreso técnico y mejoras organizativas, pero también el ingreso real medio crece en forma dispareja al hacerlo con mayor velocidad en las economías de los centros. Esto lleva a un ensanchamiento en la brecha entre los centros desarrollados y la periferia de países en vías de desarrollo.

El progreso técnico presenta un mayor dinamismo en los centros que en la periferia. Esto conduce a que la productividad del trabajo sea también más alta en esos espacios, lo cual repercute en el ingreso real medio de la población y hace que sea también mayor en las economías centrales. Como resultado de la constante dinámica transformadora de la economía, de un punto de intercambio desigual entre centro y periferia se parte hacia un constante deterioro en los términos de intercambio, de forma tal que, conforme se adopten mecanismos de destrucción creativa en los países centrales, se deterioran los términos de intercambio para las economías periféricas. El deterioro implica que los frutos del progreso técnico observan una concentración en los centros industriales. Rodríguez

(1977, p. 489) señala que «Por definición, el deterioro de los términos de intercambio implica que el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación se reduce en el transcurso del tiempo».

El solo hecho de que la productividad del trabajo sea mayor en los centros introduce un fenómeno de intercambio desigual entre éstos con la periferia, pero si estos ritmos de incremento en la productividad del trabajo se mantienen, esto conducirá al deterioro constante de los términos de intercambio, lo cual lleva a la periferia a mantenerse en condiciones de subdesarrollo. Otro efecto es que los ingresos medios de las economías periféricas aumenten en menor intensidad que la productividad del trabajo; entonces, esto hace que parte de los ingresos provenientes de esta productividad se transfiera a los centros. Esta transferencia puede ser poco significativa para las economías centrales, pero representa un porcentaje importante para el desarrollo de las economías periféricas.

Una de las causas del deterioro de los términos de intercambio es la generación continua de excedente de mano de obra, la cual presiona de forma constante hacia la baja de los salarios pagados en la producción primaria de exportación, y por este medio influye en los precios de estos productos y en la baja de los ingresos medios de los trabajadores. Esto también lleva a que se estructure un sector intensivo en trabajo.

En los intentos por realizar una medición o un reconocimiento de los efectos de los cambios en los términos de intercambio se han seguido, por lo menos, tres direcciones.

Primera: una versión contable. Consiste en mantener información del comportamiento de esta variable y de los efectos manifiestos de los diferentes elementos de influencia en los términos de intercambio. Se pueden seguir diferentes técnicas contables o también algunos modelos de predicción utilizando esta información. Para trabajar en esta dimensión, se consideran datos de la población ocupada, tanto en el centro como en la periferia, la productividad del trabajo, el ingreso medio, todo ello tanto en el sector primario como en el industrial. El comportamiento y tratamiento de esta información desde la perspectiva contable puede apuntar hacia tres direcciones: *a*) un alza, lo que implica un movimiento a favor

de los productos primarios, observándose un traslado de los beneficios del progreso técnico del centro hacia la periferia, incrementando la productividad del trabajo y por tanto el ingreso medio, lo que repercute en el mejoramiento en las condiciones de vida de la periferia; *b*) permanecer inalterados, es decir, que el centro y la periferia se reparten los frutos de su propio progreso técnico, y *c*) el deterioro de los términos de intercambio implica la pérdida de los frutos del progreso técnico logrado en la periferia, trasladando parte del progreso técnico alcanzado en la periferia hacia los centros; esto se puede observar con mayor nitidez en la agricultura, donde la producción lograda mediante el progreso técnico beneficia a los centros.

Dice Sztulwark (2005) que la periferia enfrenta tres tipos de problemas: *a*) las tendencias hacia el desequilibrio externo, *b*) el deterioro de los términos de intercambio, y *c*) la adecuación de las técnicas productivas importadas de los centros industriales.

Segunda: la versión de los ciclos. Como es sabido, la economía capitalista avanza de forma cíclica, sobre la cual existen múltiples teorías. Considerando esta visión, las fases expansivas de los ciclos benefician a las economías periféricas. En la época de surgimiento y diseminación del enfoque estructuralista del desarrollo, expresado en la práctica con el modelo de sustitución de importaciones, se observó el auge del cuarto ciclo de Kondratiev, guiado, sobre todo, por los electrodomésticos; de ahí el impulso de una industrialización mediante una sustitución con la fabricación de productos no demandantes de altas tecnologías. En los periodos de auge de los ciclos el progreso técnico y los frutos del mismo se trasladan hacia la periferia, lo cual hace que, por esa vía, se manifiesten los periodos de auge. Por otra parte, en los periodos de crisis, la demanda de los centros tiende a la baja y ello repercute en los productos provenientes de la periferia. La baja en la demanda se traslada al incremento en el desempleo de la población, golpeando en mayor medida a los trabajadores de la periferia, quienes mantienen medidas organizativas y de defensa al trabajo más débiles que los trabajadores de los centros.

Tercera: versión de la industrialización. La explicación del deterioro mediante esta versión se sustenta en dos postulados de la economía neoclásica de los precios, ya que el deterioro es causado de forma simultánea por la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de las importaciones de la periferia y de los centros y, en segundo lugar, por la desigualdad entre estos dos espacios en cuanto a la penetración de la tecnología, los niveles de la productividad del trabajo y las diferencias salariales.

1.5. LA INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN

En el planteamiento del modelo estructuralista fue central el proceso de industrialización. Este modelo hizo de la industrialización la panacea para lograr el desarrollo de la región, lo que denominaron, en particular, el desarrollo hacia adentro.

Rodríguez (1980) resume los rasgos principales de este proceso de industrialización de la forma siguiente:

1. Cuando la economía mundial alcanza cierto grado de maduración o cierto nivel de ingreso, la industrialización pasa a ser la forma necesaria y espontánea del desarrollo de la periferia. Esto se puede ver de forma natural como el desarrollo del sistema capitalista desde el surgimiento de la protoindustria en el siglo XVIII, que constituyó un periodo entre la economía agraria y la economía industrial, hasta lo que hoy se denomina la Cuarta Revolución Industrial con la inteligencia artificial, el *blockchain* y el manejo de grandes volúmenes de información. Esto es resultado de que el capital circulante siempre busca nuevas actividades y espacios de participación.
2. La sustitución de importaciones constituye la forma obligada de la industrialización periférica y trae consigo, forzosamente, un cambio en la composición de las importaciones. Por este rumbo de ideas, es necesario revisar los procesos de industrialización que siguieron algunas economías centrales, como Alemania y Japón, donde determinadas industrias impulsaron un proceso imitativo. En la actualidad, China es el mejor ejemplo de industrialización bajo un modelo imitador, pero tuvo la capacidad para transitar ha-

cia una economía innovadora. Otros países asiáticos pasaron de un modelo de sustitución de importaciones y de economías imitadoras a convertirse en países innovadores. A América Latina –a pesar de que pudo desarrollar un exitoso proceso de sustitución de importaciones– no le alcanzó la capacidad o las condiciones no fueron las adecuadas para convertirse en una región innovadora.

3. La tendencia al desequilibrio externo es inherente a la industrialización por sustitución de importaciones. La concentración de capitales en el centro es un hecho que se observa por las razones del desequilibrio que ya se han argumentado; allí se encuentra el origen de las inversiones, lo que hace que el crecimiento de la economía mundial observe un fenómeno autocentrado.
4. Durante la fase de industrialización se tiende a producir desempleo de la fuerza de trabajo. Esto se ha manifestado históricamente y encuentra referentes teóricos en las diferentes escuelas del pensamiento económico. En los clásicos, fue Ricardo quien expuso el efecto desplazamiento y el posible saneamiento por efecto compensación. La industrialización, así como absorbe mano de obra de la agricultura, también crea desocupación formando los que se ha dado en llamar el ejército industrial de reserva.
5. Se originan, asimismo, desequilibrios intersectoriales de la producción. El darse la industrialización de la periferia, la cual no jala por igual a todos los sectores, ni a todas las ramas industriales, hace que se observen desequilibrios marcados tanto intersectoriales como intrasectoriales. El primer desequilibrio se observa entre la industria respecto a la agricultura, derivado de que en la periferia los apoyos por la vía de los recursos fiscales se encaminan hacia la primera. Pero también al interior de la industria hubo diferenciación en los apoyos y en las políticas.
6. Las condiciones propias de la agricultura inciden de manera decisiva en estas dos últimas tendencias. La agricultura de la periferia presentó altos desequilibrios por diversas razones. Se fortalecieron las actividades agrícolas dedicadas al mercado internacional, las ubicadas en los distritos de riego y las vinculadas a las cadenas industriales, más que las destinadas a la producción de autoconsumo.

1.6. LOS OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES DEL DESARROLLO

Otro punto central que incluye Rodríguez (1980), considerado de mucha importancia para el estructuralismo, concierne a los obstáculos para el desarrollo. Desde el surgimiento de la teoría del desarrollo en los años cincuenta del siglo xx, un elemento recurrente ha sido el estudio de los obstáculos al desarrollo. Estos obstáculos pueden llegar del exterior, o sea, lo que los estructuralistas denominan el estrangulamiento externo y los obstáculos internos.

1.6.1 *El estrangulamiento externo*

Cuando una economía entra al proceso de sustitución de importaciones empieza con lo que se denomina sustitución fácil, con bienes de fabricación no complicada, la cual involucra insumos, maquinaria y capital humano fáciles de obtener. En cambio, cuando se avanza en el proceso de sustitución y se ambiciona a trabajar en la elaboración de bienes de mayor complejidad donde se requiere de insumos más precisos y de mayor dificultad de obtención, de maquinaria de requerimientos técnicos de mayor complejidad, de capital humano con mayor nivel de capacitación, todo esto lleva a una mayor dependencia de estos recursos provenientes de las economías centrales, haciendo lenta y difícil la posibilidad de importación que lleva a crear un desequilibrio con el exterior.

La segunda fase comprende la producción de bienes de consumo intermedio y duradero. Para ello, se requieren nuevas estructuras productivas, el proceso de industrialización se va ampliando no sólo en sentido horizontal, sino que se va precisando un mayor grado de complementariedad y se avanza hacia una integración vertical. Pero los requerimientos de insumos y maquinaria persisten, hasta se pueden agudizar, ya que se avanza hacia procesos productivos de mayor complejidad.

A la larga, la intensificación del desequilibrio con el exterior puede llevar a lo que se denomina el «estrangulamiento externo», el cual conduce a detener el proceso de industrialización sustitutivo; por tanto, a que el crecimiento de la industrialización dependa de la capacidad de importación del sistema económico.

1.6.2 *Los obstáculos internos al desarrollo*

Al presentar un análisis sobre los obstáculos internos de la industrialización sustitutiva, se pueden revisar las siguientes dimensiones: la estructura agraria, la estructura industrial, la estructura social y la distribución del ingreso, y la estructura institucional.

En cuanto a la estructura agraria, en esta región prevaleció el latifundio con una productividad agrícola baja. En el caso de México, después de la Revolución mexicana surgió el ejido como una forma de organización de la explotación agrícola; sin embargo, esta organización fue también improductiva, ya que su objetivo central no era el incremento de la producción agrícola, sino que tenía objetivos redistributivos, pero también propósitos electorales. Los campesinos se organizaron alrededor de la Confederación Nacional Campesina (CNC), entonces uno de los pilares del partido en el poder. Hubo otras formas de explotación ligadas al capital extranjero; es el caso de la producción de banano, café y hortalizas en algunas regiones de América Latina.

En cuanto a los obstáculos en el sector manufacturero, los principales eran de tipo técnico y económico, para resarcir las falencias de tipo técnico donde la principal era la carencia de tecnologías adecuadas, por lo que se recomendaba recurrir a las llamadas tecnologías apropiadas. En la adaptación de las tecnologías de los centros a la industrialización periférica traía problemas de escala, de tamaño y de perfil para satisfacer las necesidades de la industrialización. Otra inadecuación provenía de la necesidad de capitales; la concentración del ingreso agravó la carencia de recursos para el apoyo a la producción, por lo que el Estado se vio en la necesidad de subsidiar el proceso de industrialización. Otra limitante fue la carencia del recurso humano de mayor cualificación para el impulso del proceso de industrialización.

Un obstáculo más fue la concentración del ingreso. Conforme se va dando la capitalización en la agricultura y se introducen nuevas tecnologías, se presenta la concentración del ingreso en este sector, que generó un excedente no utilizado en forma productiva en el sector industrial; pero, por otra parte, la introducción de nuevas tecnologías trajo consigo la desocupación de mano de obra en el campo, la cual busca colocación en el

sector industrial, presionando, de esta forma, el mantenimiento de salarios bajos. La carencia de capitales, el bajo perfil tecnológico y la existencia de abundante fuerza de trabajo fueron factores que limitaron el desarrollo del proceso industrializador, no permitiendo pasar de un modelo de fabricación de bienes de sustitución fácil a uno de bienes de fabricación más complicada con mayores requerimientos de capital, tecnología y fuerza de trabajo especializada.

Rodríguez (1980) marca otra serie de obstáculos que denomina de acumulación y gestión, que no son otra cosa que la debilidad de las instituciones prevalecientes. No se tuvo la capacidad de impulsar una reforma fiscal para el apoyo a la industrialización. Este proceso se sustentó en recursos públicos, lo que hizo que se incrementaran los compromisos financieros del Estado hasta rebasar las posibilidades de endeudamiento. Otro fenómeno fue la subutilización de los recursos disponibles, llegando a un fenómeno de destrucción de capitales como producto de su uso inadecuado. Este fenómeno se observó tanto en maquinaria que no respondía a la capacidad instalada, como en el capital humano con la formación de recursos y la utilización en puestos de trabajo no correspondientes con esta formación.

Por su parte, Rosales (1988) insistió en la necesidad de aplicar políticas de desarrollo, como respuesta creciente a la heterogeneidad estructural, lo cual llevó al diseño de propuestas de política agrarias, fiscales y sociales, cuyos centros estaban en la difusión del progreso técnico, la búsqueda de ampliación del mercado interno, la homogeneización de este mercado y la autosustentación dinámica del crecimiento (Sztulwark, 2005).

1.7. LA INFLACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA ESTRUCTURALISTA

Uno de los temas que más atendió el estructuralismo en la región fue el de la inflación. Para este enfoque teórico, la persistencia de los procesos inflacionarios en América Latina tiene su origen y refuerzo en las estructuras productivas prevalecientes y, como dice Pinto (1968; 1973a), estudiar el desempeño y comportamiento de estas estructuras es hurgar en lo que podría llamarse el subsuelo del problema inflacionario. Los componen-

tes centrales de la estructura global que deben atenderse para lograr una explicación del comportamiento de los procesos inflacionarios son los siguientes: *a*) la estructura productiva, conjunto de actividades creadoras de bienes y servicios que entran en el mercado; *b*) la infraestructura o capital social básico; constituye las facilidades colectivas que dan soporte a la estructura de producción; *c*) la estructura financiera, que son los agentes o canales que permiten que se lleven a cabo «monetariamente» las transacciones reales del sistema productivo, y *d*) el sector exterior, que son los puentes, las relaciones y también la dependencia respecto al resto del mundo (Pinto, 1968, 1973a).

Octavio Rodríguez, por su parte, considera que los diferentes trabajos desarrollados por los estructuralistas en torno a este problema presentan un rasgo principal común: «consideran que los procesos inflacionarios latinoamericanos tienen sus raíces en desequilibrios generados en la esfera real del sistema económico y, especialmente, en ciertas características y rigideces de los sectores externo y agrícola» (Rodríguez, 2006, p. 117). Lo anterior implica una crítica a las políticas estabilizadoras aplicadas en la región inspiradas en la visión monetarista, ya que condujeron a la desaceleración del crecimiento y aumento del desempleo y sólo lograron éxitos pasajeros en torno a las metas que perseguían.

Rodríguez (2006), con base en Noyola (1957), señala tres tipos de factores que promueven el aumento general de precios: *a*) el carácter estructural de la economía, referido a la distribución de la población activa por sectores productivos, la dinámica que sigue la economía, diferencias entre el ritmo de crecimiento de la economía en su totalidad y de los sectores que la conforman; *b*) de carácter dinámico, donde se marcan las diferencias entre el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto y de algunos sectores en específico, y *c*) de carácter sociopolítico o institucional, que se refiere a la estructuración del sector privado, las organizaciones sindicales y su poder de negociación y la participación de los diferentes grupos políticos en la conducción del Estado.

Noyola (1957, 1998), como otros pensadores del estructuralismo, insiste en que la inflación no es un fenómeno monetario, sino el resultado de desequilibrios de carácter real que se pueden observar en un aumento generalizado de los precios. Además de las presiones inflacionarias bá-

sicas que se mencionaron, este autor establece que existen los llamados mecanismos de propagación, los cuales pueden ser muy variados, pero sobresalen los de carácter fiscal, donde se incluye el sistema de previsión social y el sistema cambiario, el mecanismo del crédito y de reajuste de precios e ingresos.

El desajuste en la estructura productiva se reporta en América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial con el inicio del periodo de sustitución de importaciones, donde fue notorio el incremento de la participación en el PIB de los servicios y la industria, pues las actividades fabriles en un plazo corto duplicaron su cuota de participación, observándose un alejamiento entre el dinamismo de crecimiento del sector agropecuario respecto al industrial. Otro elemento que trajo tensión y desequilibrios fue el ensanchamiento de los servicios, ligado al crecimiento de los centros urbanos. Con ello, el advenimiento de una economía urbana. Estos focos de desequilibrio acarrearón serias implicaciones para la economía de América Latina. Pinto (1968, p. 66) señala que «La más patente y significativa para las tensiones inflacionarias estriba, sin duda, en la brecha más o menos considerable que se estableció entre el incremento de la demanda urbana por alimentos y la respuesta insuficiente de la oferta agrícola».

Otro elemento favorecedor de los procesos inflacionarios fue el tipo de relaciones entre la estructura productiva y lo que Pinto llama otras «sub-estructuras», donde el periodo en cuestión se caracterizó por agudas y recurrentes crisis de energía, de los transportes, carreteras, vivienda, servicios urbanos, salud y educación, etcétera. Pero una de las principales divergencias se halla entre la estructura y el sector financiero, en lo cual descansa uno de los focos de mayor influencia y subestimado para la detonación de procesos inflacionarios. Ante la creciente demanda de recursos financieros para sostener el modelo de industrialización, se pudo observar un sostenido crecimiento del gasto público que, en parte, se sostuvo con el expediente de emisión de moneda; por este medio se creó el ahorro que llevó a financiar las inversiones que el proceso de industrialización requería.

Un elemento adicional a considerar son las relaciones con el sector exterior. En los trabajos de Pinto se puede anotar su preocupación por las importaciones; no ver el mercado externo en su totalidad como una oportunidad para exportar los productos fue una debilidad del estructuralismo

que después fue criticada por Fanjzylber (1983). Pinto (1968) señala que las transacciones con el exterior pueden apreciarse desde diferentes ángulos, como el de ser dinamizadoras de la demanda global o ser provisoras del componente importado del sistema de producción interno. El sistema productivo interno, al no caminar según las dinámicas globales de la economía, puede generar una desarticulación que lleva a inducir procesos inflacionarios. El balance con el exterior siempre se encuentra sometido a una presión constante, y su dimensión depende del desajuste entre la expansión del ingreso interno y el incremento de las divisas. Esto se puede remediar mediante devaluaciones periódicas, pero constituye una medida pasajera, por lo que de nueva cuenta se podrá apreciar el desequilibrio. Para los estructuralistas, la inflación cuenta con un componente importado que siempre está presente.

Pinto (1968, p. 74) concluye que «ninguna política anti-inflacionaria parece tener posibilidades de conseguir resultados duraderos si no se asienta en un diagnóstico amplio y riguroso de los antecedentes estructurales de la inclinación persistente hacia la inestabilidad».

1.8. CRISIS DEL PARADIGMA ESTRUCTURALISTA

En este tema resaltan los argumentos de Ferrer (1998) acerca de los tipos de insuficiencias del modelo de industrialización seguido por América Latina: *a*) en primer lugar, este modelo de industrialización no generó las ventajas comparativas dinámicas que permitieran modificar sustancialmente la composición del comercio exterior tradicional; *b*) no fue posible desarrollar una capacidad endógena de asimilación y transformación de tecnologías importadas, se puede decir que ni siquiera un proceso exitoso de imitación que le permitiera a la región competir en la difusión del conocimiento a nivel global, y *c*) el creciente endeudamiento público y el desequilibrio fiscal pudieron agravar la debilidad externa.

Por su parte, Rosales (1988) opina que las fallas objetivas del proceso de industrialización se encuentran en: *a*) el descuido del manejo de la política de corto plazo; *b*) decisiones no adecuadas de la gestión de la empresa pública; *c*) demasiada confianza en el éxito de la intervención pública en la economía, sin una preocupación por una revisión de la eficiencia en

la gestión; *d*) transparencia escasa en el manejo de los recursos de la economía, lo que despertó ambiciones de empresarios y políticos y reducida competencia en las actividades comerciales, y *e*) sesgo urbano industrial en la política económica proveniente de la visión cultural de la industrialización como proceso de modernización y ascenso social.

Sztulwark (2005, p. 40) menciona que la CEPAL ya había insistido en las debilidades del modelo de industrialización y toma la siguiente opinión de este organismo:

El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: *i*) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; *ii*) la elección de las industrias se ha hecho por razones de circunstancias, más que por consideraciones de economicidad, y *iii*) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos (CEPAL, 1961).

Aunado a los factores relacionados con las decisiones de política económica se encuentran elementos de tipo político como la prevalencia de las dictaduras en la región, pero sin duda de manera más general la falta de canales de participación ciudadana, porque, por ejemplo, en México no existió dictadura militar, pero los cauces de participación ciudadana fueron reducidos. La dictadura militar fue una forma de gobierno muy soportada en la región en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX. Se pueden contar entre los países que sufrieron este flagelo a Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Cuba, Honduras, Guatemala, República Dominicana y algún otro.

Otro elemento a considerar es el declive del ciclo largo de la economía, pues en los setenta la llamada segunda revolución industrial basada tecnológicamente en la industria energética y la industria química, manifestadas en la industria de petróleo, sufrieron un colapso con el embargo petrolero de 1973. También el abandono del patrón oro sustentado en un dólar fuerte tuvo sus efectos en la región, así como mantener tipos de cambio fijos durante largos periodos.

Pese a todas las críticas al modelo de sustitución de importaciones, América Latina no podía crecer en las dimensiones que lo hizo si hubiera continuado bajo el modelo neoclásico de baja participación del Estado y dejar las decisiones a la mano invisible del mercado, pues, como se manifiesta en la tabla 1.1, la región tuvo un crecimiento más alto que el promedio mundial.

TABLA 1.1. Tasas de crecimiento del PIB total, PIB per cápita y PIB por trabajador de 1950-1980

País	PIB	PIB per cápita	PIB por trabajador
Argentina	3.3%	1.6%	2.0%
Brasil	7%	4.1%	3.4%
Chile	3.5	1.4%	1.9%
Colombia	5.1%	2.3%	2.3%
México	6.6%	3.4%	3.4%
Perú	4.9%	2.1%	2.4%
Total, América Latina	5.5%	2.7%	2.6%
Mundo	4.5%	2.6%	

Fuente: Bértola y Ocampo (2012).

En la tabla 1.1 se observa que América Latina presentó tasas de crecimiento más elevadas que el promedio mundial, donde el crecimiento promedio de la economía global fue 4.5% en los treinta años, en tanto que América Latina creció un 5.5% en el mismo periodo, es decir, lo hizo a una tasa mayor en un punto porcentual. El principal dinamismo lo tuvieron las dos grandes economías, Brasil y México, el primero que lo hizo a una tasa del 7%, con un crecimiento en el PIB per cápita del 4.1%, en ambos casos muy superior al promedio de la región y mundial. En el caso de México, la tasa de crecimiento del PIB fue del 6.6% y del PIB per cápita fue del 3.4%, también superiores a los indicadores de América Latina y mundial.

1.9. CONCLUSIONES

El estructuralismo latinoamericano constituyó una propuesta alternativa firme a la corriente principal de pensamiento económico durante la época en que prevaleció el modelo de sustitución de importaciones, formulada desde finales de los años cuarenta del siglo xx, elaborada para explicar el comportamiento económico de una región específica, de donde deriva la propuesta de una metodología con enfoque inductivo.

Su principal sustento se encuentra en la teoría de centro-periferia, donde los países que se encuentran en el centro se consideran desarrollados y los ubicados en la periferia se hallan en vías de desarrollo. Esta propuesta sustenta que el subdesarrollo proviene de factores estructurales; la principal es la existencia de una brecha tecnológica entre los países del centro y los de la periferia.

El principal propósito del estructuralismo fue promover la industrialización en América Latina; para ello recomendó el modelo sustitutivo de importaciones. Rodríguez (1977) señala que las aportaciones teóricas se dieron en cuatro aspectos: 1) el deterioro de los términos de intercambio; 2) la interpretación del proceso de industrialización; 3) los obstáculos estructurales del desarrollo, y 4) la teoría de la inflación. Al revisar las diferentes aportaciones del estructuralismo no queda la menor duda de que su interés teórico estuvo en estos cuatro temas.

La visión de centro-periferia no constituye un enfoque estático, sino que es un proceso dinámico, lo cual lleva al deterioro de los términos de intercambio, fenómeno que es posible demostrar por, al menos, tres diferentes métodos de evaluación: aplicación de técnicas contables, explicación del comportamiento del ciclo económico y utilización de modelos económicos. La principal explicación del deterioro de los términos de intercambio es el diferencial de productividades prevalecientes en el centro y la periferia.

Resulta adecuado pensar que la principal tarea del estructuralismo fue ofrecer una explicación teórica acerca de la industrialización en América Latina, pero su preocupación fue mucho más allá que las interpretaciones teóricas, sino que se abocó a la formulación de políticas para conducir el proceso de desarrollo de la región por la vía de la industrialización.

El estructuralismo pudo revelar un conjunto de obstáculos estructurales para el logro del desarrollo latinoamericano, los cuales agrupó en los de carácter externo y los derivados de causas internas del sistema. Propuso políticas que llevaran a aliviar los efectos de cada uno de estos factores.

Buscó explicar los procesos inflacionarios desde una perspectiva diferente a la ofrecida por la corriente principal del pensamiento económico donde la inflación se le atribuía a factores de tipo monetario. En contraparte, el estructuralismo trasladó las causas a las debilidades de las estructuras de producción, tanto como a sectores que apoyaban a éstas, donde se ubican las estructuras sociales.

Para 1983, Fanjzylber realizó serias críticas al enfoque de sustitución de importaciones y al estructuralismo latinoamericano, pero lo cierto es que sin ellos América Latina no habría logrado las tasas de crecimiento, ni alcanzado los niveles de desarrollo que ostentó en esa época. Pero quizá la mayor aportación de esta vertiente teórica del desarrollo económico fue la búsqueda de un pensamiento y una práctica propia para las economías de América Latina.



CAPÍTULO II

LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

2.1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como propósito llevar a cabo una revisión de la teoría de la dependencia elaborada por pensadores de América Latina. Este pensamiento proviene de diversas fuentes, pero, además, se estructura con distintas ideas, conceptos y vertientes, por lo que no constituye una teoría, sino que se le ha llamado la escuela de la dependencia. Se empieza por describir su surgimiento, atendiendo las condiciones y el contexto de su nacimiento y desarrollo. Se procura revisar las fuentes variadas que le dan sustento, incluyendo a autores que le dieron soporte y fuerza. En primer lugar, se revisan pensadores provenientes de la CEPAL como Celso Furtado y Osvaldo Sunkel; entre los autores marxistas se incluye a Ruy Mauro Marini y Theotonio dos Santos; por último, se incluye a pensadores que no se consideran dentro del marxismo, pero con ideas lejanas a la CEPAL; son los casos de André Gunder Frank y la obra conjunta de Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto.

Todo estudioso interesado en conocer el pensamiento del desarrollo en América Latina debe dedicar un espacio a esta escuela, ya que brinda un soporte teórico importante para entender el pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo.

2.2. SURGIMIENTO Y CONTEXTO

La teoría de la dependencia es un pensamiento surgido en América Latina. Puede verse como una continuación de los aportes cepalinos, en cuanto a la forma de entender la globalización y los efectos del libre mercado sobre las economías de la periferia, pero se fortalece del pensamiento marxista en tres direcciones: *a*) se sustenta en Marx y Engels en sus análisis del desarrollo en los países y regiones atrasadas; *b*) abrevia en los autores clásicos del imperialismo, como Hilferding, Luxemburgo, Bujarin y Lenin, y *c*) recurre a estudiosos del desarrollo económico en la época de los cincuenta del siglo XX, concretamente en Baran y Sweezy (Palma, 1987).

Marx y Engels (1848), en el *Manifiesto del Partido Comunista*, al describir el surgimiento y papel desempeñado por la burguesía, establecen que esta clase social instituye el dominio de las ciudades sobre el campo, de unas regiones sobre otras y de unas naciones sobre el resto; de esta forma se llega a establecer la dependencia. El mismo Engels en apéndice al tercer tomo de *El Capital* hace una descripción de las formas como las empresas de los países capitalistas se reparten el mundo (Engels, 1981).

Estos análisis del imperialismo, sobre todo, están referidos a ciudades, a regiones y colonias; la teoría de la dependencia realiza interpretaciones similares, pero ya relativas a países independientes, al dominio de unas naciones sobre otras, el cual se establece a través de múltiples formas: comercial, cultural, diplomática y militar. No sólo las colonias se vieron incorporadas a un modelo subordinado, sino los países independientes, en especial las naciones con Estados débiles; los problemas del tercer mundo –apuntan los dependentistas– se deben a un nuevo colonialismo sancionado, sobre todo, por las leyes del mercado y las empresas transnacionales (Collantes, 2009). Los mecanismos para esta dependencia son, en primer lugar, las empresas transnacionales que convirtieron las economías latinoamericanas en satélites de los países desarrollados. Un segundo mecanismo es el comercio internacional que se manifiesta, en forma precisa, en el intercambio desigual.

Por su parte, Rosa Luxemburgo, para el estudio del imperialismo, lo hace en dos fases. La primera en lo que se refiere a sus orígenes y la segunda los impactos. Desde su nacimiento, el capitalismo se dibuja a es-

cala global, ya que su modelo de producción se encadena a nivel mundial por la vía de los insumos y el comercio de mercancías, a través del requerimiento de insumos productivos, estandarización y difusión de los procesos y la realización de sus productos, el capitalismo es el primer sistema económico mundial (Lee, 1971). Mediante la destrucción de las formaciones precapitalistas genera un excedente de la fuerza de trabajo, el cual se convierte en el motor de la producción capitalista. En Luxemburgo es posible encontrar la propuesta de metrópolis y satélites, planteada después por los teóricos de la dependencia, en especial por André Gunder Frank.

Sin duda, el estudio clásico del imperialismo es el presentado por Lenin en 1916 (Lenin, 1916/2016), donde expone el desarrollo del sistema capitalista de producción hasta llegar a lo que denomina imperialismo. Esto se da mediante un proceso de concentración de capitales, que posibilita al capitalismo transitar del periodo clásico de competencia perfecta y conducirse a la etapa monopolista; con la combinación, así llama a la fusión de empresas, surgen los carteles, sindicatos, trust y monopolios. El bosquejo histórico de este proceso lo desarrolla en tres etapas: 1) de 1860 a 1880, punto culminante de la competencia perfecta; 2) después de la crisis de 1873 se acelera la cartelización, y 3) de 1900 a 1903, los cárteles se convierten en la base sólida de la economía. Ha surgido así el monopolio, caracterizado por: 1) la concentración de la producción y el capital en un grado elevado; 2) la fusión del capital bancario con el capital industrial, dando lugar al capital financiero; 3) el inicio del proceso de exportación de capitales; 4) la formación de asociaciones internacionales de monopolios capitalistas, y 5) la terminación del reparto territorial del mundo entre las potencias capitalistas.

Aunque Lenin no habla de metrópolis y satélites, sí hace referencia al surgimiento del monopolio como resultado de una política colonial seguida por las potencias mundiales.

Por su parte, Hilferding (1909/1963), al estudiar el capital financiero, aborda las organizaciones monopolísticas, las cuales considera elementos para la dominación económica, son el instrumento para la fijación de precios en el mercado. Diferencia entre el cártel, que busca fijar el precio más alto en el mercado, y el *trust*, que sólo busca fijar un precio uniforme entre sus miembros. Insistió en la cartelización como mecanismo de

concentración del mercado, aunque para fijar los precios en el mercado no es necesario que en cártel se integren todas las empresas. La principal intención de este autor fue estudiar las formas bajo las cuales las concentraciones monopólicas dominan el mercado y llegan hasta establecer este dominio a escala global.

Las generaciones de estudiantes economía y de otras ciencias sociales en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX en América Latina cursaron, como asignatura obligada, el materialismo histórico, donde una de las fuentes principales fue el texto de Nicolás Bujarin: *Teoría del materialismo histórico*. De este autor, los marxistas posteriores heredaron la forma de concebir las ciencias sociales, el carácter clasista de la ciencia, la existencia de una ciencia burguesa y una ciencia proletaria, donde se insiste en que la ciencia proletaria es superior a la ciencia burguesa. El materialismo histórico es una interpretación de los fenómenos sociales, es una sociología marxista (Bujarin, 1972). Existieron trabajos latinoamericanos que abordaron materialismo histórico, pero sin duda el que alcanzó mayor popularidad fue el libro de divulgación escrito por Martha Harnecker, *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. Gran parte de los estudiantes de ciencias sociales de América Latina en la década de los setenta tuvieron este libro como texto central en los cursos de materialismo histórico.

Otro abrevadero de la teoría de la dependencia fueron los trabajos de dos grandes teóricos del desarrollo: Paul A. Baran y Paul M. Sweezy. El primero, con su libro *La economía política del crecimiento*; en esta obra, una preocupación central del autor es el estudio del atraso de los países, donde señala que no puede haber dos países que presenten características similares en el atraso, pero sí similitudes en las presiones que lo generan (Baran, 1959); dedica tres largos capítulos a explicar el fenómeno del atraso y su preocupación es exponer las razones por las cuales el desarrollo de los países capitalistas ha sido desigual. Explica la forma en que el capitalismo irrumpió el desarrollo histórico de los países atrasados impidiendo las condiciones clásicas del crecimiento. En estos países, la generación de un excedente económico ha servido para mantener un estrato social parásito, que no permite la acumulación de capital para la inversión.

Por su parte, Paul M. Sweezy (Sweezy, 1970), con base en la teoría económica marxista, desarrolla un muy bien sustentado estudio sobre el

capitalismo, desde su surgimiento, desarrollo y hasta que éste adquiere la forma de imperialismo. Cuatro partes integran el estudio. La primera, dedicada al método de estudio, en su preocupación por el método de trabajo hace una diferencia con Baran. El capitalismo parte de la generación de un excedente económico; por tanto, una tarea de la economía es medir este excedente y explicar las formas de apropiación, lo cual lleva a un proceso de acumulación de capitales. De ahí pasa a la parte dos del trabajo, que es precisamente el estudio del proceso de acumulación de capitales, mermado por la tendencia descendente de la tasa de ganancia, para llegar a las crisis capitalistas, las cuales estudia en la parte tres de su trabajo. Para alcanzar el imperialismo, es necesario que surjan monopolios en el proceso de acumulación de capitales, los cuales son apoyados por la fuerza del Estado e imprimiendo el carácter de monopolista al capital. En este trabajo, Sweezy expone, con gran sustento teórico y metodológico, una nueva teoría sobre el desarrollo capitalista.

La preocupación de Sweezy por el aspecto metodológico se puede observar en la correspondencia con Baran. Este último escribe una carta a Sweezy refiriendo las críticas que formula Nicholas Kaldor¹ al reciente libro escrito por Baran. Sweezy, en uno de los párrafos de respuesta, menciona: «Los verdaderos problemas de la economía política son identificar y abstraer del sistema las tendencias decisivas y analizar sus interacciones» (Baran y Bellany, 2017, p. 198).

2.3. DESARROLLO Y PLANTEAMIENTOS DE LA TEORÍA

Para Palma (1987), esta corriente de pensamiento no constituye una teoría, porque bajo el título de «dependencia» es posible encontrar aportaciones con enfoques muy diferentes, por lo que sugiere llamarla «escuela de la dependencia». Continúa diciendo que al realizar un análisis de esta variedad de trabajos, tradicionalmente se han logrado tres agrupaciones: 1) aquellos trabajos que niegan la posibilidad de un desarrollo capitalista para la región, porque este sistema sólo conduce al «desarrollo del sub-

¹ Se refiere a la revisión que hizo Kaldor del libro de Baran, *The Political Economy of Growth*, publicado en español en 1959 por el Fondo de Cultura Económica en México.

desarrollo»; todas las acciones emprendidas sólo llevan a profundizar los mecanismos del subdesarrollo; 2) el segundo grupo se refiere al estudio y análisis de los obstáculos que enfrenta el desarrollo capitalista en la región, particularmente las limitantes para el establecimiento de una economía de mercado desarrollada, y 3) aquellos que aceptan la posibilidad de un desarrollo capitalista en la periferia, pero reconocen una dependencia de los centros.

El propio Palma (1987) hace un fructífero intento y presenta una agrupación diferente de los distintos enfoques que se manejan en la dependencia: dice que el primer enfoque es iniciado por Frank y continuado en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Chile (CESO) donde figuraron dos Santos, Marini, Caputo, Pizarro y otros. Su propósito fue construir una «teoría del subdesarrollo» alrededor del carácter dependiente de las economías periféricas. El segundo enfoque proviene de investigadores asociados a la CEPAL; son los casos de Sunkel y Furtado. Tiene como propósito reformular la teoría cepalina desde la perspectiva de realizar propuestas encaminadas a reducir los obstáculos del desarrollo nacional. Finalmente, está el enfoque que no pretendió elaborar una teoría de la dependencia, sino llevar a cabo revisión y análisis de situaciones concretas de dependencia. En tal enfoque es posible encontrar a Cardoso y Faletto. Recomienda, por tanto, estudiar las formas concretas en que se presentan las relaciones de dependencia.

Para la presentación de esta teoría se sigue el esquema expuesto en cuatro grupos de autores (Solorza y Centré, 2011; Blomström y Hettne, 1990; dos Santos, 2002), quienes señalan que los diferentes estudiosos de esta teoría se pueden dividir en cuatro grupos:

- a) La corriente crítica y autocrítica del estructuralismo latinoamericano, caracterizado por incluir propuestas para el impulso de proyectos nacionales autónomos, partiendo de la concepción de un desarrollo endógeno. Estuvieron vinculados a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Destacan Oswaldo Sunkel, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Helio Jaguaribe, entre otros. Kay (1998) denomina a esta línea la corriente estructuralista de la teoría de la dependencia.

- b) La corriente de los neomarxistas donde se puede mencionar a Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos e investigadores del CESO. En México se ubicaron en esta corriente Alonso Aguilar, Fernando Carmona y Pablo González Casanova.
- c) Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto, considerados desde la perspectiva marxista no ortodoxa.
- d) Una posición crítica fuera del marxismo como André Gunder Frank.

2.3.1. *La corriente crítica del estructuralismo*

Celso Furtado

Para Celso Furtado, la teoría del subdesarrollo es esencialmente una teoría de la dependencia (Furtado, 1996), porque su papel es explicar «a partir de la hipótesis de existencia de un sistema global generador de nuevas técnicas y formas de comportamiento ligadas al progreso técnico, las normas de funcionamiento de los subsistemas dependientes» (p. 588). Acepta la existencia de países periféricos para lo cual no se puede encontrar una fundamentación en la teoría clásica, ni siquiera en la «ley de las ventajas comparativas» de Ricardo, pero, tampoco en el pensamiento neoclásico, en su libertad de mercado, que más que una teoría económica es sólo una retórica –señala Furtado–. De tales premisas parte este autor con el propósito de canalizar sus esfuerzos encaminados a construir una teoría para explicar el subdesarrollo latinoamericano.

La ausencia de homogeneidad estructural, ante la presencia de desequilibrio a nivel de los factores de la producción, tiende a introducir condiciones desiguales en la distribución del ingreso, lo cual fue producto de un incremento en la productividad, derivado de la expansión del sector exportador y el sector sustitutivo de importaciones, generando nuevos productos, que eran consumidos por los actores ligados con estos sectores de la economía, produciendo así patrones de consumo imitadores a los establecidos en las economías dominantes. Todo esto llevó a un dualismo cultural y de sistemas productivos al interior de los países dependientes, categoría duramente criticada por el pensamiento marxista. La existencia del subdesarrollo es un sistema internacional, ya que, en la mayor parte

de los casos, está ligado a empresas transnacionales; entonces, el centro de las decisiones se encuentra fuera de los países subdesarrollados. El citado subdesarrollo de estos países es una transformación estructural del sistema global que tiende a estrechar las relaciones de dependencia.

Para 1969, cuando aparece la versión en portugués de su libro de *La economía latinoamericana*, Furtado identifica tres periodos en el desarrollo de esta economía en la posguerra: el primero se prolonga hasta fines de la década de los cincuenta; se caracteriza por una aceleración del crecimiento, producto del dinamismo de la economía mundial, principalmente la de Estados Unidos; el segundo, hasta finales de los sesenta, se caracteriza por un nítido crecimiento, y en el tercero, que inicia a partir de 1968, se observa de nueva cuenta un crecimiento. Los principales factores determinantes de estas tendencias fueron de origen externo. Para esa fecha, apunta que los temas que principalmente se discutían en la región eran:

1. La reinserción de las economías regionales en las líneas de expansión de la economía internacional.
2. La reformulación de las relaciones económicas con Estados Unidos, y
3. La reformulación de las relaciones con los grandes consorcios internacionales.

Se debe llamar la atención que Furtado ofrece participación importante al sector externo en la conformación de las economías latinoamericanas, elemento que había sido desatendido por el estructuralismo. En esta dirección, recomendaba contemplar los siguientes aspectos:

1. Reconstrucción de las estructuras económicas con miras a intensificar la asimilación de la tecnología moderna en todos los sectores productivos.
2. Formulación de políticas de empleo capaces de poner fin al actual proceso de creciente marginación social.
3. Organización del sector público.
4. Conquista de un mínimo de autonomía tecnológica.
5. Cooperación en el plano regional.

Furtado reconoce y documenta la existencia del dualismo económico a escala mundial, posición duramente criticada por Gunder Frank (2015). Algunos países, con base en el impulso de un proceso de industrialización, empezaron a mejorar sus economías y a experimentar un proceso de despegue respecto a las restantes economías; es decir, un grupo de países alcanza cierta etapa de desarrollo en la economía industrial; en este proceso es acompañado por los otros países y empiezan a presentarse nítidas tendencias de polarización económica en la economía mundial, observando una brecha entre las economías productoras y propagadoras de las transformaciones técnicas respecto a las economías subdesarrolladas. Un gran diferencial que establece entre estos dos tipos de desarrollo es el impulso de economías de escala en los países avanzados, pero también las ventajas que representa para las grandes firmas la concentración financiera; las grandes firmas tienden a organizarse para competir en el contexto internacional (Furtado, 1977).

Por su parte, los países subdesarrollados, tradicionalmente exportadores de materias primas, recursos naturales y mano de obra, tuvieron que incrementar su dinámica exportadora, ya que se constituyó en el principal mecanismo para tener acceso a los productos y nuevas tecnologías de los países desarrollados. Los productos primarios que no se beneficiaron con las economías de escala, ni con la concentración de capitales, son vendidos en los mercados de las economías industrializadas a precios reales declinantes. Esto debilitó los términos de intercambio, donde, por ejemplo, América Latina, entre 1950 y 1965, perdió 1.7% de su capacidad de importar.

Furtado (1977) hace suyas las iniciativas tendientes a modificar el contenido y las formas de las relaciones económicas internacionales adoptadas por la *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo* realizada en Ginebra en 1964, Nueva Delhi en 1968 y en Santiago de Chile en 1972, las cuales resumen en tres puntos.

1. La necesidad de reducir las fluctuaciones de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales por esa vía, cesar la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de las naciones exportadoras de productos primarios.

2. Acceso de los países subdesarrollados al comercio internacional de manufacturas, lo que exigía un tratamiento especial para dichos países. Lo anterior implicaba la instrumentación de un sistema de compensaciones para aliviar el debilitamiento de los términos de intercambio de estos países.
3. Desarrollo de la investigación científica y tecnológica en los países subdesarrollados. Los temas relativos a ciencia, tecnología e innovación, en general, la instrumentación de la economía del conocimiento es de los más discutidos en América Latina y en los cuales la CEPAL ha puesto mucha atención en lo que va del siglo XXI.

En la obra de Furtado, el desarrollo se concibe como una invención social más que como una transformación; en nuestros días, diríamos que es una innovación social, lo cual requiere de una intencionalidad y para que este elemento se manifieste se requiere de condiciones históricas, lo que no se puede reducir a esquemas formales. Para que el hombre innove, se requiere de medios, los cuales brindan un margen de maniobra, resultante de la generación de un excedente económico, producto de la división social del trabajo (Furtado, 1984).

En la anterior dirección sigue los trabajos de Baran y Sweezy. Mediante la utilización de este excedente es que las civilizaciones han logrado levantar grandes obras, en la mayor parte de los casos encaminadas a mostrar el poderío y la ostentación de los pueblos, y en menor medida se han utilizado para promover los dos procesos de creatividad que componen el desarrollo. El primero se refiere a la técnica, que es el mejoramiento de los instrumentos para acrecentar la capacidad de acción, y el segundo, son los valores que el hombre adiciona a su cultura (Furtado, 1984). El manejo que hace del excedente económico y el enfoque histórico estructuralista lo acerca a los teóricos del capital monopolista, por centrar el análisis del subdesarrollo en las formas de generación y apropiación del excedente económico, lo cual recibió importantes críticas desde el enfoque del plusvalor, cuando –argumentan los teóricos del capital monopolista– la categoría de excedente resulta de utilidad para explicar los diferentes sistemas económicos que han existido históricamente. Esta categoría también funciona, en forma adecuada, para explicar la irracionalidad del capitalismo monopolista.

Para principios de la década de los ochenta del siglo xx, Furtado ya proponía el desarrollo endógeno para los países de América Latina y decía: «La idea de desarrollo endógeno se funda en nuestro deseo de preservar la propia identidad en la aventura común de unificación del proceso civilizador» (Furtado, 1984, p. 192). Señalaba que un país de las economías periféricas, en la búsqueda del desarrollo endógeno debería cumplir ciertas condiciones: 1) un grado de autonomía en las relaciones exteriores para limitar la apropiación externa del excedente generado; 2) estructuras de poder que canalicen ese excedente al impulso del desarrollo económico; 3) mantener cierto grado de descentralización de las estructuras económicas, necesario para brindar incentivos capaces de potenciar la capacidad productiva, y 4) disponer de estructuras sociales que abran espacio a la creatividad en un horizonte cultural amplio y generen fuerzas preventivas y correctivas para evitar la concentración de poder (Furtado, 1984).

Bona (2016), en el intento de presentar una síntesis de la obra de Furtado, resalta los siguientes puntos:

1. Un análisis histórico social, se puede agregar también estructural, para interpretar los problemas del subdesarrollo.
2. Una crítica a las inconsistencias del proceso de sustitución de importaciones. La superación de lo que denomina la dualidad estructural se considera inalcanzable en un marco de dominación-dependencia.
3. Se concibe el uso del excedente económico como el principal problema de los países periféricos, donde el Estado se convierte en actor para atender esta problemática.
4. Resalta la gran necesidad de superar el problema del subdesarrollo, donde la vía es el análisis de la participación de los actores sociales en pugna, dirigidos por el Estado.

A casi cincuenta años de que Furtado hacía estas propuestas, se puede afirmar que siguen vigentes para la región.

En un análisis de Bielschowski (2006) sobre el legado de Furtado al estructuralismo, destaca: 1) la utilización de un método histórico estructural en el que aporta un enfoque de análisis de largo plazo; 2) la idea de que

el subdesarrollo en la periferia latinoamericana tiende a preservarse por largo tiempo, como producto de las dificultades para superar el desempleo y la inadecuada diversificación de la actividad productiva; los nuevos centros industriales ubicados en la ciudades fueron incapaces de absorber toda la fuerza de trabajo proveniente de las zonas rurales, y aunque se puede observar crecimiento económico el desempleo prevalece, y 3) la idea de que la evolución de las inversiones en la periferia está predeterminada por la composición de la demanda, que refleja y tiende a mantener la concentración del ingreso y la propiedad, la inversión sólo se realiza en sectores que presentan una demanda presente.

Osvaldo Sunkel

En este autor es posible observar la preocupación por discutir y aclarar el concepto de desarrollo. Así se manifiesta en su libro escrito en compañía de Pedro Paz y que se publicó por primera vez en 1970 (Sunkel y Paz, 2004) y en los materiales utilizados en los cursos del Instituto Latinoamericano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Sunkel, 1968). Obras en las que busca aclarar el concepto de desarrollo y diferenciarlo de los conceptos progreso, evolución, crecimiento e industrialización.

Como otros autores estructuralistas, Sunkel (1968) insistió, de forma muy adecuada, en el análisis de los obstáculos al desarrollo latinoamericano y propuso medidas con la finalidad de atenuarlos y así alcanzar este desarrollo. Consideró que estos obstáculos provenían de cinco aspectos que agrupó de la siguiente forma:

1. El desequilibrio externo. Dicho obstáculo se expresa en dos elementos: *a*) el estancamiento e inestabilidad de los mercados externos, y *b*) el proceso de la transformación estructural y la demanda de importaciones.
2. El comportamiento de los empresarios privados. Consiste en: *a*) la reacción a los diferentes estímulos ofrecidos a la industrialización y la carencia de una cultura empresarial, carencia de empresarios, y *b*) otros obstáculos para el desarrollo de la empresa privada, como tecnología, ahorro, capital y mercado, etcétera.

3. El desequilibrio del sector público, donde es posible anotar: *a*) el papel del gasto público en el desarrollo económico; *b*) los determinantes de la recaudación del gasto público, y *c*) los problemas y efectos del financiamiento a través del sector público.
4. La rigidez del sector agrícola. Manifiesta en: *a*) la demanda de productos agrícolas; *b*) oferta de productos agrícolas, y *c*) el estancamiento de la reforma agraria.
5. El desequilibrio de los recursos humanos, donde se consideraban los siguientes renglones: *a*) la demanda y necesidades de contar con personal adiestrado; *b*) las deficiencias que presentaba el sector educativo y las limitaciones para acceder al mismo, y *c*) la insuficiencia del mercado laboral para los egresados de las diferentes carreras.

Para avanzar en el libramiento de estos obstáculos, el Estado era un elemento fundamental, cuando dice Sunkel:

El Estado constituye un factor central en el proceso de desarrollo y es el instrumento político básico del cambio, particularmente en los países subdesarrollados donde es el medio fundamental para lograr una creciente participación en el excedente económico generado por el sector externo, y para su reasignación a los nuevos grupos sociales dominantes (Sunkel, 1978, p. 16).

Con el proceso de desarrollo se observa una forzosa dinámica de cambio estructural del sistema económico, la cual, según Sunkel (1998) para el caso latinoamericano, puede darse por dos vías: por un lado, a medida que un sistema económico funciona y crece a lo largo de un periodo determinado, origina un proceso de acumulación de capitales, cambios tecnológicos, formación de capital humano, cambios geográficos y ambientales, alteraciones en la distribución del ingreso, lo que conduce, forzosamente, a la transformación de la estructura interna del sistema, de las dotaciones de los recursos naturales, surgimiento de un nuevo entramado institucional, cambios en el papel del Estado y la relación con el mercado, en la necesidad de instrumentación de nuevas políticas, transformaciones sociales y culturales, y en general la existencia de nuevas formas de vida.

Por otra parte, esta organización interna sufre marcadas transformaciones a consecuencia de los cambios en el ambiente internacional, derivados de las vinculaciones de las estructuras internas con el ambiente exógeno del sistema. Por tal motivo, para el desarrollo latinoamericano hay una doble causación: se da por motivaciones internas, así como por cambios en los ambientes exógenos y las relaciones que se pueden dar entre éstos.

El desarrollo no es un proceso que se observa en un sistema aislado, sino que es el conjunto de fuerzas internas y externas, sus relaciones entre las mismas que interactúan en un espacio. Por ese motivo,

No puede admitirse que el subdesarrollo sea un momento en la evolución de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula, por el contrario, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso universal... (Sunkel, 1998, p. 509).

Entonces, desarrollo y subdesarrollo pueden interpretarse como dos manifestaciones y dos estructuras parciales que vienen a conformar un sistema único, pero, insiste Sunkel, que existen dos tipos de polarizaciones, unas de carácter internacional y otras de dimensión interna; pero, además, al interior de las mismas se observan interrelaciones que conducen a nuevas polarizaciones.

2.3.2. *La corriente de los neomarxistas*

Ruy Mauro Marini

En Marini se encuentra un intento muy serio por brindar una explicación al subdesarrollo latinoamericano tomando como base los conceptos teóricos del marxismo. Empieza por explicar el papel que cumplió Latinoamérica en la conformación del capitalismo mundial. Sostiene que la economía de la región abonó para que las economías de los países desarrollados aceleraran su paso de una acumulación basada en la plusvalía absoluta a una forma con sustento en la economía relativa, donde la acumulación pasa a depender de la capacidad productiva del trabajo, más

que de la explotación del trabajador. Pero en los países de la región la acumulación tiene su sustento de forma inversa, cobra mayor importancia la explotación del trabajador. Logra establecer una diferencia entre plusvalía relativa y productividad; el logro de un incremento de la segunda no implica necesariamente que se observe un incremento en la primera; se puede producir mayor número de mercancías en una jornada laboral, pero ello no lleva, de forma directa, a incrementar el valor o a disminuir el tiempo de trabajo socialmente necesario. El capitalista, por la vía de la explotación del trabajador, lleva a producir mayor número de mercancías en la jornada laboral, lo cual le da ventaja sobre los otros capitalistas y por esa vía llega a establecer una plusvalía extraordinaria.

Una categoría central en el trabajo de Marini es la de superexplotación del trabajo. En ella sustenta la explicación del desempeño del capitalismo en América Latina. El aumento en la intensidad se pretende presentar como un incremento en la plusvalía relativa, pero sólo es un incremento en la productividad, ya que en realidad no existe un incremento en la capacidad productiva. Se puede decir que este proceso se presenta en forma paralela a la obtención de plusvalía absoluta en su forma clásica, es decir, con el incremento de la jornada de trabajo y con ello el incremento del trabajo excedente. Una tercera fuente de la superexplotación del trabajo es la disminución del consumo del obrero más allá de su límite normal, por lo cual parte del fondo que utiliza el obrero para su manutención y para reponer sus energías, pasa a formar parte de un fondo de acumulación del capital. Entonces, la superexplotación del trabajo se da por tres vías: el incremento en la intensidad del trabajo, la utilización de plusvalía absoluta, mediante la prolongación de la jornada de trabajo, y la reducción del fondo de sustento del trabajador, que lo conduce a un menor consumo de alimentos y de menor calidad, lo cual no le permite recuperar las energías consumidas.

Dice Marini (1991) que

[...] los tres mecanismos identificados –la intensificación del trabajo, la prolongación de la jornada de trabajo y la expropiación de parte del trabajo necesario al obrero para reponer su fuerza de trabajo– configuran un modo de producción fundado exclusivamente en la mayor explotación del trabajador, y no en el desarrollo de la capacidad productiva (p. 13).

La superexplotación del trabajo en las economías dependientes no sería posible sin que el obrero operara en condiciones difíciles, en ocasiones por la presencia de la estructura del Estado, que no permite la existencia de organizaciones laborales, o si permite su presencia éstas son proclives al capital; pero también existe lo que Marini denomina el mecanismo fundamental por medio del cual el capital debilita las reivindicaciones laborales, esto es, la creación del ejército industrial de reserva, que presiona, de forma constante, sobre el mercado laboral (Marini, 1979b).

Otro elemento que se comporta de forma especial en las economías subdesarrolladas de América Latina es el ciclo del capital. Éste actúa de forma inversa al comportamiento natural que sigue en los países desarrollados; en las economías exportadoras la circulación se separa de la producción, ya que la primera se realiza en el mercado internacional; entonces, el consumo individual del trabajador pasa sin interferencia en la realización del producto; por consecuencia, la tendencia será a explotar al máximo la fuerza laboral del obrero, sin la menor preocupación por brindar las condiciones para que éste reponga las energías gastadas.

En la formación del capitalismo clásico, al darse la separación de los medios de producción, el obrero se queda con su fuerza laboral y con ella concurre al mercado de trabajo, se convierte en un asalariado, pero a la vez el capitalista lo convierte en un consumidor, porque sus medios de subsistencia, que eran producidos por el mismo, se convierten en mercancías y pasan a formar parte del capital. Existe, pues, una estrecha relación entre el proceso de producción y el mercado; mediante esta forma, se fortalece el mercado interno en los países del centro. En los países exportadores primarios no se observa este proceso, ya que se busca satisfacer una demanda ubicada fuera del territorio, se estructura con base en los requerimientos de los países avanzados (Marini, 1979a).

Se puede apuntar como conclusión a la *Dialéctica de la dependencia*: «La producción basada en la superexplotación del trabajo volvió a engendrar así el modo de circulación que le corresponde, al mismo tiempo que divorciaba al aparato productivo de las necesidades del consumo de las masas» (Marini, 1991, p. 27).

Theotonio dos Santos

Según la opinión de Blomström y Hettne (1990), Theotonio empieza por identificar los antecedentes necesarios para el surgimiento de la teoría de la dependencia; para que este pensamiento tomara forma, se debió contar con: *a)* una crítica bien fundamentada al eurocentrismo como forma de desarrollo, considerando en tal caso las críticas al imperialismo europeo y norteamericano y las críticas al pensamiento económico predominante surgidas en Latinoamérica de parte de pensadores de la CEPAL, y *b)* el debate latinoamericano sobre desarrollo con sustento en los trabajos de Baran y Sweezy y en el marxismo clásico.

Estos autores (Blomström y Hettne, 1990) resumen en cuatro puntos las ideas que maneja la escuela de la dependencia (Dos Santos, 2002, p. 13):

1. El subdesarrollo está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados.
2. El desarrollo y subdesarrollo son aspectos diferentes de un mismo proceso universal.
3. El subdesarrollo no puede ser considerado como una primera condición para un proceso evolucionista.
4. La dependencia no sólo es un fenómeno externo, sino que se manifiesta también bajo diferentes formas de estructura interna en las distintas esferas: social, ideológica y política.

A partir de estos elementos, los autores mencionados sugieren cuatro corrientes en la teoría de la dependencia, presentadas al inicio de este capítulo.

Este pensamiento alcanza una dimensión global, como señala dos Santos (2002), que en la década de los setenta surge una extensa literatura que inició el debate sobre esta teoría. Un ejemplo es que en 1973 el *Journal of Interamerican Studies* dedicó un número especial a esta cuestión. Otra acción importante fue que en África, a partir de la reunión de Dakar de 1970 convocada por Samir Amín, se empezó a producir un conocimiento africano-latinoamericano. Otro elemento para la difusión de esta teoría en el continente africano fue el *Primer Congreso de Economistas del Tercer*

Mundo, en Argel, en 1974; allí se formó la Asociación de Economistas del Tercer Mundo.

En América Latina, este pensamiento tuvo influencia en algunos gobiernos, pero sobre todo en el mundo académico universitario. También surgieron varias críticas a partir del *Congreso Latinoamericano de Sociología* de 1975 en Costa Rica.

En dos de sus trabajos, dos Santos (1972, p. 28; 1978, p. 305) se pregunta: ¿Qué es la dependencia? Para ello, establece varias conclusiones.

Señala que, en primer lugar, se debe caracterizar la dependencia como una situación condicionante. Busca dar una definición de este concepto y afirma que

La dependencia es una situación en la cual la economía de un grupo de países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía en la que aquella se halla sometida. La relación de interdependencia entre dos o varias economías y entre estas y el comercio mundial toma la forma de dependencia cuando ciertos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse en tanto que otros países (los dependientes) sólo pueden hacerlo como reflejo de esa expansión que puede actuar de modo positivo o negativo sobre su desarrollo inmediato. Cualquiera sea el caso, la situación básica de dependencia conduce a una situación global de los países dependientes que provoca el atraso de estos y los coloca a merced de la explotación de los países dominantes (Dos Santos, 1972, p. 28).

Los países desarrollados muestran un dominio tecnológico, comercial, financiero y hasta cultural sobre los países dominados. La dependencia está fundada en una división del trabajo, y atendiendo a las épocas y situaciones puede ubicarse el dominio a través de un determinado factor.

Segunda conclusión a la que llega: «la dependencia condiciona una cierta estructura interna que la redefine en función de las posibilidades estructurales de las distintas economías nacionales» (dos Santos, 1978, p. 307). Cada una de las economías precisa sus posibilidades de expansión, es decir, definen su nivel de funcionamiento concreto. La dependencia es una realidad histórica que configura una situación económica mundial en determinada época, la cual favorece el desarrollo de algunos países y li-

mita el de otros. La dependencia, como objeto de estudio, debe analizarse desde dos momentos:

- a) Es necesario determinar las formas básicas de dependencia en función del desarrollo histórico del sistema capitalista en el centro hegemónico y sus relaciones con el sistema mundial. Este tipo de relaciones configuran una situación determinante para la forma de dependencia y para los países dependientes.
- b) En un segundo momento es necesario estudiar las formas bajo las cuales se estructuran las economías nacionales dependientes, insertas y en función el sistema mundial y al papel que desempeñan en su desarrollo.

La tercera conclusión para una cabal comprensión de la dependencia es la referida a las formas de articulación entre los intereses dominantes de los centros hegemónicos y los intereses dominantes de las sociedades dependientes.

Finalmente, concluye que de todo esto se construye un elemento teórico, y podría ser metodológico, el cual presenta una relación inmediata con los problemas prácticos del desarrollo y de la vida cotidiana, política, social, económica y cultural de nuestros países.

Según dos Santos (1978), han existido varias formas de dependencia, él distingue:

1. La dependencia colonial, comercial-exportadora, donde el capital comercial y financiero, aliado al Estado colonialista, dominaban las relaciones entre las economías europeas y las colonias a través del monopolio del comercio. Las mercancías de las colonias no podían tener otros destinos que no fueran las metrópolis, quienes controlaban las tierras, minas y fuerza de trabajo en las regiones colonizadas.
2. La dependencia financiera-industrial, que se consolida a fines del siglo XIX, en la denominada primera globalización, caracterizada por el dominio del gran capital en los centros hegemónicos, el cual se destinaba a los países dependientes para la compra de materias

primas y productos agrícolas consumidos en los centros. Por esa vía, dice Marini (1991), los países dependientes apoyaron la formación de plusvalía relativa en las metrópolis, produciendo lo que la CEPAL denominó «desarrollo hacia fuera», y

3. La dependencia tecnológica-industrial, surgida en el periodo de posguerra, es un tipo de dependencia que su corazón es la tecnología, que se disemina a través de las empresas transnacionales que canalizan inversiones para la elaboración de productos que se consumen en los países dependientes.

Dos Santos (1979), al hacer un balance para América Latina a principios de los años setenta, llega a la conclusión de que la región vivía una crisis económica marcada por un estancamiento que venía desde los sesenta, una crisis política manifiesta en golpes de Estado, crisis institucionales en todos los países y movimientos radicales, crisis social por la demanda de reformas estructurales, crisis ideológica manifiesta en la polarización de ideas que causaban perplejidad y escepticismo en las clases sociales.

Importantes grupos del pensamiento económico latinoamericano, desde la década de los cincuenta, se plantaron frente a la corriente dominante del pensamiento económico y buscaron desarrollar propuestas de pensamiento propio para la región. La búsqueda de esta alternativa apuntó a dos direcciones: por un lado, a analizar los obstáculos que las estructuras arcaicas habían limitado el desarrollo de la región; por otro, proponer los medios para el logro de las metas del desarrollo.

En un intento muy serio de dos Santos (1979, p. 151) por presentar un resumen acerca de las diferentes propuestas de teorías del desarrollo, resalta los siguientes puntos:

1. El desarrollo significa dirigirse hacia determinadas metas generales que corresponden a un estado de progreso del ser humano y de la sociedad. Se busca el logro de un modelo, dado por las sociedades desarrolladas, modernas con un consumo de masas.
2. El supuesto de que los países subdesarrollados caminan hacia esos modelos de sociedad una vez que logren eliminar los obstáculos existentes, sean políticos, económicos, institucionales o culturales.

3. Se supone que es posible seleccionar e impulsar los mecanismos necesarios y adecuados para eliminar o reducir la influencia de estos obstáculos, y
4. Se agrega la necesidad de coordinar las fuerzas sociales para sustentar una política de desarrollo, conjuntar una voluntad nacional para emprender las diferentes tareas que reclama el logro del desarrollo.

Bajo estas premisas surge y se desenvuelve el pensamiento latinoamericano, en el cual, en opinión de dos Santos (1979), su centro giraba en torno a los siguientes ejes: 1) la necesidad de cambiar de un modelo de desarrollo hacia fuera por un modelo hacia adentro; esto sacaría a estos países de la dependencia del comercio exterior de productos primarios y recursos naturales a una economía de bienes industrializados y que tendría su control desde dentro; 2) con la industrialización interna se debilitaría el poder de la oligarquía exportadora y se lograría una distribución del poder nacional con una mayor participación de las clases medias y los sectores populares; 3) tal democratización llevaría a una mejor distribución del ingreso, encaminándose al logro de una sociedad de consumo de masas; 4) la creación de un centro de decisión económica nacional a través de la conversión de la «economía hacia adentro», un nuevo esquema en la vida política del país con la disminución del poder de los grupos tradicionales y ascenso de nuevos con visiones más modernas, y 5) el nuevo Estado industrial con visión moderna permitiría acortar nuestro estado de retraso científico y tecnológico.

A pesar de todas estas propuestas, para mediados de la década de los sesenta se podía observar un ensanchamiento de la brecha entre los dos mundos, en lugar de exhibir un efecto de alcance. Al hacer un análisis de tales expectativas, dos Santos (1979) opina que se había llegado a una crisis del modelo de desarrollo porque: 1) el modelo de sustitución de importaciones llevaría a disminuir la dependencia del exterior; sin embargo, esto no fue así, a pesar de la capacidad de fabricar múltiples productos. La realidad es que la dependencia externa no disminuyó; al contrario, se vio incrementada por el lado de las divisas. Tampoco se observó una transferencia de los centros de decisión económica hacia la periferia, del control los grupos ligados al capital extranjero; 2) no se observó un debilitamiento de la oligarquía y como consecuencia el logro de una democratización po-

lítica; para esa época, por ejemplo, en México se observaba el dominio total de un solo partido y en otros países se habían presentado golpes de Estado por parte del ejército; 3) la esperada sociedad de consumo de masas nunca llegó, se observó el crecimiento de grandes centros urbanos, el desarrollo de grandes ciudades en todos los países latinoamericanos, pero no se mejoró la distribución del ingreso y, por tanto, no se advirtió un mejoramiento en el nivel de vida de la población, y 4) no se observó el surgimiento de una burguesía autónoma que pudiera conducir el modelo de crecimiento hacia adentro; por el contrario, la burguesía nacional incrementó su dependencia del capital extranjero y su cobijo por parte del Estado.

Bajo este marco, dos Santos insiste y procura elaborar un nuevo enfoque teórico para explicar y proponer medidas para el impulso del desarrollo de los países latinoamericanos.

Con un enfoque histórico-crítico, junto con equipo académico del CESO de la Universidad de Chile, dos Santos demostró que la implantación de una economía industrial en varios países de Latinoamérica originó el surgimiento de un capital financiero en la región, el cual no sólo abarcó el ámbito local y regional, sino que buscó relaciones y se conectó con el capital financiero internacional, para afirmarse como capital financiero en el contexto global. El mejor ejemplo fue el caso de Brasil.

Demostró también que Latinoamérica siempre estuvo conectada a los ciclos económicos globales; también estuvo vinculada a la economía mundial, sobre todo antes de los años cincuenta del siglo XX, como resultado de los enclaves agrícolas y mineros. Esta situación cambia con el proceso de industrialización impulsado en la región en esos años; mediante la industrialización, la región empezó a tener dinámicas propias mostrando modalidades endógenas (dos Santos, 1968). Otro elemento que caracteriza su trabajo es el estudio de las empresas transnacionales; señala que la producción, para esa época, ya se realizaba en un nuevo tipo de empresa que operaba a nivel internacional, bajo una dirección centralizada y que se denominaban empresas transnacionales, multinacionales e internacionales (dos Santos, 1978).

Las empresas transnacionales, dice dos Santos (1978), en primer lugar se debe considerar que actúan cada vez menos en función de intereses nacionales y cada vez más en función de los intereses generales de la propia

empresa; en segundo lugar, que en el conjunto de las estrategias de crecimiento, los aspectos especulativos y financieros llegan a asumir un papel predominante; tercero, que la empresa se transforma paulatinamente en un órgano de dirección financiera general y de inversión, en vez de ser un órgano de dirección productiva, y cuarto, estas nuevas condiciones se reflejan en el crecimiento anárquico de los productos que elaboran y de las actividades que desempeñan, llevándolas a un proceso de saturación a nivel internacional (p. 109).

2.3.3. *Posición crítica fuera del marxismo*

André Gunder Frank

En André Gunder Frank se encuentra, sin duda, el escritor más prolífico de la teoría de la dependencia, pues dice Kay (2005) que logró publicar más de mil trabajos abarcando un espectro de treinta idiomas.

En cuanto a su filiación teórica y política, el mismo Frank señalaba, en múltiples ocasiones, que no era un marxista ortodoxo, un neomarxista u otro tipo de marxista. Sin embargo, sus trabajos muestran gran influencia de este pensamiento (Kay, 2005, p. 1178). A consecuencia de estas aseveraciones, recibió marcadas críticas a sus publicaciones. Sin embargo, en el inicio de su primer libro, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, publicado en 1967 por Monthly Review Press,² empieza diciendo: «Creo, como Paul Baran, que fue el capitalismo mundial y nacional el que generó el subdesarrollo en el pasado y sigue generándolo en el presente» (Frank, 1970).

Al estudiar el subdesarrollo de Chile, Frank (1970), señala que éste es producto de cuatro siglos de desarrollo capitalista y de las contradicciones internas del propio capitalismo; tales contradicciones son: a) la expropiación del excedente económico a los más y su apropiación por los menos; b) la polarización del sistema capitalista en centros metropolitanos y satélites periféricos, y c) la continuidad de la estructura fundamental del sistema capitalista a lo largo de su historia, de su expansión y transformación, como resultado de la persistencia y reproducción de estas contradicciones

² Fue publicado en 1970 por Siglo XXI.

en todas partes y en todo el tiempo. Estas tres contradicciones aparecieron en América Latina en el siglo XVI.

Frank menciona que para elaborar una adecuada teoría y recomendar políticas apropiadas para aquellas poblaciones afectadas por los elementos del subdesarrollo, es necesario conocer su comportamiento económico en el pasado y la historia de cómo se llegó al grado actual de desarrollo. Elaborar esta teoría para las regiones subdesarrolladas resulta difícil, porque la mayoría de las categorías teóricas y guías para el desarrollo han sido construidas basadas en la experiencia histórica de las metrópolis de Europa y Norteamérica. Un error que a menudo se comete es considerar que los países desarrollados pasaron por una etapa igual a la que están viviendo las regiones subdesarrolladas, pero lo cierto es que los países desarrollados nunca pasaron por el subdesarrollo (Frank, 2015; 1973).

Otro punto de vista y que Frank considera errado es que las regiones subdesarrolladas pueden salir de esta situación por la vía de la inyección de capitales, mejorar su capital humano, sus instituciones y cambiar sus valores; pero, al contrario, si se quiere buscar el desarrollo de estos países, sólo puede ocurrir de forma independiente de este tipo de relaciones que mantienen con las metrópolis. Otra interpretación viene de la propuesta de un «dualismo», la existencia de dos mundos separados, uno desarrollado y el otro subdesarrollado, donde cada uno tiene su propia historia y son independientes, pero ello está fuera de la realidad porque son parte de un mismo proceso; por tanto, la tesis de la sociedad dual es falsa.

El esquema de metrópoli-satélite no sólo se expresa al comparar regiones desarrolladas con regiones en desarrollo, sino que en estas últimas se reproduce este esquema, donde hay ciudades que se convierten en metrópolis nacionales y regionales, alrededor de las cuales giran poblaciones satélite, cuya economía depende de las metrópolis regionales.

Frank (2015; 1973) utiliza un enfoque histórico estructural en sus estudios; mediante él, pretende demostrar que el subdesarrollo no es producto de la supervivencia de instituciones arcaicas o de la escasez de capital en regiones que permanecieron aisladas de la corriente de la historia del mundo, sino que, por el contrario, el subdesarrollo fue y es generado por el mismo proceso que dio origen al desarrollo, o sea, el propio desarrollo del sistema capitalista.

Con base en estos estudios, Frank (2015 y 1973) propone cinco hipótesis que buscan explicar la relación entre desarrollo y subdesarrollo.

La primera menciona que, en contraste con el desarrollo de la metrópoli mundial, la cual no es satélite de ninguna otra, el desarrollo de las metrópolis nacionales y otras metrópolis subordinadas está limitado por su condición de satélite. El desarrollo de las metrópolis nacionales y regionales que son satélites está limitado por su mismo estatus de satélite. Los casos más confirmatorios son las regiones metropolitanas de Buenos Aires y Sao Paulo, cuyo crecimiento empezó apenas en el siglo XIX, estuvieron libres de la traba colonial, pero su desarrollo como satélites ha estado dependiente de Inglaterra y Estados Unidos.

La segunda hipótesis que establece Frank es que los satélites experimentan el mayor desarrollo económico y se apegan más a un modelo clásico de desarrollo industrial capitalista en los momentos cuando sus lazos que las atan a su metrópoli son más débiles. En los momentos en que las metrópolis entran en crisis, los satélites experimentan mayores posibilidades de un desarrollo industrial autónomo, pero cuando aquellas libran sus crisis esta posibilidad se desvanece.

La tercera hipótesis que maneja en torno a la relación metrópolis-satélites es que las regiones que en la actualidad están más subdesarrolladas y de mayor apariencia feudal son precisamente las que en el pasado mantuvieron más estrechos lazos con la metrópoli. Las que fueron las más grandes exportadoras de materias y de productos minerales y las mayores fuentes de riqueza de las metrópolis, cuando se producción decayó, se vieron abandonadas por los centros.

Las anteriores tres hipótesis derivan en una cuarta y quinta.

La cuarta es que el latifundio, ya sea que se manifiesta en la actualidad como plantación o como una hacienda, nació típicamente como una empresa comercial, la cual engendró todas las instituciones y mecanismos que le permitieran atender la creciente demanda de sus productos en el mercado mundial o nacional mediante la expansión de sus tierras, capital y trabajo, con la finalidad de aumentar la oferta de sus productos.

La quinta y última hipótesis que maneja Frank es que los latifundios que hoy aparecen aislados y semif feudales vieron disminuida la demanda de sus productos o su capacidad productiva, y se encuentran, principal-

mente, en las regiones de exportación agrícola y minera ya mencionadas, cuya actividad económica declinó en general.

Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto

Al término de la Segunda Guerra Mundial se tuvieron buenas expectativas para la economía de América Latina, se consiguió un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, mediante estímulos al mercado interno y la diferenciación del sistema productivo industrial hasta llegar a una industria propia de bienes de capital. Dicen Cardoso y Faletto (1974, p. 4) que a principios de los cincuenta estaban dadas las condiciones para que se presentara este paso hacia economías industrializadas y enumeran lo siguiente: 1) un mercado interno suficiente para el consumo de los productos industriales; 2) una base industrial formada lentamente durante los últimos 80 años, que comprendía las industrias livianas; 3) una abundante fuente de divisas, producto de la exportación agropecuaria y minera; 4) fuertes estímulos para el crecimiento económico, gracias al fortalecimiento del sector externo, y 5) la existencia de una tasa satisfactoria de formación interna de capitales en algunos países.

Desde finales de la década de los cincuenta, esta perspectiva optimista se empezó a desvanecer; esta situación se asemeja a la realidad que vivía la economía norteamericana, pues a finales de los años cincuenta se desvanece lo que se llama «la edad de la inocencia»; debido a la pérdida de la creencia de que el dinamismo que presentó el crecimiento en la década posterior al término de la conflagración mundial era permanente, para finales de esa década, la dinámica creciente de la economía norteamericana empezó a mostrar sus debilidades, en tanto que en América Latina la industrialización basada en la sustitución de importaciones empezó a presentar dificultades para la sustitución de nuevos productos. Ninguno de los países de América Latina pudo dar el salto de ser país imitador a convertirse en país innovador. No se presentaron las transformaciones cualitativas deseadas para mejorar la calidad de los productos y disminuir la dinámica sustitutiva.

Para Cardoso y Faletto (1974), el desarrollo es un proceso social. No basta con una explicación desde la perspectiva económica, pero también se queda corto con sólo agregar una explicación sociológica; el fenómeno

tiene mayor complejidad porque se le tienen que añadir otras visiones; el análisis no puede ser sólo estructural, sino que existe la necesidad, para tener éxito en su explicación, de comprender el proceso en el que actúan las fuerzas sociales en juego, tanto las que buscan una transformación social como las que procuran mantener los escenarios inalterados. Para el caso del desarrollo latinoamericano, antes de hablar de una sociedad moderna, es necesario explorar la existencia de lo que estos autores llaman el «dualismo estructural», posición que rebatió Pinto (1965-1970) al referirse a la heterogeneidad estructural, aunque Cardoso y Faletto (1974) insisten en que los conceptos de «tradicional» y «moderno» no eran lo bastante amplios para explicar la situación real de ese momento.

En las interpretaciones del desarrollo prevaleciente en Estados Unidos y en Europa suponían que los países subdesarrollados se encontraban en una etapa inferior de desarrollo, entonces tendrían que implementar acciones para ponerse al mismo nivel de los países desarrollados. En esta visión «el 'proceso de desarrollo' consistiría en llevar a cabo, incluso reproducir, las diversas etapas que caracterizaron las transformaciones sociales de aquellos países» (Cardoso y Faletto, 1974, p. 14). Más adelante, señala que «Metodológicamente no es lícito suponer [...] que en los países 'en desarrollo' se esté repitiendo la historia de los países desarrollados» (p. 33).

Para el análisis global del desarrollo no es suficiente agregar al conocimiento de las condiciones estructurales la comprensión de los «factores sociales», sino que es necesario definir dos perspectivas; por un lado, hay que considerar las «condiciones históricas» particulares, subyacentes al proceso de desarrollo; por otra, es necesario comprender las condiciones estructurales dadas, los objetivos y los intereses que dan sentido y orientación a los movimientos que ponen en marcha los grupos sociales. De esta forma, Cardoso y Faletto (1974, p. 18) consideran el desarrollo «como resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico». Esta definición lleva a aclarar la confusión entre desarrollo y sistema capitalista, en el sentido de que lograr el desarrollo es la instauración de un sistema capitalista, pero capitalismo y desarrollo son categorías y procesos muy diferentes.

En la relación de lo interno con lo externo, para estos autores el estudio de la dependencia se debe centrar en el análisis de su manifestación interna, pero sin olvidar las causales externas que producen estas manifestaciones internas. Este estudio no debe hacerse desde la consideración de la variable externa, sino que es adecuado analizarla desde la configuración del sistema de relaciones que se observan entre las distintas clases sociales en el ámbito de las naciones dependientes. En este análisis, los temas que mayormente se perfilan son: las condicionantes económicas del mercado mundial, junto con el equilibrio internacional en el poder; la estructura del sistema productivo nacional y su tipo de vinculación con el mercado externo; la configuración histórico estructural de dichas sociedades, con sus formas de producción y mantenimiento en el poder, pero, sobre todo, los movimientos y procesos políticos y sociales que presionan hacia el cambio, con sus respectivas orientaciones y objetivos (Cardoso y Faletto, 1974).

El concepto de subdesarrollo, tal como se empleaba comúnmente, estaba referido a la estructura de un tipo de sistema económico, con el predominio del sector primario, con una fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo, pero, sobre todo, el predominio del mercado externo sobre el interno. Sin duda, esta concepción quedó pronto rebasada al alcanzarse la industrialización, el crecimiento del mercado interno, con el logro de una diferenciación de productos y servicios al volverse una economía compleja, aunque se mantuvo la alta concentración de la renta, la idea de un país subdesarrollado cambió en forma significativa, ahora son países subdesarrollados, pero con espacios industrializados.

El elemento central en las interpretaciones que hacen estos autores lo constituye el paso que tuvieron los países latinoamericanos de ser colonias de España y Portugal a ser países independientes, pero cada país tuvo un comportamiento diferente en esta transición; uno de los elementos que hizo esta diferencia fue la forma de propiedad del sistema productivo. No se observó la misma situación si existía un control nacional del sistema productivo o si la economía estaba dominada por un enclave.

En el primer caso, cuando grupos internos que lograron la independencia asumieron el control nacional del sistema productivo pudieron

recuperar las vinculaciones que se tenían con el mercado mundial y con los actores del mercado doméstico. En este proceso se perfila la primera situación de subdesarrollo y dependencia. En esa época el centro hegemónico era Inglaterra y los grupos que ejercían el centro productivo en la periferia se pudieron conectar al centro mediante el abastecimiento de materias primas. Entonces, el éxito de una economía periférica dependía de la existencia de materias para exportar, la existencia de fuerza de trabajo y de la disposición de tierras donde se realizaban labores de producción.

Una segunda forma que se observó fue debido a que los grupos económicos locales no lograron asumir el control del sistema productivo; entonces, surgen las llamadas economías de enclave, núcleos de actividades primarias que se controlaban desde fuera del país. Esta forma de explotación originó la formación de grupos modernos que fueron una prolongación tecnológica de los centros en el país asiento del enclave. En el comportamiento de los enclaves se podían dar las siguientes situaciones (Cardoso y Faletto, 1974, p. 53): *a*) la producción fue una prolongación directa de la economía central en un doble sentido; porque las decisiones de inversión dependían del centro y las utilidades generadas tenían como destino final los centros; *b*) en realidad, no existían conexiones con las economías locales, pero sí con la sociedad y con los sistemas de poder prevaletentes, y *c*) desde el punto de vista de la economía central, las relaciones económicas se establecían mediante las reglas existentes en las economías centrales. Se distinguieron los enclaves mineros y los enclaves de plantaciones.

Para mediados del siglo xx, la forma de vincularse de las economías periféricas con las economías centrales era completamente diferente al pasado, el centro de desarrollo capitalista ya no actuaba de forma aislada, a través del sistema de importaciones y exportaciones, sino que los centros ya contaban con inversiones industriales y financieras en la periferia. Lo anterior transformó y complicó una explicación de la situación de dependencia, pues ahora se podía observar: *a*) un elevado grado de diversificación de la economía; *b*) salida reducida de excedentes, porque se buscaba la reinversión, especialmente en el sector de bienes de capital; *c*) creación de mano de obra especializada y desarrollo del sector terciario, por tanto, una distribución más equilibrada del ingreso en el sector urbano indus-

trial, y *d*) la creación de un mercado interno capaz de absorber la producción (Cardoso y Faletto, 1974, p. 146). La dependencia que subsistía era de otra índole, las vinculaciones de los países periféricos con los centros ya no aparecían en forma directa, como aparecían en los enclaves. Esta nueva forma de dependencia se manifestaba de dos maneras: por un lado, se seguía dependiendo de la capacidad de importación de bienes de capital, materias primas y desarrollo tecnológicos; por otro, de la necesidad de internacionalización del mercado interno. El eje analítico de la nueva dependencia debía estar en la atención que brindaban los centros al mercado interno de los países periféricos, esto sin eliminar de forma total los mecanismos de dependencia dominantes en el pasado.

2.4. CONCLUSIONES

Para lograr un entendimiento de la teoría de la dependencia es pertinente realizar una revisión de sus diferentes vertientes, donde es necesario entender las distintas perspectivas; en primer lugar, todos los conceptos e ideas que se importan de las teorías del imperialismo, desde Rosa Luxemburgo, Rudolf Hilferding hasta llegar a Lenin; en segundo lugar, las críticas al estructuralismo latinoamericano provenientes de autores como Sunkel y Furtado; las importantes teorías provenientes del neomarxismo que cultivaron Marini y dos Santos y las aportaciones sociológicas de pensadores críticos como Gunder Frank, Cardoso y Faletto. Con toda esta gama de ideas, algunas alejadas entre sí, resulta difícil construir una teoría, por lo que Palma concluye que se llega a una escuela de pensamiento. Pero esa diversidad de pensamiento tiene como objetivo construir una explicación diferente del pensamiento acerca del desarrollo latinoamericano.

En la actualidad, la escuela de la dependencia ha entrado en cierto abandono; sin embargo, en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado alcanzó un gran reconocimiento por la comunidad académica estudiosa de estos temas.

CAPÍTULO III

EL ESTRUCTURALISMO SE REFORMULA.

FUENTES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS DEL NUEVO

ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

3.1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se encarga de revisar las fuentes teóricas y metodológicas en las que, principalmente, se sustenta el estructuralismo latinoamericano en su segunda época, a partir de los años noventa del siglo XX, y que se conoce como neoestructuralismo. Sin duda, la lista puede ser de mayor extensión; sin embargo, las teorías presentadas se consideran el soporte central. Esta nueva versión del estructuralismo tiene su principal asiento en la revisión al pensamiento estructuralista propuesto desde finales de la década de los cuarenta del siglo XX, siguiendo con la teoría del crecimiento endógeno desarrollada por Paul Romer y otros pensadores, con inicios a finales de la década de los ochenta del mismo siglo. Este pensamiento busca, principalmente, integrar el capital humano como una variable explicativa del crecimiento económico de los países. Parte por hacer una crítica a los supuestos de convergencia entre países sustentados por el pensamiento neoclásico, para elaborar una propuesta que hizo endógeno el factor conocimiento.

La tercera fuente que se revisa es el pensamiento evolucionista. Esta es la primera corriente económica que incorpora la innovación como variable central en su análisis del comportamiento de una economía; tiene sus antecedentes en las teorías schumpeterianas. Toma forma después

de los trabajos presentados por Nelson y Winter en 1982. En esta corriente se distinguen algunas tendencias en sus enfoques; existen quienes estudian los paradigmas y trayectorias tecnológicas que siguen los países, pero también quienes estudian los sistemas tecnológicos vistos desde la perspectiva de las ondas largas de la economía, y quienes se preocupan, mayormente, por los comportamientos históricos de estos paradigmas y sistemas nacionales de innovación. Hoy día, algunos investigadores muestran interés por el estudio de los denominados ecosistemas de innovación (López Leyva, 2014).

La cuarta fuente la constituye el institucionalismo. Las instituciones dan fortaleza y sostienen el sistema económico, porque, como dice North (1993), son las reglas del juego de una sociedad. Por su parte, Ostrom (2015) elabora una definición muy adecuada y gira en torno a los individuos que son elegibles para la toma de decisiones, cómo éstos son elegidos y qué acciones son permitidas por la sociedad. Desde esta perspectiva, resulta vital el papel del Estado como institución mayormente responsable de la gestión de los bienes comunes de la sociedad y la búsqueda del bienestar de la misma.

El último aporte teórico que se revisa es la competitividad sistémica. Este pensamiento se originó en el Instituto Alemán para el Desarrollo y sus políticas se sustentan en el impulso a cuatro niveles de la economía: 1) nivel metaeconómico; se refiere a la definición de un objetivo como país, qué tipo de país se desea constituir; es la definición de los propósitos que se deben tener como nación; 2) nivel macroeconómico, se refiere a las medidas que se deben considerar a nivel macroeconómico, cómo se va a conducir el comportamiento de la macroeconomía del país; 3) el nivel mesoeconómico es el impulso a todas las áreas sociales y políticas que tienen como propósito fortalecer la economía, y 4) microeconómico, buscar el mejor comportamiento económico a nivel de los actores individuales como las empresas, los individuos y las organizaciones.

3.2. EL CRECIMIENTO ENDÓGENO

Esta teoría empieza sus desarrollos desde finales de los años ochenta del siglo XX, parte de una crítica a la función de producción establecida en el

pensamiento neoclásico que ubica el desempeño del crecimiento de la economía en factores externos, en tanto que el pensamiento endógeno sostiene que las fuerzas de la economía provienen desde dentro del propio sistema. La función de producción más conocida es la establecida por Solow en 1957 (versión en español: Solow, 1979) al que se representa como:

$$Q=A(t)f(K, L).$$

Donde Q es la cantidad de producto, A es el cambio técnico en el tiempo t, K es el factor capital y L es el factor trabajo.

Entre las conclusiones que surgen de la aplicación de esta función a los datos de la economía norteamericana para el periodo 1909-1949 se encuentran las siguientes (Solow, 1979, p. 335):

1. El cambio técnico durante ese periodo fue neutral en promedio.
2. El desplazamiento hacia arriba de la función de producción, aparte de las fluctuaciones, se realizó a una tasa aproximada al 1% anual durante la primera mitad del periodo y al 2% anual durante la última mitad.
3. El producto bruto por hora hombre se duplicó en el intervalo; el 87.5% del aumento es imputable al cambio técnico y el 12.5% restante al mayor uso del capital.
4. La función de producción agregada, corregida por el cambio técnico, deja una clara impresión de rendimientos decrecientes, pero la curvatura no es violenta.

Las críticas a los modelos neoclásicos como el presente provienen de varios frentes. En primer lugar, por su alto grado de abstracción, ya que resulta difícil de representar la realidad económica mediante dos variables e interponiendo una serie de restricciones. La principal falla es considerar el progreso técnico como elemento residual, ya que en ese residuo se incluyen varios elementos que, como dice Solow, son los responsables del mayor porcentaje del crecimiento per cápita; en este residuo se albergan economías externas, efectos de cadenas productivas, mejores condiciones de organizaciones en la producción, actualización y capacitación de los

trabajadores, aprender haciendo, etcétera. Otro elemento es la neutralidad del progreso técnico, entendido en palabras de Hicks: el progreso técnico es neutro al darse una relación constante entre capital y trabajo. Por su parte, Harrod entiende por neutralidad del progreso técnico cuando una tasa de interés constante deja incambiada la relación capital-producto (Martínez, 1994).

Está claro que el modelo de Solow llega a establecer el llamado residuo de Solow, donde se encuentra la tecnología, la causante de gran parte del crecimiento de la economía, como se pudo establecer, pero nunca llega a definir de dónde proviene esta tecnología, cómo es producida, adoptada y difundida, por lo que los estudios recientes del crecimiento económico se han encaminado al logro de los siguientes objetivos (De Janvry y Sadoulet, 2016, p. 360):

1. El cambio tecnológico endógeno. En una palabra, buscar los orígenes del residuo de Solow, porque el cambio tecnológico es el culpable del crecimiento económico. Aunque el crecimiento de la ciencia puede tomarse como exógeno porque puede desarrollarse en otros países, no por este hecho se reduce el modelo endógeno a un modelo exógeno de tipo neoclásico (Romer, 1989).
2. Brindar explicaciones a la convergencia condicional entre los países producto del desarrollo tecnológico desigual.
3. Brindar explicaciones acerca de las diferencias en la disponibilidad y usos de la tecnología entre los diferentes países.
4. Explicar el papel del Estado en la promoción de innovaciones tecnológicas.

Romer (1989 y 1994) expresa esta ecuación neoclásica como: $Y = A(t)K^{1-\beta}L^\beta$, donde Y representa al producto, K al capital, L el trabajo y A es estado de la tecnología. Aquí el elemento clave es el valor de β , que es la parte del ingreso total, que es pagado al factor trabajo, valor que en promedio alcanza 0.6. Utilizando una serie de cálculos llega a la conclusión de que, bajo un modelo de crecimiento exógeno, el cual parte de la existencia de competencia perfecta, no puede haber convergencia en el crecimiento entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. Entonces, como

dice Ros (2004, p. 199), «La teoría reciente del crecimiento endógeno es más radical a este respecto. Rechaza las propiedades de convergencia del modelo neoclásico». Diversos trabajos han demostrado que los países con tasas de inversión diferente en capital humano y capital físico presentan también tasas de crecimiento diferentes, aunque adopten la misma tecnología.

Pero el gran reto teórico, dice Romer, es construir un modelo teórico formal con un valor pequeño de β que justifique por qué el trabajo es pagado por encima de su producto marginal y el del capital es pagado por debajo. El incremento de la oferta de trabajo reduce los incentivos de las firmas para la introducción de innovaciones (Romer, 1994). Se señala que Robert Barro y Xavier Sala i Martin (1995) mostraron una conclusión acerca del tamaño de β ; ellos encontraron que 0.2 era el valor requerido para conciliar la convergencia dinámica entre los estados. Esta tasa de convergencia es muy lenta, la cual se puede mejorar si se introduce la movilidad de capitales en el modelo.

Otro elemento que Romer critica a los modelos neoclásicos es lo referido al supuesto de la existencia de competencia perfecta; el rechazo a este supuesto lo basa en cinco hechos (Romer, 1994):

1. La existencia de múltiples firmas en el mercado; es posible encontrar firmas de diferentes tipos y diferentes tamaños.
2. Los descubrimientos difieren de otros insumos en cuanto a que muchas personas pueden utilizarlos al mismo tiempo. En la vida cotidiana, los bienes que usamos son rivales en su uso, pero un bien como la información es no rival.
3. Las actividades físicas son factibles de replicar.
4. El avance tecnológico proviene de lo que la gente hace. Los adelantos tecnológicos son responsabilidad de las personas.
5. Algunos individuos y firmas tienen el poder de mercado y logran monopolizar las rentas de los descubrimientos.

Lo novedoso en el planteamiento de Romer es la introducción del capital humano como variable explicativa; en ella se incluye la educación y el talento científico, ambas correlacionadas con la tasa de crecimiento del ingreso

per cápita y a la parte del producto dedicado a la producción de capital físico. También señala que el nivel inicial de alfabetización influye y ayuda a explicar el comportamiento de las tasas de inversión subsiguientes y, como consecuencia, las tasas de crecimiento del ingreso (Romer, 1989).

Lucas en 1988 hizo un gran aporte sobre los estudios del capital humano. Para ello, recurrió a los trabajos iniciales en esta temática desarrollados por Schultz, Becker, Uzawa y Arrow. Señala dos tipos de capital: el de capital físico, tradicionalmente usado en los modelos neoclásicos de crecimiento, y el capital humano, el cual mejora la productividad tanto del trabajo como del propio capital físico. Con ello fundamenta el desarrollo de su estudio para introducir el concepto de productividad, con lo cual viene a romper la idea de equilibrio general existente en los modelos neoclásicos. Además, maneja la eficacia del capital y el equilibrio competitivo; junto a ello maneja categorías de aprender haciendo y las ventajas comparativas.

Ros (2004, p. 201) señala que desde 1986 Romer tomó un camino diferente, cuando dice:

[...] la inversión en investigación y desarrollo, intensiva en conocimiento, no tiene por qué estar sujeta a rendimientos sociales decrecientes. Sin embargo, su tasa de retorno privada muy bien puede ser menor que la tasa social porque los rendimientos de las inversiones privadas en nuevas tecnologías sólo se pueden apropiar parcialmente. A medida que las empresas desarrollan nuevas tecnologías, hacen descubrimientos que muchas otras empresas puede usar al mismo tiempo: v. g., la información generada no es un bien rival, a diferencia de los insumos ordinarios que son bienes rivales.

Para Boisier (2004), el desarrollo endógeno se debe plantear en varios planos. En el político, que se refleja en descentralización, la estabilidad y seguridad de la sociedad; el económico, reflejado en retención local y reinversión adecuada del excedente; en el plano científico tecnológico, en la capacidad de innovación, y por último en el cultural se expresa en la identidad.

Quien presenta un trabajo que ayuda a entender plenamente el concepto y la estructura teórica del desarrollo endógeno es Vázquez Barquero (2007). Señala Barquero que

[...] la teoría del desarrollo endógeno se diferencia de los modelos de crecimiento endógeno en que integra el crecimiento de la producción en la organización social e instituciones del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, en que se entiende que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan la dinámica económica (Vázquez Barquero, 2007, p. 187).

Este autor (Vázquez Barquero, 2007) menciona la existencia de varios enfoques acerca del desarrollo endógeno, los cuales se pueden resumir como sigue: *a)* desarrollo autocentrado o desarrollo participativo, que cuenta con las variantes del desarrollo autónomo del territorio, desarrollo con solidaridad y democracia participativa y autodesarrollo con iniciativas locales; *b)* el desarrollo humano, con sus variantes en el desarrollo de las capacidades de los individuos, la creatividad y capacidad empresarial y desarrollo culturalmente sostenido; *c)* acumulación de capital y progreso económico, que se manifiesta en una organización flexible de la producción, cambio tecnológico y difusión de la innovación, desarrollo urbano del territorio, flexibilidad y transformación de las instituciones, y *d)* desarrollo autosostenido.

En el caso del desarrollo autoconcentrado, presenta sus variantes. En una primera visión establece que la comunidad se ha ido formando, tiene su historia y con base en su formación histórica debe definir sus estrategias para continuar en la construcción de una identidad y una cultura propia que la diferencia de las otras comunidades, sigue una estrategia de desarrollo desde abajo donde el principal agente del desarrollo es la propia comunidad. La segunda visión se refiere a la solidaridad y democracia participativa, la cual considera una visión populista del desarrollo; generalmente, esta visión se puede presentar después de crisis de la economía o crisis en la democracia, donde los ciudadanos están molestos con el sistema y los líderes quieren hacer descansar en la gente, por las vías democráticas, las tomas de decisiones relacionadas con el desarrollo de los pueblos. La tercera visión es la autoconcentrada en iniciativas locales buscando el desarrollo con recursos propios, los proyectos son diseñados con base en los recursos locales disponibles, son gestionados por los ciu-

dadanos y organizaciones locales, las políticas las diseñan y ejecutan los propios ciudadanos.

El segundo enfoque es el del desarrollo humano y cultural. Dice Vázquez Barquero (2007, p. 190) que

El desarrollo endógeno se produce en territorios cuyas instituciones y cultura estimula el progreso económico y las transformaciones sociales [...] Los procesos de desarrollo están condicionados por factores culturales como el espíritu de trabajo, la capacidad de ahorro y la tolerancia, así como por las normas y reglas que regulan las relaciones entre las personas y las organizaciones del territorio.

La primera visión en este enfoque es la sustentada en las capacidades de los ciudadanos, donde son reconocidos los trabajos de Landes (1999), pero sobre todo las aportaciones de Amartya Sen (Sen, 1999), acerca de las cuales tanto se ha escrito. Incluso, tendencias globales como la del desarrollo humano, impulsada por el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) están sustentadas en la visión de las capacidades del individuo. La segunda visión es la sustentada en que el desarrollo de una región es responsabilidad y debe ser liderada por la creatividad y capacidad empresarial; es una visión sustentada en el hombre, pero en el hombre que tenga la capacidad de crear, de producir y de organizar los factores productivos de una región. El desarrollo recae en las capacidades empresariales y organizativas con las que se cuente en cada región. La tercera visión se centra en el hombre y se denomina culturalmente sostenible, donde el responsable del desarrollo es sólo el hombre, quien, con sus capacidades, actitudes y conductas, puede transformar la realidad de una región. El principal interés es que trabaja para su propio beneficio, es una visión muy optimista centrada en la conducta positiva del ser humano.

En cuanto al tercer enfoque de acumulación de capital y progreso económico, donde se establece que las fuerzas endógenas que permiten la acumulación de capital son la organización de la producción, la difusión de las innovaciones, la dinámica territorial y urbana, y el desarrollo de las instituciones, entre otras (Vázquez Barquero, 2007). La primera visión es que debe existir una organización flexible de la producción, esto es, que

la región disponga de una forma de organizar la producción; cada una de las revoluciones industriales han tenido sus formas de producción. Hoy, el sustento de la organización son las redes, las regiones participan en cadenas globales de valor, pero por ello no pierden su carácter endógeno. La segunda visión es la del cambio tecnológico y difusión de la innovación; esta visión insiste en la importancia del factor conocimiento para la transformación de la sociedad, las innovaciones se encuentran en el centro de las dinámicas del desarrollo de la región. La tercera visión es el desarrollo urbano del territorio, esto es, urbanizar la región, lo cual ha hecho que los estudios sobre las ciudades se hayan incrementado considerablemente; la construcción de metrópolis direcciona el crecimiento de una región. La última visión es la que se refiere a la flexibilidad y transformación de las instituciones, sustentada en los trabajos de North y los diferentes institucionalistas como la señora Ostrom.

Por último, en cuarto lugar, Vázquez Barquero (2007) se refiere al enfoque del desarrollo autosostenido, el cual explica, de mejor manera, el pensamiento evolucionista que se revisa en el siguiente apartado.

3.3. EL PENSAMIENTO EVOLUCIONISTA

Esta corriente de pensamiento económico toma como categoría central la innovación tecnológica. Es introducida por Nelson y Winter en 1982, aunque en la década de los setenta de siglo XX ya se habían desarrollado varios trabajos al respecto. Esta teoría tiene claros antecedentes schumpeterianos, aunque en este grupo es posible distinguir tres orientaciones marcadas: *a)* los que insisten en la formación de paradigmas y trayectorias tecnológicas, donde se ubican los mismos Nelson y Winter, pero también es posible encontrar a Dosi, Pavitt, Soete, Orsenigo y Coombs, entre otros; *b)* quienes se preocupan por la influencia de las ondas largas de innovación en la conformación de sistemas tecnológicos donde, principalmente, se ubica a Freeman y Carlota Pérez, y *c)* los que se preocupan por la perspectiva histórica de estos paradigmas y sistemas nacionales de innovación y por la formación de trayectorias, donde se encuentra, en especial, Nathan Rosenberg.

Así como la teoría del desarrollo endógeno surge de una crítica el pensamiento neoclásico, el evolucionismo tiene el mismo origen. Esto es así porque en la década de los sesenta y setenta del siglo XX el pensamiento neoclásico era la corriente principal, entonces los nuevos campos disciplinarios tenían que partir por cuestionar las categorías centrales de este pensamiento. Lo primero que cuestionan es la idea de existencia de un óptimo, introducen el concepto de optimización restringida donde la empresa o una institución siempre tiene varios óptimos; rechaza el modelo de función de producción porque existen muchas fuerzas que influyen en el comportamiento de la empresa; también hay una variedad de técnicas a las que se puede acceder dependiendo de la situación real de la empresa; con ello, la empresa puede tener varios óptimos, según el momento, las fuerzas que actúan y las actividades que realiza. Hablar de un punto óptimo para la empresa es algo irreal. La selección de empresas que hace el mercado depende de la capacidad para innovar que tengan éstas, entender que la tecnología no es un bien gratuito y acceder a ella depende mucho de las capacidades endógenas de la empresa.

Dossi, Pavitt y Soete (1993) establecen una serie de puntos que caracterizan el pensamiento evolucionista (López Leyva, 2014, pp. 152-153):

1. El proceso innovador tiene algunas reglas propias que, por lo menos en el corto y mediano plazos, no pueden describirse como reacciones simples y flexibles a los cambios en las condiciones del mercado. La naturaleza de las tecnologías es la que determina el rango en que los productos y procesos pueden ajustarse a las condiciones económicas cambiantes, así como a los posibles cambios del progreso técnico.
2. El conocimiento científico desempeña un papel cada vez más crucial en la apertura de las nuevas posibilidades de grandes avances tecnológicos; de ahí la importancia de los centros de investigación científica.
3. La competitividad creciente en las actividades de investigación e innovación favorece la creación de organizaciones institucionales, como laboratorios universitarios, oficinas de investigación, grandes redes científicas, laboratorios gubernamentales, las cuales

brindan el ambiente típico para favorecer la innovación, en contraposición de los innovadores individuales.

4. Todavía una cantidad significativa de innovación y mejoramiento sucede a través del aprendizaje con la práctica «aprender haciendo», y estos conocimientos están encarnados en la gente y en organizaciones, muchas de ellas tradicionales que trabajan bajo el esquema del conocimiento tácito.
5. A pesar de la creciente formalización industrial, las actividades de investigación en innovación mantienen una naturaleza incierta. Los resultados técnicos y aún los comerciales son difíciles de predecir.
6. El cambio técnico no ocurre al azar por dos razones principales: *a*) a pesar de las variaciones considerables respecto a innovaciones específicas, las direcciones de los cambios técnicos están definidas de forma preponderante por el grado de avance de las grandes tecnologías que ya se usan, y *b*) la probabilidad de lograr avances tecnológicos por parte de las empresas, organizaciones e incluso países es, entre otras cosas, una función de los niveles que éstas ya lograron. En otras palabras, el cambio técnico es, en gran medida, una actividad acumulativa.

Una de las categorías centrales que maneja el evolucionismo es la de trayectoria tecnológica, «la cual define el proceso evolutivo por medio del cual se constituyen las líneas que generan cada uno de los paradigmas tecnológicos» (Cimoli y Dosi, 1992, p. 25). Un paradigma tecnológico está conformado por un conjunto de trayectorias tecnológicas que integran el mapa de oportunidades técnicas y organizativas de las empresas para desarrollarse tecnológicamente. Es una nueva lógica en la producción que abarca gradualmente todas las actividades productivas. Comprende nuevos criterios de eficiencia, nuevos modelos de gestión y organización y, en la medida en que se difunde, define productos y procesos que llevan a las industrias a situarse en nuevas trayectorias de innovación. Un paradigma tecnológico, dicen Dosi, Pavitt y Soete (1993), puede definirse como un patrón de solución de problemas selectos, basados en principios altamente selectos, derivados de conocimientos y experiencias previas, pero al inte-

grarse a partir de una relación entre ciencia y tecnología puede hablarse de un paradigma científico tecnológico.

En opinión de Carlota Pérez (1992), la propagación de un paradigma tecnológico pasa por cuatro periodos: difusión inicial, rápido crecimiento temprano, rápido crecimiento tardío y madurez. Un sistema económico presenta dificultades para apropiarse de un paradigma, donde la principal proviene de la carencia de los conocimientos necesarios para participar en dicho paradigma. Para que determinado paradigma se establezca en la sociedad se necesita tiempo, puede ser un periodo de diez años, periodo en que se observa la convivencia de dos paradigmas (Freeman, 1993). En la difusión y consolidación del nuevo paradigma intervienen fuerzas económicas, políticas y sociales, donde tiene alto peso el nivel de conocimientos alcanzado por la sociedad.

Un paradigma emergente no es sólo un conjunto de empresas, nuevas industrias y productos que crecen y se producen al lado del paradigma saliente. Es una nueva lógica de producción, de organización de la producción y una nueva cultura de convivencia entre los actores de los procesos productivos. Es la existencia de nuevos equipos y estilos de trabajo, una nueva manera de hacer las cosas que reemplaza a las viejas maneras, que transforma no sólo las grandes empresas, las grandes corporaciones, sino hasta la tienda de la esquina, las micro y pequeñas empresas se ven influidas por las conductas, procesos y productos que integran el nuevo paradigma.

Otra categoría del evolucionismo es la de sistema nacional de innovación. Esta categoría fue utilizada por primera vez por Freeman (1987) para referirse a un conjunto de agentes, instituciones, articulaciones y prácticas sociales vinculadas a las actividades innovadoras de las naciones. Aunque Chaminade, Lundvall y Hanneef (2018) señalan que Freeman venía usando este concepto desde 1982, usado después por Lundvall (1985) para referirse a las vinculaciones entre las empresas y las universidades.

El concepto de sistema nacional de innovación encuentra su antecedente en el modelo de economía nacional que se había propuesto desde 1841 en el libro *The National System of Political Economy*, escrito por el economista alemán Friedrich List, con quien empieza la crítica a la economía política clásica al proponer la protección nacional de las industrias naci-

tes o, como le llamó, «industrias infantiles»; sin duda, esta propuesta iba en sentido contrario a la mano invisible de Smith. También recibe el reconocimiento de ser de los primeros economistas en reconocer el importante papel sistémico que juegan las interacciones entre ciencia, tecnología y las habilidades en el crecimiento de las naciones (Soete et al., 2010), esto al resaltar la importancia de la interdependencia entre las inversiones tangibles e intangibles y que la industria debía estar ligada a las instituciones científicas y de educación superior. Otro elemento a rescatar del trabajo de List es el concepto de «poder productivo», esto es, el sector que dirige a la sociedad. En este sector se ubica a los trabajadores de la ciencia y la tecnología. Un sistema nacional no se puede conducir en forma adecuada si no dispone de un poder productivo. En parte, este tipo de ideas se propagaron en la llamada primera revolución académica surgida, precisamente, en Alemania donde se introdujo la investigación científica como actividad sustantiva de la universidad; se creó el *institut*, que tenía la finalidad de crear conocimientos para la industria y el doctorado como un grado de educación en las universidades. En ese esquema se sustentó la segunda revolución industrial con eje en la industria química.

En resumen, el enfoque del sistema de innovación explica de manera bastante explícita la importancia de las interacciones sistémicas entre los diversos componentes de las invenciones, la investigación, el cambio técnico, el aprendizaje y la innovación: el sistema nacional de innovación pone en primer plano el papel central del Estado como agente coordinador (Soete et al., 2010, p. 1162).

Aunque el concepto es tratado de forma especial por los diferentes autores, en todos los casos prevalecen en el centro del mismo factores e instituciones como la educación, las políticas públicas para la innovación, los esquemas de impulso al desarrollo tecnológico; además, también es posible conocer y atender las trayectorias y los paradigmas tecnológicos.

Por ejemplo, Nelson (1987) señala que el SNI es «una red de instituciones en los sectores público y privado los cuales desarrollan actividades e interacciones, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías» (p. 1). Por su parte, la conceptualización de Lundvall incluye «todas las partes y

aspectos de la estructura económica y la configuración institucional que afectan el aprendizaje, así como la investigación y la búsqueda de información» (Nelson, 1993, p. 4).

Del trabajo desarrollado por Freeman (1987 y 1993), para el caso de Japón se pueden rescatar los siguientes elementos: 1) el rol de la política, es decir, el rol del Estado como coordinador de los agentes y actores del SNI; 2) la importancia del sector de ciencia, tecnología e innovación, esto es, la importancia del sector conocimiento y todos los actores que lo integran; 3) la formación de capital humano; un SNI no se puede implementar sin la gente, la cual debe albergar habilidades, capacidades y disponibilidad para participar en forma proactiva en el sistema, y 4) la estructura de producción, la forma de organización que tiene el sector productivo del SNI.

Por su parte, Lundvall pone mayor énfasis en los conocimientos generados en las universidades y centros de investigación. Centra su interés en los siguientes puntos: 1) en el sector conocimiento establece una diferencia entre las actividades de enseñanza-aprendizaje con las de investigación; esto es así porque unas se refieren a las transmisión de conocimientos y la otra a la producción de los mismos; 2) establece los tipos de innovaciones, las que son incrementales de las que son radicales, distingue los procesos de innovación y difusión de las mismas; es necesario entender en qué etapa de la innovación se encuentra el SNI y en qué etapas puede tener ventajas; 3) considera todos los factores no relacionados con el mercado, que también participan en la definición y comportamiento de un SNI (Lundvall, 2010).

De los sistemas nacionales de innovación se derivó el concepto de sistemas regionales de innovación, determinados por los recursos, las capacidades y las culturas de las regiones inscritas en un sistema nacional de innovación (Howells, 1999). Estos sistemas están caracterizados por:

- a) La estructura del gobierno regional, en términos de organización del poder, legislación, fortaleza de sus instituciones y observación constitucional.
- b) Las tendencias a largo plazo de las actividades económicas y la especialización de las mismas.

- c) Las diferencias y semejanzas que guarda con el sistema nacional respecto a la estructura industrial, especialización económica y comportamiento innovador (López Leyva, 2014).

Un sistema regional de innovación puede convertirse en experto en ciertas actividades productivas, ofrece un mercado adecuado en el que participen los actores internos, pero también otros sistemas regionales, son lugares adecuados para el desarrollo de innovaciones y donde puede tomar la importancia el factor geográfico, la aglomeración de empresas y la pertinencia de especialización regional, e incluso a este nivel se pueden dibujar, de mejor manera, las trayectorias tecnológicas.

3.4. EL INSTITUCIONALISMO

Los estudios del institucionalismo se remontan a los trabajos de Veblen de finales del siglo XIX (Veblen, 1899/1994), donde señalaba que las instituciones económicas son un complejo de hábitos de pensamiento y comportamiento convencionales; pero también estableció que las instituciones son hábitos de pensamiento prevalecientes respecto a relaciones y funciones particulares entre el individuo y su comunidad. Al explicar las instituciones del conocimiento, señala que cualesquiera que sean las características de un esquema y disciplina académica, allí se pueden rastrear las predilecciones de la clase ociosa, pero también la guía del mérito pecuniario, y el valor académico del esquema educativo es una expresión detallada del tipo de institución (Veblen, 1899/1994, p. 363). Rutherford (2001) menciona a otros personajes como iniciadores del institucionalismo. Sin embargo, dice que fue Veblen quien le brindó su inspiración intelectual, más que otros iniciadores, y le dio el carácter pecuniario a los temas de estudio relacionados con las instituciones. El avance del aprendizaje como institución ha sido lento, y aún los seminarios del más alto nivel conservan ciertos rituales mágicos, lo cual quiere decir que la consolidación del aprendizaje como institución ha sido pausada, pero así es la construcción de instituciones, siempre sigue un ritmo lento. Muchas de las características rituales de los sistemas educativos se conservan más fácilmente en los niveles de educación superior que en la educación ele-

mental o tecnológica, con lo cual establece que resultan más conservadoras las instituciones de educación superior que los niveles educativos inferiores, las transformaciones y reformas educativas son más fáciles de instrumentar en los niveles educativos bajos. Así como la vida institucional se establece en el campo de la educación, también se encuentra en otros campos del espacio de la sociedad. Pero existen instituciones de movimiento lento, las cuales tardan mucho en cambiar, como es el caso de la cultura, e instituciones de movimiento rápido como son las normas legales y los planes de política impulsados por los gobiernos (Portes, 2009).

Un posible cuestionamiento que se le puede hacer a Veblen es que considera las instituciones como algo exógeno al individuo, cuando es éste quien las construye y quien se encarga de fortalecerlas. Tiene razón Portes (2012) cuando establece que se tiene una visión externa de las instituciones, al considerarlas como el conjunto de normas que conducen el comportamiento de los actores sociales, cuando los propios individuos son los responsables de definir y establecer sus regulaciones convenientes.

En palabras de North (1993, p. 13), «las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana». En otra parte señala que las instituciones «proveen el marco dentro del cual los seres humanos interactúan. Donde ellos establecen las relaciones competitivas y cooperativas las cuales conforman la sociedad y de forma más específica en orden económico» (North, 1981, p. 201). Las instituciones conforman el ambiente económico, político y social que ha creado la sociedad en que se desenvuelve. Tal orden político-económico se ha creado con los siguientes objetivos: 1) especificar un patrón para el logro de la riqueza y distribución del ingreso; 2) especificar y desarrollar un sistema de protección a los actores económicos en un universo de competidores, y 3) desarrollar el sistema bajo el cual operan las reglas para reducir los costos de transacción en el sector económico. (North, 1981).

La función principal de las instituciones en la sociedad es «reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente, de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente» (North, 1993, p. 16).

Las instituciones representan el plano simbólico de las organizaciones, en ellas se expresa un conjunto de reglas formales e informales, con ellas se gobiernan las relaciones entre los roles que cumplen los integrantes de las organizaciones sociales donde están la familia, la escuela y otras áreas mayormente estructuradas de la vida organizacional como la política, la economía, la religión, las comunicaciones, la información y el ocio (Portes, 2012).

Muchos investigadores habían escrito acerca del institucionalismo. Portes (2009, 2012) menciona varios trabajos a este respecto, pero dice que no se le había brindado mucha importancia a este campo disciplinario hasta que Joseph Stiglitz y Douglas North, dos premios Nobel de economía, tomaron el mando para que esta hazaña prosperara, y cuando North declaró que «las instituciones importan» se empezaron a tomar en cuenta. Existen algunas áreas del conocimiento que aún libran esta batalla por el reconocimiento de la importancia del campo teórico de las instituciones; por parte de quienes estudiamos el desarrollo económico, hace rato que nuestra disciplina tiene un gran reconocimiento a los desarrollos teóricos centrados en las instituciones, lo cual se puede comprobar mediante la revisión de los trabajos del importante economista Albert Hirschman (Hirschman, 1958).

En su caso, la señora Ostrom (2015, p. 51) señala que

Las instituciones pueden definirse como los grupos de reglas de trabajo que se utilizan para determinar quién es elegible para tomar decisiones en algún ámbito, qué acciones están permitidas o restringidas, qué reglas de agregación se usarán, qué procedimientos deben seguirse, qué información debe o no debe ser proporcionada, qué pagos se asignarán a las personas que correspondan a sus acciones.

Una de las características de las instituciones es que son cambiantes y siempre que se hacen cuestionamientos acerca de la pertinencia del cambio institucional es necesario reconocer que: 1) los cambios en las reglas aprobadas para ordenar el accionar de un determinado nivel, generalmente, están inmersos en las reglas más fuertes y más fijas de otro nivel con mayor profundidad, y 2) lograr los cambios de las reglas de este nivel más

profundo, generalmente resulta mucho más difícil y más costoso, lo que aumenta la importancia de la estabilidad de las expectativas mutuas entre los grupos que interactúan bajo este conjunto de reglas (Ostrom, 2015).

La misma señora Ostrom señala que es posible distinguir tres tipos de reglas: *a*) reglas operacionales, que afectan las decisiones del día a día, definen el operar inmediato de la institución, se toman a nivel de las unidades productivas, es el cuándo, cómo y dónde se producen o realizan los bienes y servicios utilizados por la sociedad; *b*) reglas de acción colectiva. Se ubican a un nivel más alto que las reglas operacionales, son políticas que se aplican a los diferentes colectivos y organismos para que funcionen en la sociedad, y *c*) reglas de elección constitucional. Se ubican a un nivel de mayor profundidad y se encargan de regular los dos anteriores tipos de reglas; éstas constituyen las reglas que buscan regular el accionar de un país.

Por su parte, Williamson (2000), en un intento similar al anterior, establece cuatro niveles en el análisis social de las instituciones: el primero es el de integración social donde se encuentran las normas sociales, costumbres y tradiciones; los cambios en este nivel son muy lentos. En el segundo nivel se refiere al ambiente institucional donde se encuentran las estructuras ejecutivas, legislativas y judiciales, las funciones burocráticas de los gobiernos y la distribución de poderes; en el tercer nivel se encuentran las estructuras de la gobernanza, son los contratos y las leyes por medio de los cuales se atienden las disputas y los conflictos en las transacciones, ya que éstas son las unidades básicas de análisis, donde la gobernanza es un esfuerzo por construir el orden. De este modo, mitigar el conflicto y lograr las ganancias mutuas, y el cuarto nivel es el del análisis neoclásico, búsqueda de óptimos, análisis marginal, el equilibrio, la función de producción, etcétera, es decir, la distribución y empleo de los recursos, precios, cantidades, consumos e incentivos.

A pesar de todas las anteriores definiciones y precisiones en torno a las instituciones, un problema central sigue estando presente, que es el entendimiento y alcances de las mismas. Desde 1931, John R. Commons, uno de los fundadores de la economía institucional, señalaba la dificultad para definir el campo de la economía institucional debido a la ambigüedad de lo que significa institución, ya que algunas veces se le da la interpreta-

ción del marco de leyes donde se desenvuelve el individuo o, como dice Commons, donde los individuos actúan como reclusos; a veces, todo lo que significa comportamiento económico, refiere la economía como hecho dinámico y no modelos estáticos o procesos en lugar de mercancías, acciones de masas en vez de conductas individuales y cambio constante en lugar de equilibrio (Commons, 1931 y 2003).

En su interesante trabajo del año 2000, Oliver E. Williamson lanza una confesión, una afirmación y una recomendación. La confesión es que todavía somos ignorantes acerca del significado y espacio de estudio de las instituciones; la afirmación consiste que en el último cuarto del pasado siglo se hicieron grandes avances en este campo, y la recomendación es que mientras esperamos una teoría unificada tenemos que aceptar el pluralismo. En este último aspecto, en lo personal, creo que nos vamos a quedar esperando, ya que una riqueza de los estudios institucionales es, precisamente, su pluralismo. Para esos años, Rutherford (2001) opinaba que el campo del nuevo institucionalismo económico se encontraba muy bien definido; sin embargo, se puede comprobar que conforme se analiza de manera más profunda la literatura en esta temática, empiezan a surgir una serie de interrogantes que dificultan fijar las fronteras en este dominio académico; pero, además, se incrementa la dificultad para llegar a una comprensión cabal de lo que significan las instituciones en la sociedad.

Acemoglu y Robinson (2013), después de analizar varias hipótesis posibles para el desarrollo de los países, entre ellas, la hipótesis geográfica, la cual asegura que la diferencia entre países ricos y pobres se debe a factores geográficos; la hipótesis de la cultura, la cual relaciona el desarrollo de los países con la prosperidad cultural, se remonta, cuando menos a Weber, quien refería que la ética protestante tuvo un papel preponderante para el acceso de Europa a la sociedad industrial moderna. Otra hipótesis es la de la ignorancia; existen países pobres porque no saben, no conocen cómo utilizar los recursos de la mejor manera, no saben impulsar las acciones que lleven al mejoramiento de la vida de los países.

Como resultado a la crítica a las anteriores posiciones, Acemoglu y Robinson (2013) proponen otra alternativa a las hipótesis señaladas; este camino son las instituciones económicas inclusivas, las cuales dan a las personas libertad para practicar una actividad o ejercer una profesión,

permiten a las personas conducirse con libertad en una sociedad, le posibilitan adquirir y ofrecer bienes y servicios y ejercer sus derechos. Las instituciones inclusivas allanan los caminos para otros motores de la prosperidad como son la ciencia, la tecnología y la educación. El desarrollo económico sostenible siempre va acompañado de una buena ciencia, el dominio de ciertas tecnologías y una educación de calidad. La capacidad que tiene un país para disponer de una ciencia que atienda las necesidades sociales; una tecnología que permita producir los bienes y servicios que satisfagan las necesidades humanas, y una educación que permita la movilidad social y la felicidad de los individuos, tiene su asiento en la existencia de instituciones eficaces. Toma el ejemplo de Inglaterra después de la Revolución gloriosa, la cual adoptó una serie de instituciones económicas que proporcionaron incentivos para la inversión, el comercio y la innovación, lo que le permitió entrar al proceso de la Revolución industrial. Países con mejores instituciones, más seguridad en los derechos de propiedad y menos distorsión en sus políticas, tendrán mayor inversión en capital físico y capital humano y usarán de mejor manera estos factores para lograr mayores ingresos (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001).

Es posible encontrar una serie de mecanismos que determinan el cambio institucional, el más conocido es a través del darwinismo social, esto es, el establecimiento de una situación evolucionaria que hace que surjan nuevas instituciones o se trasformen las ya existentes, pero esta evolución no es tan sencilla, ni siempre lleva a un mejor cambio institucional. Primero, porque las instituciones dominantes pueden no ser las más eficientes; segundo, tampoco pueden ser las más equitativas, que busquen el bien social con igualdad, y tercero, muchas instituciones eficientes pueden fallar con su práctica diaria, pueden ser contaminadas y no llevar a cabo con eficiencia las actividades para lo que fueron creadas. En este punto es donde se tocan el pensamiento económico evolucionista con el institucionalismo. De Janvry y Sadoulet (2016) señalan que los anteriores resultados pueden explicarse por las siguientes razones: 1) las instituciones que dominan en un espacio pueden no ser las de mayor eficiencia, pero son las que establecen las leyes de funcionamiento; 2) las instituciones dominantes no buscan resultados iguales para toda la sociedad; a menudo se observa la existencia de grupos que se ven favorecidos,

y 3) puede haber algunas de ellas que fallan al nacer o bien fallan al llevar a cabo transformaciones. Estas razones de fallo pueden deberse: *a)* su misma trayectoria, *b)* la falta de compromiso de sus integrantes, *c)* incertidumbre en la distribución de los posibles resultados, *d)* la resistencia al cambio, *e)* fallas en la coordinación, *f)* retardar y posponer actividades, *g)* problemas de retención de los contratos, y *h)* formación de agrupaciones al margen de los contratos, y otras más.

Chang (2002 y 2003) hace un intento por ubicar las instituciones del desarrollo de acuerdo con su surgimiento en el tiempo; sin embargo, creo que el grupo de instituciones que analiza es muy reducido. Se puede decir que sólo considera las correspondientes a la gobernanza; el grupo lo integra de la siguiente manera:

Instituciones de la democracia, donde incluye el sufragio universal para el sexo masculino y después el sufragio universal, cuando ya se incluye a la mujer; se puede decir que este hecho es reciente, pues el primer país que incluyó el voto femenino fue Nueva Zelanda en 1907, después Noruega en 1913, Dinamarca en 1915, Austria y Suecia en 1918, en México fue hasta 1954; entonces, en todos los países la mujer pudo votar hasta el siglo XX.

El segundo grupo de instituciones es el relativo a la burocracia y al poder judicial. Tenemos que reconocer que para el impulso al desarrollo es necesaria una burocracia eficiente, recta y decente; ello puede hacer que bajen los costos en la administración pública y eficientar sus servicios. También en la búsqueda del desarrollo resulta muy importante la impartición de justicia. El moderno discurso de la buena gobernanza insiste en la independencia del poder judicial.

Otras instituciones son las relacionadas con el régimen de derechos de propiedad. Administrar en forma adecuada los derechos de propiedad en una sociedad es un motor central para lograr la gobernanza y con ello el desarrollo. En este aspecto también se encuentran los derechos de propiedad intelectual, donde se incluyen el sistema de patentes y los derechos de autor.

Un cuarto grupo de instituciones son las referidas a la gobernanza corporativa, donde en primer lugar está la responsabilidad limitada, es decir, la definición de las responsabilidades que asumen las organizaciones

y compañías y cómo deben cumplir con estas responsabilidades. También deben existir reglas para la bancarrota de las compañías; este tipo de legislación ha llamado la atención en las últimas tres décadas debido a las constantes crisis del sistema capitalista. En este grupo, además, se consideran las leyes para las auditorías, los reportes financieros y la divulgación de la información; las crisis muestran una mayor preocupación por contar con información de las empresas y las formas en que esta información se debe dar a conocer; los gobiernos manifiestan mayor preocupación por tener conocimiento de las operaciones financieras que realizan las empresas, sobre todo cuando éstas se declaran en bancarrota. Las leyes de competencia constituyen otros elementos que funcionan para tener mayor conocimiento y control de las corporaciones.

Las instituciones financieras cobran cada vez mayor importancia en la sociedad actual. Por tal motivo, se ha introducido un mayor número de normas para regular su propia vida. En primer lugar, se encuentran las regulaciones bancarias; para desarrollarse, los países requieren de un buen sistema bancario, especialmente en los países en vías de desarrollo. En estos países el sistema bancario ha avanzado en forma lenta y generalmente es ineficiente e inseguro. Las normas de funcionamiento para el banco central, en muchos países se ha impulsado un banco central autónomo, en otros es una dependencia del gobierno, pero en todos los casos debe disponer de su propia normatividad. También es importante introducir regulaciones para las aseguradoras y el mercado accionario; en los países con mayor actividad financiera, los mercados accionarios y de seguros son muy dinámicos y manejan grandes volúmenes de capital. Por tal motivo, se debe impulsar la existencia de normatividad al respecto. Por último, están las instituciones que manejan las finanzas públicas, ya sean ministerios o bancos del sector público que impulsan el desarrollo, pero es necesario que dispongan de su correspondiente normatividad.

El último grupo de instituciones que distingue este autor (Chang, 2002; 2003) son las instituciones que regulan los mercados de trabajo y la seguridad social contra el desempleo. Aquí se encuentran las instituciones que buscan el bienestar social, las cuales también deben contar con su marco de acción. Incluso, instituciones globales como el Banco Mundial deben contar con sus mecanismos de accionar en los países en

vías de desarrollo. Instituciones para regular el trabajo infantil, este es un fenómeno presente en algunos países donde los niños dejan de asistir a la escuela y se incorporan al mercado de trabajo. Lo mismo pasa con los adultos de edad avanzada; cuando se retiran del mercado de trabajo deben existir legislaciones que atiendan los montos y tipo de pensiones que reciben estas personas.

Por su parte, Portes (2012) considera que la transformación institucional de un país puede llegar a través de tres vías. En primer lugar, el país es dependiente de su trayectoria, es decir, la historia que ha seguido para alcanzar el desarrollo institucional prevaleciente; en segundo lugar, el alcance institucional es producto de la difusión de las culturas y costumbres que prevalecen en el contexto internacional y que llegan al país a través de los mecanismos de difusión; por último, se encuentran las políticas impulsadas por el país encaminadas a fortalecer las instituciones.

Los avances en los estudios de las instituciones han permitido desarrollar el institucionalismo económico. En su explicación, se pueden encontrar varias razones, entre las que se encuentran: *a*) el alto nivel de abstracción en que se ha movido la teoría neoclásica y la dificultad para explicar el comportamiento real de la economía; *b*) el proceso de hibridación de las ciencias sociales desde el último cuarto del siglo XX hasta nuestros días, y *c*) la entrada de nuevos enfoques metodológicos en el pensamiento económico, donde es posible recurrir a enfoques cualitativos y mixtos. La entrada triunfal del institucionalismo en los estudios económicos llevó a Gerald Roland a exclamar «hoy todos somos institucionalistas» (Portes, 2009, p. 19).

Otra característica de las instituciones es que existen otras teorías económicas que se las han apropiado. Es el caso del marxismo, que considera que las instituciones son formas de organización social mediadoras de las relaciones sociales históricamente determinadas y agrupadas materialmente (Kadri, 2018).

Existen varias formas de cómo emprender los estudios de las instituciones. Por ejemplo, desde la perspectiva comparada, Portes y Smith (2012) realizan un trabajo acerca del cambio institucional en cinco países de América Latina. Estos países son Argentina, Chile, Colombia, México y República Dominicana. Las instituciones que comparan son el merca-

do de valores, autoridades fiscales, servicios públicos de salud, el servicio postal y las autoridades de la aviación civil. Al elaborar una matriz de cinco instituciones de estos países, serían en total 25 entidades a analizar, pero sólo se trabaja con 23, ya que en Argentina no considera el sistema de salud y en República Dominicana no se analiza la bolsa de valores. En cuanto al comportamiento institucional, lo miden a través de seis indicadores: meritocracia, inmunidad a la corrupción, no existencia de islas de poder, proactividad, flexibilidad tecnológica y aliados externos. En el renglón de resultados de las instituciones utiliza dos indicadores: adecuación institucional y contribución al desarrollo.

En cuanto a indicadores de comportamiento institucional y considerando un umbral de 20 puntos, el único país que rebasa esta barrera en las cinco instituciones es Chile; Colombia lo rebasa en el mercado de valores con 21.5; México logra el valor de 22 en mercado de valores, sistema de salud y sistema fiscal; en el caso de Argentina, sólo el sistema fiscal está más allá de 20 puntos, y República Dominicana rebasa esta barrera en aviación civil y sistema fiscal.

En cuanto a los resultados alcanzados por las instituciones, es también Chile el país que logra el mayor puntaje, pues suma 20 puntos en ambas dimensiones: la adecuación institucional y en la contribución al desarrollo; en la primera, es la aviación civil la que alcanza mayor comportamiento, en tanto que, en la participación en el desarrollo, es el servicio postal el que logra una mayor contribución. En el caso de Colombia, son la aviación civil y la bolsa de valores las que alcanzan mejor calificación en cuanto a comportamiento, y es la aviación civil la de mayor contribución al desarrollo, pero en general es en Colombia donde las instituciones contribuyen menos al desarrollo. En México, cuatro instituciones tienen buen comportamiento, sólo el servicio postal alcanza una calificación muy baja; en la contribución al desarrollo participan, en grado alto, el mercado de valores, el sistema de salud y el sistema fiscal. En Argentina tienen buen comportamiento el mercado de valores y el sistema fiscal, y la contribución al desarrollo sólo lo hace en grado alto el sistema fiscal. En República Dominicana la aviación civil y el sistema fiscal manifiestan buen comportamiento institucional, los cuales también muestran una buena contribución al desarrollo.

Este enfoque de tipo investigación comparada es utilizado por el mismo Portes en 2009, donde presenta el estudio de nueve instituciones y su relación con el desarrollo de diferentes países latinoamericanos.

Un trabajo que utiliza una versión de estudio desde la perspectiva comparada y aborda las instituciones como un todo es la obra de Iyer (2016), donde desarrollan el estudio de catorce casos, la mayor parte ubicados en países asiáticos, de forma concreta en India, China, Indonesia y Singapur, pero también estudian el Banco Mundial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Una segunda propuesta para el estudio de las instituciones es desarrollada por Shirley (2008). Bajo esta visión, el desarrollo institucional de un país se encuentra influido por cuatro factores:

La herencia colonial. El caso de México recibió la herencia colonial española. El dominio de 300 años hizo que se heredaran las instituciones con todas sus fortalezas y vicios. España llegó al nuevo continente durante el apogeo de la doctrina mercantilista; en esa lógica, las colonias debían apuntalar a las metrópolis. España mantuvo una política ultraproteccionista hacia México, de tal forma que la Nueva España no podía comerciar con otra colonia o con otro país que no fuera España, pero tampoco podía elaborar los mismos productos que se fabricaban en la Madre Patria. Además, los impuestos fueron altos, de tal forma que un ciudadano de México pagaba una mayor cantidad de impuestos que un ciudadano español en su país. Respecto a la colonización, Acemoglu, Johnson & Robinson (2001) señalan: 1) que Europa adoptó muy diferentes estrategias de colonización con distintas instituciones asociadas; 2) las estrategias fueron determinadas, en parte, por la factibilidad de lograr asentamientos europeos, y 3) algunas instituciones europeas de la colonia permanecen hasta el presente.

La herencia colonial más los recursos naturales. Moreno-Brid y Ross (2009) mencionan que, de acuerdo con Humboldt, desde 1822 destacaba que los mineros de la Nueva España tenían salarios más altos que los trabajadores en Europa Occidental. México, para

1800, fue una región próspera con un ingreso per cápita alrededor de dos tercios de un habitante de Estados Unidos. La economía fue organizada alrededor de la explotación minera, sobre todo, tomando como centro los reales mineros en los estados de Hidalgo, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí. Entonces, la existencia de metales preciosos determinó una forma de dominio colonial en las regiones de América Latina. Las formas de explotación de las minas dominaron la estructura de las instituciones prevaletentes.

Los conflictos políticos. En este sentido, Bates, Coatsworth & Williamson, en 2007 realizan el interesante trabajo *Lost Decades: Post Independence Performance in Latin America and Africa*, donde América Latina, después de su independencia, siguió un periodo de inestabilidad política, conflictos violentos y estancamiento económico. Para el caso de México, Moreno-Brid y Ros (2009) encuentran que de 1821 a 1867 México tuvo 56 administraciones públicas federales, y en 55 años entre la Independencia y el Porfiriato, la presidencia cambió de manos 75 veces como resultado de la constante pugna entre conservadores y liberales.

Las creencias y las normas. En primer lugar, los españoles trajeron la religión católica que se convirtió en obligatoria a partir de la instauración de la Santa Inquisición; los judíos fueron obligados a convertirse al catolicismo, fue prohibida la existencia de islámicos y protestantes (Meyer, Sherman & Deeds, 2014). Una de las herencias fue la reducida atención hacia la ciencia, como lo hace notar Jaguaribe (1971/ 2011), quien señala que el atraso científico-tecnológico de América Latina es resultado de deficiencias que ocurrieron históricamente, y siguen ocurriendo en la actualidad, a lo largo de un proceso que se originó en las capitales ibéricas a finales del siglo XV y continúa en nuestros días. Italia, Francia, Inglaterra, Países Bajos y Alemania abandonaron el paradigma aristotélico de la ciencia escolástica para adoptar el galileico. A partir de ese momento, entraron en un proceso acumulativo de desarrollo científico, lo cual no sucedió en los países ibéricos. De ahí nos viene el desprecio por

la ciencia que, como dice Eduardo Galeano, es una de las «herencias malditas» de América Latina; señala Galeano que «la herencia maldita de la ignorancia no se supera en una noche y un día» (1971, p. 100). Por su parte, Herrera (1995) también insiste en el pasado colonial, pero entre los determinantes culturales de la falta de desarrollo científico y tecnológico apunta que estos países no se incorporaron a la Revolución Industrial del siglo XVIII, la cual configuró sociedades dinámicas, mientras en América Latina prevalecieron las sociedades tradicionales.

Una tercera vía para los estudios institucionales es la construcción de indicadores de comportamiento institucional, los cuales se utilizan para medir el grado de influencia que tienen las instituciones en el desarrollo económico de los países. En esta vía se encuentra el trabajo de Yildirim y Gökalp en 2016. Este trabajo tiene como objetivo hacer una evaluación de las instituciones en el comportamiento económico de los países en vías de desarrollo, donde señalan que las instituciones de estos países, generalmente, manifiestan baja actividad en la protección a la inversión y baja eficiencia en la solución de los problemas. En estas sociedades la ley es discriminatoria para gran parte de la población, los derechos de propiedad no son respetados, las élites cuentan con ilimitado poder político y económico, y solamente parte de los ciudadanos se pueden beneficiar con una educación de calidad y tienen acceso al crédito para la producción.

En su estudio, Yildirim y Gökalp (2016) incluyen cinco países latinoamericanos: Argentina, Venezuela, México, Brasil y Chile; para ellos, calcula doce indicadores: independencia judicial, imparcialidad de las cortes, protección a los derechos de propiedad, estabilidad política, cumplimiento legal de los contratos, intervención gubernamental, libertad política, libertades civiles, libre comercio internacional, calidad de las regulaciones y favoritismo en las decisiones.

De los cinco países incluidos en el estudio el que alcanza una puntuación más alta es Chile, seguido por México, y al final aparece Venezuela. En el caso de Chile y Brasil, el indicador más fuerte se encuentra en el libre comercio. Chile, México y Argentina se distinguen por su estabilidad

política. Los indicadores que alcanzan mayor valor son la intervención gubernamental en la economía y el libre comercio.

En esta misma dirección, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) desarrolla un estudio de competitividad anual, donde el primer pilar de la competitividad son las instituciones. El WEF (2018) señala que las instituciones fuertes conducen tanto la productividad como el crecimiento a largo plazo de los países, pero de los doce pilares de la competitividad, las instituciones constituyen el segundo pilar que presenta la mayor debilidad.

3.5. LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

El concepto de competitividad sistémica es utilizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), que lo tomó del Instituto Alemán de Desarrollo. La OCDE buscó sistematizar varios trabajos bajo el enfoque de competitividad estructural, discusión que se sustentaba en dos conceptos centrales; por un lado, el de innovación; por otro, los estudios de la vida institucional. De ahí se derivó la teoría de la competitividad sistémica, la cual se estructura alrededor de dos ideas fuerza; la primera es que la competitividad se sustenta en cuatro niveles, que son el metaeconómico, macroeconómico, mesoeconómico y microeconómico, y la segunda es que, teórica y metodológicamente, es necesaria una vinculación entre la economía industrial, las teorías de la innovación y la sociología industrial (Esser et al., 1996).

Los autores anteriores (Esser et al., 1996) desarrollan un esquema donde exponen los factores determinantes de los cuatro niveles de competitividad. Se resume a continuación.

Nivel metaeconómico

En este nivel se ubican los factores socioculturales, escalas de valores, los patrones básicos de organización y la capacidad estratégica y política.

Estos cuatro factores intervienen entre sí y manifiestan capacidades estratégicas para el mejoramiento de la potencia de la competitividad, mediante la orientación de los grupos de actores para el aprendizaje y la bús-

queda de la eficiencia; defensa de sus intereses y autoorganización bajo condiciones cambiantes; capacidad social de organización e integración, y disponibilidad de los grupos de actores para la interacción estratégica. Este debe ser el nivel que guíe a la sociedad, que defina y apruebe las normas de convivencia, tanto formales como informales. Es el nivel donde se definen los objetivos que como país se deben proponer. En México, las administraciones públicas se han preocupado por contar con un plan nacional de desarrollo en el cual se dibujan las metas y objetivos que como país se proponen. Su propósito es lograr una buena coordinación de los restantes niveles.

Nivel macroeconómico

En este nivel se inscribe la política presupuestaria del país donde se encuentra una buena programación de los gastos a realizar por la administración pública; la política monetaria, que se encarga de programar y vigilar la cantidad de circulante que mantiene el país; un adecuado manejo de los impuestos con la política fiscal. Existe otro tipo de políticas que presentan una característica más sectorial; sin embargo, deben manejarse con un carácter macroeconómico, como son las políticas de competencia, política cambiaria y comercial. Vietor (2008) coloca este tipo de políticas como políticas microeconómicas o industriales, pero es más adecuado considerarlas desde una visión nacional.

En el nivel macroeconómico, los grupos que determinan su acción están formados por el parlamento, el gobierno nacional, instituciones estatales nacionales, Banco Central y órganos judiciales.

El accionar de los grupos anteriores debe encaminarse a mantener una lucha constante para reducir los procesos inflacionarios; impulsar las medidas de estabilización mediante políticas tendientes a aliviar los efectos del ciclo económico; buscar la disminución de los costos estructurales del ajuste cíclico, y buscar mantener el equilibrio social con la finalidad de reducir los costos sociales derivados de los ajustes en las variables económicas.

Nivel mesoeconómico

En este nivel es quizá donde mayor cantidad de instituciones toman parte, porque aparecen instituciones a nivel central, regional y local, tales como gobiernos, asociaciones empresariales, sindicales, de consumidores, cámaras industriales y otros organismos del sector privado, instituciones de investigación y desarrollo privadas y públicas, instituciones financieras e instituciones educativas. En este nivel es necesario trabajar un conjunto de políticas enlazadas con los otros niveles.

Organismos como el Foro Económico Mundial ponen mucha atención a este nivel, ya que consideran entre los pilares básicos la fortaleza institucional del país, donde se encuentran todos los organismos y normas que conducen la vida del país. La infraestructura de que dispone el país no sería posible trabajar con los otros niveles si no se cuenta con las bases para hacerlo; el país debe contar con equipamiento básico como carreteras, ferrocarriles, puertos, barcos, aviación, de comunicación, etcétera. Otro elemento es la salud. No es posible impulsar el desarrollo si no se cuenta con las condiciones de salud adecuadas. Se considera también la educación, tanto en cantidad como en calidad, ofrecer alternativas educativas todos los ciudadanos en forma permanente y de calidad.

Este nivel engloba todo el entramado social, cultural y de salud que permiten a la sociedad desarrollar sus labores en forma armónica y productiva.

Nivel microeconómico

Este nivel se refiere al contexto de las empresas. Los autores ya mencionados (Esser et al., 1996) establecen que las empresas se enfrentan a: 1) la globalización, donde la competencia cada vez es más abierta y un mayor número de oferentes ocurren a los mercados; 2) la ampliación de las fronteras de los mercados, la llegada del mercado asiático, la competencia por recursos, por mercados y tecnologías; 3) la diferenciación de la demanda, cada vez existen consumidores con mayor exigencia, derivado de que están más informados; 4) el acortamiento de los ciclos de producción o del ciclo de vida del producto, lo cual hace que el producto emigre hacia otras

países; 5) la implantación de innovaciones radicales en la fabricación, y 6) la revolución en las telecomunicaciones, lo cual permite contar con información en tiempo real, tanto para productores como para consumidores. En la actualidad, se puede agregar la existencia de nuevas formas de comercialización, tales como el comercio electrónico, que ha trastocado los mercados al menudeo. Ello ha transformado las empresas, pero también la conducta del consumidor.

Todo lo anterior ha obligado a mejorar la capacidad de gestión de las empresas, diversificar las estrategias empresariales e instrumentar políticas de innovación permanentes que lleven a la empresa a contar con capacidad para responder a los cambios dinámicos, integrar de mejor manera el ciclo completo de la producción desde el desarrollo, la producción y la comercialización, integrarse a redes de cooperación tecnológica con otras empresas, proveedores, productores y usuarios.

Los elementos anteriores han llevado, dicen Messner y Meyer-Stamer (1994), a la introducción de nuevos conceptos organizacionales, incrementando la flexibilidad y eficiencia en la producción, introduciendo el concepto de producción flexible y justo a tiempo; el de innovación social; junto a ello, la empresa trabaja con la visión de responsabilidad social; la empresa debe estar en alerta a los cambios tecnológicos en todas sus fases; mantener, de forma constante, los procesos de innovación.

Para el caso latinoamericano, Ferrer (2005) realiza una buena interpretación del desarrollo de la región a la luz de las teorías de la competitividad sistémica.

3.6. CONCLUSIONES

Si bien en este trabajo se analizan varias fuentes, las cuales sostienen el neoestructuralismo surgido en América Latina a finales de los años ochenta del pasado siglo, la lista puede ser de mayor amplitud, pero sin duda en las corrientes de pensamiento presentadas se toman los elementos principales que sustentan el estructuralismo actual, el cual encuentra en la CEPAL su principal centro de creación y difusión.

En primer lugar, recoge elementos del estructuralismo inicial, refiere elementos de su propia historia, sobre todo respecto a los relativos a la

búsqueda de crecimiento, la atención a la inflación y los efectos del comercio internacional. En la actualidad, incorpora el estudio del crecimiento y la distribución del ingreso para ofrecer propuestas para la atención a la equidad económica en la sociedad. En el comercio reconoce la importancia de la apertura al sector externo al considerar la competitividad internacional de los países.

De las propuestas del crecimiento endógeno acopia elementos que justifican el impulso a las capacidades internas de los países en la búsqueda del crecimiento, la intensificación y un mejor uso de los recursos disponibles al interior para el mejoramiento de las condiciones económicas, sobre todo, mayor atención a las capacidades y habilidades del capital humano; así lo demuestran los trabajos de la CEPAL que dan sustento al neoestructuralismo.

También considera elementos del pensamiento evolucionista, que se estructura apenas a principios de los ochenta del siglo XX, y que considera la innovación como la variable que sostiene el crecimiento económico. Con centro en la innovación, el neoestructuralismo recurre a formulaciones teóricas específicas del evolucionismo, tales como la idea de sistema nacional de innovación para la interpretación de las economías latinoamericanas como sistemas dinámicos que, a través de la estructuración de sus componentes, puedan apoyar el crecimiento económico. Otro concepto importante es el de trayectorias tecnológicas, el cual deriva en que cada país tiene su historial en el desarrollo de sectores de impulso a las innovaciones tecnológicas, pero, además, se debe considerar esta variable como elemento necesario para fincar un crecimiento económico. Ello depende, en gran medida, de lo que se ha logrado hacer en el pasado. La idea de ecosistema de innovación constituye un elemento importante en los trabajos de la CEPAL y que también tiene su germen en el evolucionismo.

Un conjunto de ideas básicas para el logro del crecimiento y desarrollo económicos provienen del institucionalismo económico; es en esta dimensión donde se encuentran las mayores debilidades de los países de América Latina, lo cual se demuestra por los lugares que ocupan estos países en los diferentes rankings globales que buscan medir la capacidad institucional de las naciones. La aplicación de la ley, el respeto a la propiedad privada, el comportamiento y responsabilidad de la clase política, la

actuación de los cuerpos de seguridad, la disminución del crimen organizado, entre otros, son elementos que siguen pendientes de atención en los países latinoamericanos. Esto es difícil de lograr mientras el núcleo de dominio en la región adopte conductas que debilitan la vida institucional.

El enfoque de competitividad sistémica llegó a América Latina proveniente del Instituto Alemán para el Desarrollo, pero la CEPAL lo ha promovido en los países latinoamericanos para mejorar la competitividad. Para ello, es necesario atender los cuatro niveles que componen el sistema. Se debe definir una meta económica; para ello, es necesario tener claro cuáles son los objetivos que persigue la economía nacional, hacia dónde se conduce ésta. También se debe atender el nivel macroeconómico, es decir, la aplicación de las políticas de tipo macroeconómico para el logro de las metas económicas. Además, es necesario considerar el nivel mesoeconómico mediante el mejoramiento de las condiciones de salud, educación seguridad, etcétera. Por último, resulta importante prestar atención al mejoramiento de las empresas y actores económicos individuales ubicados en el nivel microeconómico. Los cuatro niveles necesitan trabajar en forma conjunta para lograr una economía con mayor competitividad en el contexto internacional.

Con base en las fuentes presentadas, se renueva toda una estructura de pensamiento económico y social a partir de la década de los noventa del siglo pasado, la cual se ha mantenido vigente atendiendo y buscando respuestas a los diferentes cambios vividos en el contexto global, así como a las transformaciones que ha tenido la región de América latina en lo que va del siglo XXI.



CAPÍTULO IV

EL NEOESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

4.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es revisar los elementos teóricos y propuestas de políticas para el desarrollo económico del neoestructuralismo latinoamericano, surgido a principios de los años noventa como una reestructuración del pensamiento estructuralista que predominó en la región durante toda la época del desarrollo estabilizador. Busca explicar y responder a los cambios experimentados por la economía de la región. Aunque la revisión y renovación de este pensamiento se encuentra a principios de los noventa del siglo xx, ya desde 1983 Fernando Fanjzylber había abonado un conjunto de críticas al pensamiento estructuralista, que tenían como centro las críticas al proteccionismo y el nativismo, de donde provino la reducida participación de la región en el comercio mundial; del estatismo, que se observó en una economía con altos subsidios por parte del Estado; pero lo más importante, la existencia de un conjunto de políticas económicas encaminadas a promover, en forma preponderante, el sector industrial. Otro elemento que destacó Fanjzylber fue la existencia de los que llamó el «casillero vacío», es decir, la falta de crecimiento con equidad. Para sortear las barreras mencionadas, este autor propuso una gama de políticas económicas para que el desarrollo económico de la región lograra un mejor comportamiento.

Por parte de la CEPAL se propuso lo que denominó «transformación productiva con equidad», esto para responder el señalamiento de Fanjzyl-

ber en lo referente al casillero vacío; en la propuesta que hace este organismo se encuentran un conjunto de medidas de política económica encaminadas a buscar el crecimiento del PIB y una mejor distribución del mismo en la región.

4.2. EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO SE RENUEVA

En los años noventa del siglo XX, el pensamiento estructuralista latinoamericano intenta profundas transformaciones y con ello el surgimiento del llamado neoestructuralismo, pero ya desde 1983 se había sugerido un nuevo modelo de industrialización y nuevos aportes al pensamiento económico regional. Fajnzylber (1983) hizo una revisión al modelo de industrialización de América Latina y propuso introducir el concepto de eficiencia, que estaba centrado en la búsqueda del crecimiento mediante la creatividad, es decir, considerar la creatividad de la sociedad como un mecanismo para lograr el crecimiento de las economías. Este autor estimó importante desarrollar en los países lo que llamó un «núcleo endógeno», esto es, un grupo social dirigente, preparado y con la disposición de impulsar el crecimiento y desarrollo del país, un «núcleo endógeno articulado y tecnológicamente fortalecido, con capacidad para penetrar sólidamente en los mercados internacionales...». El trabajo de este grupo consistiría en colocar los países de América Latina en un posición de mayor competitividad en la economía mundial, y «frente a la ‘modernización de escaparate’ se propone un criterio de eficiencia que pueda conducir a una ‘modernización endógena’, dinámica y creativa» (Fajnzylber, 1983, p. 359).

En esta perspectiva queda claro que la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir importaciones. La opción real es muy diferente: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional, en vez de delegar a agentes externos la responsabilidad de definir la estructura productiva presente y futura del país (Fajnzylber, 1983, p. 358).

La idea de poder productivo fue manejada por List desde la primera edición de su libro *The National System of Political Economy* en 1841, en

el capítulo XII titulado «La teoría de la producción y de los valores». Este autor considera una clase que genera valor productivo; en ella incluye a los profesores, pone el ejemplo de la persona que cría puercos; según Smith, esta persona es creadora de valor, pero no quien lo enseñó; en cambio, para List, también los que enseñan están haciendo un trabajo productivo y crean valor para la sociedad, ellos también entran en lo que él llama «poder productivo».

Como se puede observar, a principios de los años ochenta, la «década perdida» de América Latina, ya se manejaban conceptos pertenecientes a la teoría del crecimiento endógeno, ya se insistía en la necesidad de que los países de la región impulsaran un nuevo modelo de industrialización basado en el potencial endógeno. Otro elemento que también apareció en el pensamiento económico es el concepto de «Sistema Nacional de Innovación», introducido por el pensamiento evolucionista, pero que también fue manejado por primera vez por List con el nombre Sistema Nacional de Economía Política; de manera precisa introduce este concepto en el capítulo XV del libro ya citado.

Dentro del campo del evolucionismo se puede considerar la idea que tiene Fajnzylber sobre la búsqueda de la equidad. Opina que este es un objetivo fundamental, pero lejano para la región, que son necesarias transformaciones sociales y productivas, pero que son ineludibles de emprender. Aquí se puede agregar, para estar acorde con el pensamiento evolucionista, la necesidad de trazar una trayectoria hacia el logro de la equidad.

Fajnzylber empieza a promover el mejoramiento de la competitividad de los países latinoamericanos antes de los años noventa, porque señala que la región había pasado por una década caracterizada por: 1) una alza y un errático comportamiento en los precios del petróleo; 2) un desorden financiero y aumento explosivo de la liquidez en el mundo; 3) saturación del patrón de consumo importado desde mediados de siglo; 4) transición hacia un nuevo patrón tecnológico cuyo eje son las tecnologías de la información; 5) espectacular mejoramiento de la competitividad comercial, y 6) agravamiento del desequilibrio fiscal y externo con Estados Unidos.

En un trabajo que publicó Fajnzylber en 1990, del que la CEPAL recoge un resumen en 1998, habla del *casillero vacío* en el desarrollo económi-

co de América Latina. Prepara una matriz donde presenta dos variables, el crecimiento y la equidad, donde hay una serie de opciones para los países de América Latina, pero el casillero que aparece vacío es el cruce del crecimiento con la equidad, y dice: «Hasta ahora, el casillero de crecimiento con equidad está vacío, por lo menos para el conjunto de países para los cuales se dispone de información comparable» (Fajnzylber, 1998, p. 821; 1990, p. 12).

Este casillero está «vinculado directamente con lo que podría llamarse la incapacidad para abrir la ‘caja negra’ del progreso técnico» (Fajnzylber, 1990, p. 14; 1998, p. 823). Esta caja está rodeada de un conjunto de elementos institucionales, culturales y políticos, que no permiten abrirla para el desarrollo de América Latina.

En el mismo trabajo, Fajnzylber (1998) menciona cuatro rasgos que definieron el patrón industrial de América Latina:

1. Participación en el mercado internacional, basada casi exclusivamente en un superávit comercial generado en los recursos naturales, la agricultura, la energía y la minería, y un déficit comercial sistemático en el sector manufacturero.
2. Estructura industrial concebida e impulsada con orientación fundamentalmente al mercado interno.
3. Aspiración a reproducir el modo de vida de los países avanzados tanto en el plano del consumo como, en grado variable, en la orientación de la producción interna.
4. Limitada valoración social de la función empresarial y precario liderazgo del empresariado nacional público y privado en los sectores cuyo dinamismo y contenido definen el perfil industrial de cada uno de los países (p. 824).

Sin duda, las opiniones de Fajnzylber se pueden enmarcar en dos tendencias. Por el lado de la economía podemos hablar de un paradigma de producción donde una parte es el aspecto tecnológico; por otra, es el patrón cultural seguido, las clases altas de los países en vías de desarrollo imitan las conductas y las pautas de consumo que presentan las clases altas de los países ricos. Las clases empresariales desarrollan un paradigma productivo

cuya gobernanza no se encuentra en su país; sólo se convierten en adaptadores de determinados procesos y algunas etapas del paradigma; generalmente, este patrón cultural puede chocar con el patrón cultural local.

Opina Fajnzylber que la apertura de la caja negra del progreso técnico por la región se convierte en una tarea que va más allá del solo sector industrial, o en general el sector productivo, esto forma parte de toda una actitud de la sociedad. Es necesario valorar la imaginación creadora y los procesos de innovación. Resulta difícil llenar el casillero vacío cuando los grupos dirigentes, privados como públicos, mantienen una actitud rentista y de sólo beneficio personal, que va en contra del espíritu creativo. Recordemos que una de las propuestas originales de este autor es la formación y existencia de un poder productivo que conduzca la sociedad.

El mismo Fajnzylber (1990) resume una serie de propuestas necesarias para que América Latina se enrumbe por el camino del crecimiento y el desarrollo; estos son diecisiete elementos que considera fundamentales:

1. Promover la transformación de la estructura agraria y distribución del ingreso; lo que podría parecer extraño, señala Fajnzylber, es que el interés sólo se centra en el sector industrial; para la incorporación del progreso técnico y la participación en el mercado internacional, recurre al ejemplo de los países desarrollados, donde el nacimiento de la industrialización fue precedido de una revolución en la agricultura.
2. Mejorar la distribución del ingreso y patrón de consumo e inversión; constituye una preocupación desde sus primeros escritos, ya que un elemento del casillero vacío era el crecimiento con equidad.
3. Fortalecer el patrón de consumo, inversión y crecimiento; para ello, es central el papel del Estado, ya que la inversión pública se convierte en el motor del crecimiento en la región.
4. Expandir el crecimiento económico y la competitividad internacional; en la propuesta de Fajnzylber y, en general, en las propuestas del neoestructuralismo, se incorpora siempre la competitividad, insisten en un modelo sistémico que se había empezado a trabajar desde los años ochenta, pero quizá la mayor influencia viene del nuevo modelo de crecimiento presentado por las economías del

este asiático, que siempre consideró un crecimiento atendiendo la competitividad internacional.

5. Ampliar la competitividad y la equidad; esto no se logra cuando la competitividad se busca a expensas de sacrificar el salario de los trabajadores y los ingresos que se obtienen; en lugar de encauzarse al progreso técnico, se dedican al consumo internacional.
6. Combinar equidad y crecimiento; si la sociedad alcanza mayores niveles de equidad, le permite impulsar proyectos de crecimiento con mayor solidez y más largo plazo.
7. Afianzar la competitividad y el crecimiento; mantener el espíritu de competitividad e impulsar estos procesos influye en el logro de más altas tasas de crecimiento.
8. Formar una base de recursos naturales para fortalecer la competitividad del sistema industrial; disponer de una dotación de recursos permite contar con bases más sólidas para el impulso a la competitividad, todo depende del uso que se haga de estos recursos.
9. Sostener el crecimiento de la población y el sistema industrial; en las ideas originales de Fajnzylber, en la población aparece el poder productivo, siempre y cuando se atienda la formación de habilidades de dicha población.
10. Fortalecer el empresariado nacional y sistema industrial; una crítica constante que se encuentra en los escritos de este autor es el sentimiento anti emprendedor que aparece en la región, lo cual dificulta la modernización de los procesos productivos.
11. Mantener el acceso al conocimiento científico-tecnológico de parte del sistema industrial; en esta nueva visión del estructuralismo, la incorporación del progreso técnico a la industria juega un papel primordial para la búsqueda del crecimiento económico.
12. Atraer inversión extranjera al sistema industrial; así como aparece la idea de participar en el mercado internacional, también se considera adecuado atraer inversión extranjera directa.
13. Un solo patrón de consumo universal; aunque esta propuesta resulta muy difícil de atender, a lo que se refiere es a que las clases económicamente más fuertes no adopten el patrón de consumo que tienen las clases ricas de los países desarrollados.

14. Verter una corriente de recursos financieros hacia el exterior.
15. Sostener la transformación de la estructura agraria y el tipo de liderazgo.
16. Proteger una base de recursos naturales y un tipo de liderazgo en tal dirección.
17. Proteger una dotación de recursos naturales y una buena distribución del ingreso.

Sin duda, uno de los conceptos que se incorpora a la temática de la industrialización es el de competitividad. En 1991 se presenta un trabajo acerca de esta variable (Fajnzylber, 1991) donde empieza una discusión acerca de la poca claridad que había al respecto; elabora una lista mínima de ocho elementos que influyen en la competitividad de los países en el contexto internacional, pero aun considerando esos elementos no hay claridad en cuanto a los factores que determinan esta variable. El trabajo finaliza con una propuesta de elementos que influyen en la determinación de la competitividad de los países:

1. La incorporación del progreso técnico, importante tanto desde la perspectiva de la producción como desde la eficacia organizativa.
2. El apoyo sistémico a la incorporación y difusión del progreso técnico, así como la selectividad en los esfuerzos de promoción.
3. La mejor utilización de los recursos naturales; aunque éstos se caracterizan por un menor dinamismo, cuentan con potencialidades significativas para la promoción de la competitividad por la vía de la generación de divisas, aprendizaje empresarial, la sustentabilidad y la participación en cadenas globales de valor.
4. Mejorar el posicionamiento en las manufacturas no basadas en recursos naturales, las cuales constituyen una proporción mayoritaria creciente del comercio internacional.
5. La innovación institucional debe diseñar mecanismos e incentivos para la difusión de los rubros que, mayormente, conceden dinamismo y elevada eficiencia que constituyen el núcleo de difusión tecnológica para los restantes sectores.

6. Promover la diversificación productiva; aun en aquellos países pequeños, esa diversificación tendría como propósito buscar la especialización.
7. Reestructurar aquellos rubros sectoriales donde el país pierde participación, impulsando programas sectoriales con la finalidad de lograr su recuperación.
8. Saber retirarse de mercados en declinación, pero debe ser una retirada estratégica, porque pueden existir sectores que parezcan deprimidos económicamente; sin embargo, pueden tener posibilidad de resurgir.

Collantes (2009) asegura que la figura clave para la nueva teoría estructuralista –o sea, el neoestructuralismo– es, sin duda, Fernando Fanjzylber, quien fue un gran conocedor de las economías de crecimiento reciente, como lo demuestra en un documento que publicó en la revista *Pensamiento Latinoamericano* en 1989. Ahí manifiesta estar al tanto de las experiencias del crecimiento de los países asiáticos; con ello se dio cuenta de la necesidad de corregir dos errores del estructuralismo y evitar un tercero: 1) se debía reducir el recelo guardado hacia la globalización, los países de la región habían dirigido su vista sólo hacia adentro, manteniendo un gran temor hacia la competitividad internacional y a la participación en el mercado mundial; transitar en la globalización tiene sus riesgos, pero quienes se desconectan la pasan peor, los factores globales determinan la senda y abren oportunidades que deben ser aprovechadas; 2) se había mantenido un intervencionismo excesivo, por lo que era necesario disminuir la intervención distorsionadora del Estado en la economía; el intervencionismo genera mayor número de problemas que los que resuelve, lo cual no implica que se deba acabar con la función del Estado en la economía, el Estado no intervencionista debe ser un ente activo, muy distinto al Estado neoliberal, y 3) evitar el error de considerar la industrialización como la panacea del desarrollo; se han tenido varias décadas de industrialización y no se ha logrado corregir la heterogeneidad estructural; entonces, la vía es no sólo impulsar este sector de la economía, el cual, de forma obligatoria, se convertirá en el sector que determina toda la actividad económica (Collantes, 2009).

4.3. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD: UNA AGENDA DE LA CEPAL PARA LOS NOVENTA

Ya desde 1988, Ffrench-Davis, al plantear las bases del neoestructuralismo, llevó a cabo una comparación entre las políticas neoliberales y las propuestas neoestructuralistas, donde estas últimas se resumen en:

1. Un gobierno activo y políticas económicas selectivas.
2. Intervención selectiva en el sistema productivo para generar mayor equidad: producción para satisfacer necesidades básicas, servicios igualadores, actividades que hacen uso intensivo de mano de obra.
3. Pluralismo en las formas de propiedad y gestión, que incluyan empresas públicas activas y líderes en sectores prioritarios y diversos tipos de empresas privadas.
4. Desarrollo de organismos intermedios: sindicatos, asociaciones de profesionales, etcétera.
5. Sistema tributario progresivo, redistribuidor de gastos y reasignador de recursos productivos.
6. Sistema financiero regulado, al servicio del desarrollo productivo, con tasas de interés real reguladas y con canales de acceso y tasas de interés preferenciales para productores pequeños e incipientes.
7. Inserción selectiva consistente en: *a)* graduación condicionada al funcionamiento de la economía internacional; tratamiento preferencial a países asociados en procesos de integración e intercambio negociado; *b)* arancel efectivo diferenciado, y *c)* subsidios diferenciados compensadores.
8. Tipo de cambio real regulado: único o dual, según las diferencias entre el comportamiento del intercambio de bienes y servicios y de movimientos de capitales, tasa regulada o programada con miniajustes.
9. Los movimientos de capitales deben regularse para evitar impactos macroeconómicos desequilibradores.
10. Hay ventajas comparativas difusas en los sectores con ventajas adquiribles; el desarrollo nacional se basa en esfuerzos de adquisición de ventajas comparativas dinámicas. Los sectores de búsqueda deben ser selectivos (Ffrench-Davis, 1988, pp. 40-43).

Después de la llamada década pérdida de los ochenta, la región inicia el periodo de los noventa bajo esta inercia recesiva y con una crisis de la deuda.

La CEPAL (1996 y 1998) elabora un conjunto de políticas para emprender este último tramo del siglo XX. Estas políticas estaban encaminadas a lograr la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco creciente de equidad social y sustentadas en cinco principios básicos:

1. La transformación productiva con equidad debe lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Esto se puede alcanzar mediante la incorporación del progreso técnico en los procesos productivos y con la búsqueda de una «renta dinámica» para mejorar la distribución del ingreso.
2. Se enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. En el capítulo III de este trabajo se abordó la estructura y componentes de la competitividad sistémica; las nuevas propuestas de política reconocen la necesidad de que los países atiendan la mejora la competitividad global.
3. La industrialización constituye el eje de la transformación productiva. Esto, aunque ya había señalado Fajnzylber que la industrialización no es la panacea para el desarrollo económico, ya que desde los cincuenta se había insistido en la industrialización; en tal proceso, algunos países crecieron, pero siguió existiendo el casillero vacío del crecimiento con equidad. La propuesta es un nuevo tipo de industrialización, con mayor incorporación del progreso técnico y que presta atención al comercio internacional, no es una industrialización encapsulada.
4. Las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico. Se había seguido un modelo de industrialización sin el menor respeto al medio ambiente, lo que llevó a observar fenómenos de polución en la región, a una presencia de crecimiento con agotamiento de los recursos naturales.
5. El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad. Si el nuevo modelo que se impulsa está sostenido en el crecimien-

to con equidad, no puede desatenderse esta variable en los postulados que sustentan la política económica.

Con base en estos principios, se formulan políticas para los países de América Latina, las cuales se presentan a continuación.

TABLA 4.I. Políticas para promover la transformación productiva con equidad.

Políticas de apoyo a la inserción internacional	Política comercial y cambiaria	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución del proteccionismo. Protección selectiva y temporal para nuevos portadores del progreso técnico. - Criterio de neutralidad en materia arancelaria y cambiaria, combinado. Sistema integral de fomento a las exportaciones de manufactura. - Tipo de cambio real alto y estable para inducir la competitividad - Integración regional orientada a fortalecer la capacidad de competir en los mercados regionales e internacionales
	Política tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> - Conjunto de instrumentos que cubre un amplio espectro de requerimientos empresariales, desde la fase de sensibilización hasta la comercialización. - Fortalecimiento decisivo de los organismos correspondientes. - Disponibilidad de recursos consecuente con la demanda creciente asociada a las exigencias que plantea la inserción internacional.
	Capacitación de la mano de obra	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridad para estas actividades, tanto para incorporar y difundir el progreso técnico como para favorecer la equidad. - Pluralismo institucional, programas diferenciados para distintos grupos de trabajadores, sistema nacional de capacitación.
	Creación de empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo sistemático a la creación de empresas y a los empresarios: valorización de la función empresarial, identificación de grupos con potencialidad emprendedora, apoyo a la elaboración y financiamiento de proyectos, simplificación burocrática, infraestructura tecnológica e «incubadoras» de empresas. - Apoyo a la pequeña y mediana empresa.

TABLA 4.I. Políticas para promover la transformación productiva con equidad (continuación).

Políticas para fortalecer la articulación productiva	Industria	<ul style="list-style-type: none"> - Combinación de criterios de neutralidad aplicados en amplia gama de sectores con criterios de estimulación de mercados, de selectividad fundados en la coordinación sectorial.
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Concepción sistémica que busca fortalecer la articulación entre agricultura, industria y servicios, apoyándose en la capacidad de la industria paragrícola y de la agroindustria para producir progreso técnico en procesos y productos, con estrategias diferenciadas por regiones y tipo de productores.
	Recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> - Combinar mecanismos de mercado con reglamentaciones e intervención de mercado, para asegurar a la vez la explotación. - Conformación de redes productivas con industria y servicios. - De la participación pública en la propiedad se va hacia la reglamentación, la captación de rentas y la vigilancia del uso de los recursos.
	Infraestructura y servicios de productos	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la transformación productiva con énfasis inicial en el mantenimiento y en cambios significativos en la gestión. - Prioridad a la expansión de telecomunicaciones y servicios al productor. Preeminencia de la calidad del servicio respecto a las obras.
	Sistema financiero (instituciones públicas de fomento)	<ul style="list-style-type: none"> - Ajuste del papel de los bancos y fondos de desarrollo en los sistemas financieros: deben lograr la captación propia de fondos de mediano y largo plazo en el mercado, para complementar los recursos que pueden aportar o canalizar los sectores públicos. - La prioridad se desplaza hacia el crédito a la pequeña y mediana empresa.
	Sistema financiero (Sistema financiero privado)	<ul style="list-style-type: none"> - Considerable esfuerzo de ahorro interno para financiar las mayores inversiones que trae aparejada la transformación, y también para servicios de deuda en esa década. - Los requerimientos de ahorro señalan la necesidad de expandir todas las fuentes internas de fondos, entre ellas el ahorro privado voluntario, el ahorro institucional y el ahorro público.

TABLA 4.I. Políticas para promover la transformación productiva con equidad (continuación).

Políticas para inducir la interacción entre agentes públicos y privados	Regulación	<ul style="list-style-type: none"> - Definición acotada de las áreas sujetas a reglamentación pública y de aquellas en que prevalece el mecanismo de mercado. - Excelencia institucional en las áreas de intervención selectiva. - Responsabilidad pública central en la vigilancia de los resultados de la acción del mercado. - Grado de incertidumbre sobre ámbitos de regulación en virtud de la concertación implícita en los sistemas políticos plurales.
	Empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Innovaciones en la gestión y saneamiento financiero de las empresas que permanecen en el sector público. - Políticas de personal y remuneraciones coherentes. - Transparencia en relación con proveedores. - Fortalecimiento de las sinergias tecnológicas con el sector privado
	Pequeña y mediana empresa	<ul style="list-style-type: none"> - Distinción entre los objetivos económicos y sociales de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de instituciones y políticas consistentes. - Integración de la política sobre estas empresas en las políticas de transformación productiva. - Descentralización del apoyo. - Prioridad a la difusión tecnológica. - Neutralización de sus vulnerabilidades en tecnología, financiamiento y comercialización.
	El sector social	<ul style="list-style-type: none"> - Política explícita y descentralizada de fomento a las formas de asociación social para la producción. - Apoyar e inducir en las asociaciones el desarrollo de organismos de asistencia técnica, financiera y de capacitación.

Fuente: CEPAL (1998, pp. 872-876).

Desde el inicio de la difusión de este modelo por parte de la CEPAL hacia los países de la región, Fajnzylber (1992) insistía en la educación como eje central para su implementación. La educación constituye un pilar fuerte para impulsar la competitividad, pero no vista en su concepto simple de exportar o de comerciar, sino como el mejoramiento de la sociedad, el

mejoramiento cultural de la población. Para que la educación mejore, la competitividad es necesario: *a)* abrir la institucionalidad educativa a los requerimientos de la sociedad, lo que implica que se deben mejorar los sistemas educativos, tanto en su aspecto vertical como en la dimensión horizontal; *b)* asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad, es decir, incrementar la cobertura educativa en todos los niveles, así como su calidad; *c)* impulsar el acceso al conocimiento, su difusión y generación; *d)* mejorar la gestión de los sistemas educativos, ya que se ha convertido en un sistema complejo con gran número de actores y grupos de interés que en él participan; *e)* profesionalizar y dignificar la función magisterial; sin una buena planta magisterial no es posible mejorar la calidad de la educación, y *f)* lograr que estas acciones se materialicen en nuevos apoyos de parte de todos los actores; los recursos para la educación deben provenir de parte de todos los grupos sociales.

En el campo de la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad, la CEPAL (1992, p. 19) establece que la estrategia estaba orientada hacia: 1) asumir las tareas de producción y difusión del conocimiento con una visión de largo plazo y con participación del mayor número de actores posible y un compromiso financiera estable; 2) desde los contenidos, focalizar la acción de los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y la tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad, y 3) desde el punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimiento, introducir modalidades de acción donde los actores consigan mayores márgenes de autonomía, así como mayor responsabilidad en los resultados.

4.4. UNA EVALUACIÓN AL FINAL DE LA DÉCADA

Al finalizar la década de los noventa, Stallings y Peres (2000) intentan una evaluación del comportamiento de la economía latinoamericana a lo largo de la década y de la aplicación de la estrategia de crecimiento con equidad; esta evaluación la sustentan en las seis siguientes hipótesis.

1. Las condiciones iniciales existentes en los diferentes países eran muy distintas, lo que influyó en el alcance de las reformas.
2. Los gobiernos, con frecuencia, introdujeron reformas incongruentes con sus políticas macroeconómicas y sociales. Podemos decir que no estaban acorde con las recomendaciones que se sustentaban en la búsqueda de un modelo de crecimiento con equidad.
3. Las reformas fueron lentas en cuanto a producir impacto a nivel microeconómico, debido a la gran incertidumbre que suscitaban, de manera especial en aquellos países donde prevalecía la inestabilidad macroeconómica.
4. Los resultados fueron inferiores a los esperados en la mayoría de los países de la región, debido a las reacciones heterogéneas de los actores.
5. El comportamiento de la economía internacional a menudo debilitó, en varias ocasiones, las posibles tendencias favorables del comportamiento económico de la región.
6. Las reformas resultaron incompletas como producto de la debilidad institucional prevalente en los países de la región (Stallings y Peres, 2000, pp. 27-29).

Las anteriores hipótesis siguen siendo válidas para el crecimiento de los países en la región actualmente, pero sobre todo las dos últimas, porque los movimientos que presenta la economía internacional siguen teniendo un efecto muy fuerte sobre las economías latinoamericanas.

López-Leyva (2020) encuentra que en sólo dos países de la región la competitividad observada por las instituciones es superior a la competitividad general de la economía del país. En 2018, existían países con indicadores muy bajos en el ranking mundial de competitividad institucional; por ejemplo, Paraguay apareció en el lugar 112, Honduras en el 117 y el Salvador en el 131, esto es, de 140 países. El indicador más débil en la región es la confianza en los políticos.

Los autores mencionados (Stallings y Peres, 2000, pp. 256-263) presentan un resumen de los posibles resultados alcanzados en la década del crecimiento con equidad.

1. La región presentó crecimiento respecto al decenio de los ochenta, pero no alcanzó el crecimiento experimentado entre 1950 y 1980; los diferentes estudios econométricos demuestran la existencia de este crecimiento económico en dicha década.
2. Si bien las exportaciones aumentaron considerablemente, pero las importaciones crecieron mucho más, esto por el modelo industrial que se siguió, lo cual se tradujo en un déficit comercial.
3. La inversión y la productividad se vieron recuperadas, pero no observaron grandes avances.
4. Como producto de las moderadas tasas de crecimiento, la creación de empleos se vio deprimida; también se presentaron grandes problemas respecto a la calidad de los puestos de trabajo.
5. El número de sectores que recibieron la inversión fue pequeño, siendo el sector telecomunicaciones el de mayor dinamismo. Chile fue el país que presentó inversiones en un mayor número de sectores.
6. Se observó un leve incremento en la desigualdad; esto se afirma a pesar de las dificultades en la medición del ingreso. Parece que las reformas no presentaron efectos significativos en los mecanismos distributivos del ingreso.
7. Los avances en la productividad se repartieron de forma más pareja en los diferentes sectores, pero la heterogeneidad se incrementó al interior de los sectores; un caso palpable fue el incremento en la diferencia de la agricultura comercial y la familiar.
8. La liberación comercial siguió dos caminos en la región; por un lado, la integración al mercado norteamericano de parte de México y de América Central, y el comercio de productos basados en recursos naturales hacia mercados más diversificados.
9. La políticas de privatización fueron un factor decisivo para la recuperación de la inversión.
10. La concentración del crecimiento en actividades intensivas en capital hizo que se crearan pocos puestos de trabajo y los servicios se convirtieron en fuente residual del empleo.
11. Las grandes empresas se pusieron a la cabeza del proceso de inversión y las empresas trasnacionales obtuvieron mayor participación en las ventas de las compañías de mayor envergadura.

12. Las pequeñas y medianas empresas mantuvieron su participación en la producción y en el empleo total, a pesar de la percepción de su poca participación.
13. En el sector de las manufacturas, la mayoría de los nuevos puestos fueron creados por las pequeñas y medianas empresas.
14. Las empresas pequeñas y medianas incrementaron su productividad, aun cuando las grandes lo hicieron en tres o cuatro veces más.
15. Se observó una ampliación en la brechas salarial entre las empresas grandes y las pequeñas.

4.5. EL CASILLERO VACÍO Y LA TRASFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Dos propuestas generales de política se pueden distinguir en la década de los noventa. La primera es lo que denominó Fanjzylber *el casillero vacío*, o sea, el crecimiento con equidad; en cuanto al crecimiento, al comparar el PIB per cápita del año 2000 respecto a 1990, esta comparación fue negativa en sólo dos países, Ecuador y Venezuela. Al revisar las tasas promedio de crecimiento anual en diecisiete países, se encuentra que en promedio son positivas, aunque Ecuador y Venezuela presentan tasas promedio muy cercanas a cero. El país que tuvo mayor crecimiento promedio fue Chile con una tasa arriba del 4%. Países que estuvieron entre el 3% y el 4% fueron Panamá y República Dominicana; entre el 2% y el 3% crecieron Argentina, Costa Rica y Uruguay. Entre el 1% y el 2% se ubicaron Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, y entre el 0% y el 1% estuvieron Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela. Por lo anterior, se concluye que se observa crecimiento en la región. Un elemento que es importante resaltar es la variabilidad en las tasas, esto pasa en todos los países; por ejemplo, Panamá tiene tasas arriba del 7%, que se mezclan con tasas negativas de algunos años; lo mismo pasa con Argentina; Chile que presenta años con una tasa arriba del 9% y años con tasas negativas; todos los países muestran esta característica.

Al revisar la otra variable, la igualdad, que entra en el casillero de Fanjzylber, se aplicó el índice de Gini, pero para algunos países no hay infor-

mación. Se encuentra que Argentina empeoró su situación al pasar de 0.468 a 0.511 y Costa Rica de 0.453 a 0.474. Los restantes países presentan ligeras mejoras, pero todos los países para los cuales hay información presentan un valor a cercano a 0.5, lo que representaba la prevalencia de una mala distribución del ingreso.

Como conclusión, se establece que el casillero sigue estando vacío para esta época, porque si bien se presentó un crecimiento en el PIB per cápita, no se observaron avances en cuanto a la desigualdad prevaleciente.

La principal propuesta de la CEPAL fue la *transformación productiva con equidad*; al hacer un revisión a nivel de sectores se encuentra que el sector primario bajó su participación en 15 países, para uno no hay información y en el caso de Perú fue el único país donde creció la participación de la agricultura. En el sector secundario, la industria bajó su participación en nueve países, mientras que se observó crecimiento en siete de ellos, en tanto que para uno no hubo información. En cuanto a la manufactura, once países bajaron su participación, en cinco se incrementó su participación y para uno no hubo información. Con esta información se puede concluir que se observaron cambios en la composición del PIB por países; si embargo, habría que revisar la estructura productiva al interior de estos sectores. Pero, como se dijo, en la economía latinoamericana sigue estando pendiente el expediente de la búsqueda de igualdad.

Por su parte, Reyes y Sawyer (2016) aplican un índice de reforma estructural que contiene cinco categorías: política comercial, política financiera, política fiscal, privatizaciones y legislación laboral, donde los países latinoamericanos tienen el comportamiento que se muestra en la tabla 4.2.

TABLA 4.2. Índice de reforma estructural en Latinoamérica
1985-2000

País	1985	2000	Cambio
Argentina	0.4	0.63	0.23
Bolivia	0.41	0.71	0.30
Brasil	0.3	0.57	0.27
Chile	0.54	0.73	0.19
Colombia	0.35	0.59	0.24
Costa Rica	0.38	0.56	0.18
Ecuador	0.34	0.52	0.18
El Salvador	0.37	0.61	0.24
Guatemala	0.38	0.59	0.21
Honduras	0.38	0.6	0.22
México	0.35	0.52	0.17
Nicaragua	0.3	0.6	0.3
Paraguay	0.42	0.57	0.15
Perú	0.28	0.64	0.36
Uruguay	0.47	0.54	0.7
Venezuela	0.34	0.56	0.22
Latinoamérica	0.38	0.60	0.22

Fuente: Reyes y Sawyer (2016, p. 286). Tomado de Lora (2012).

En la tabla 4.2 se muestra el comportamiento del índice de cambio estructural, donde la región presenta un cambio significativo, pues a nivel regional se observó un cambio de 0.22. A la par que creció en reformas estructurales, también para el año 2000, los países fueron más homogéneos, con el aumento pudo haber tendido a ensanchar la brecha; sin embargo, se encontró una menor desviación en el año 2000.

4.6. CONCLUSIONES

Con el desarrollo del neoestructuralismo se continúa la búsqueda de una interpretación regional acerca del desarrollo latinoamericano, surge de una revisita al estructuralismo, de las críticas al mismo y de aportaciones recientes al pensamiento económico general.

Constituye un pensamiento económico muy necesario y pertinente en el momento de su surgimiento, ya que aparece como una alternativa social frente al fundamentalismo de mercado o neoliberalismo económico que portaba el Consenso de Washington que, aunque redujo la inflación, trajo una década de crecimiento cero, de donde viene la pertinencia de impulsar otras políticas. Las propuestas teóricas y metodológicas de este nuevo estructuralismo tienen su asiento en el núcleo de pensadores sustentado por la CEPAL.

Una preocupación central de este nuevo estructuralismo fue la explicación y recomendación de políticas para el mejoramiento de la competitividad. Aunque se adoptaron visiones diversas del concepto, se observa una preocupación general por el impulso de medidas para facilitar la colocación de los productos y servicios de la región en la economía mundial. Por tal motivo, las políticas estuvieron dirigidas al apoyo para lograr, de mejor manera, la inserción internacional de la región; estas recomendaciones de política siguieron siendo las propuestas centrales para la primera década del siglo XXI. En primer lugar, estuvieron las políticas para fortalecer la integración productiva, centradas en la industria, la agricultura, los recursos naturales, infraestructura, servicios productivos y sistema financiero público y privado. Un segundo grupo de políticas estaban encaminadas a impulsar la inducción entre agendas públicas y privadas, con líneas de regulación, empresas públicas, pequeñas y medianas empresas y a la promoción del sector social de la economía, y el tercer grupo se referían, de forma específica, a la inserción internacional a través de la política comercial y cambiaria, la política tecnológica, capacitación de la mano de obra y la creación de empresas. Se pueden hacer críticas al agrupamiento de estas políticas, pero la lista exhaustiva de las mismas son las que en ese momento se requerían para el impulso de desarrollo económico de la región.

CAPÍTULO V

UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI Y SUS CONVERGENCIAS CON LA ECONOMÍA MUNDIAL

5.1. INTRODUCCIÓN

Al estudiar las tendencias del crecimiento económico de América Latina en el presente siglo se distinguen tres periodos en cuanto al comportamiento del PIB y del PIB per cápita. La región empieza el siglo XXI con una tasa de crecimiento del PIB por debajo del promedio mundial, se acentúa en los años 2001 y 2002 y se recupera hasta 2004. En el caso del PIB per cápita, se tuvieron dos años negativos en el crecimiento en este primer periodo que fueron 2001 con -0.914 y 2002 cuando alcanzó -0.834 . Un crecimiento superior al crecimiento mundial se observa hasta 2004, para retraerse en 2006.

A partir de 2006, la tasa de crecimiento de América Latina es superior a la tasa mundial, a excepción de 2009, donde tanto el crecimiento mundial y el de Latinoamérica fueron negativos, pero con un mayor pronunciamiento en la región latinoamericana. De ahí en adelante, la tendencia fue hacia una mayor tasa de crecimiento en América Latina. A partir de 2014, se observan tasas de crecimiento inferiores para la región, donde se registran dos años con tasas negativas, que son 2016 y 2020, y los otros años con tasas de crecimiento positivas, pero muy bajas, por lo que se observa que, cuando se entra a la crisis propiciada por el Covid-19, el comportamiento de la economía de América Latina ya estaba a la baja.

En cuanto al desempeño del crecimiento per cápita, se observa la misma tendencia, pero en el último periodo se tienen, para América Latina, cuatro años de comportamiento negativo que son 2015, 2016, 2019 y 2020. En el periodo de 2000 a 2020, el PIB mundial creció a una tasa promedio de 2.79%, en tanto que América Latina lo hizo a una tasa del 2.11% anual. En cuanto al crecimiento del ingreso per cápita, en la economía mundial creció el 1.55% y América Latina en 0.95%. En ambos indicadores se observa desventaja.

En este esquema de crecimiento económico de la región se buscó, por parte de académicos, los gobiernos y organismos internacionales, la construcción de una agenda para el impulso del desarrollo económico; en el centro de las propuestas se encuentra el pensamiento de la CEPAL, organismo del cual se analizan diversos documentos.

5.2. LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

En este apartado se presentan visiones acerca de la globalización; de ellas, sin duda, la más adecuada es la que presenta y defiende la CEPAL (2002), pero la discusión de la globalización ha tomado diversas vertientes; aquí se consideran algunas.

Sachs (2020) explica la globalización como el constante crecimiento y avance de la humanidad desde el paleolítico hasta la era digital; expresa que el desarrollo del ser humano ha comprendido siete etapas, que denomina edades de la globalización; empezando por la edad paleolítica, donde el hombre era recolector y cazador; pasando al neolítico, periodo en el que tuvo la capacidad para desarrollar la agricultura y emprender la sedentarización; transitando después a la etapa ecuestre, llamada así por el intenso uso del caballo, animal utilizado en múltiples tareas, desde bestia de tiro hasta la montura para el transporte y poderosa arma de guerra; vino la edad clásica, tiempo en el que se establecieron grandes imperios, como la Mesopotamia, Persia, el Imperio Romano y la Dinastía Han en China; la edad de los océanos, cuando el hombre logra la capacidad de atravesar los mares, establecer el intercambio ultramarino por las facilidades que brindó el avance de la navegación; la edad industrial, con la transformación de materias primas en

mercancías como actividad principal y con ello el surgimiento del maquinismo; por último, la era digital, donde el mundo se encuentra interconectado a través de las nuevas tecnologías de la información.

Existen otras periodizaciones en las cuales la globalización se aborda desde distintas visiones; por ejemplo, Robbie Robertson (1992, citado en O'Byrne & Hensby, 2011) menciona cinco etapas de este proceso: 1) crecimiento de las comunidades nacionales, expansión de la Iglesia Católica, acentuación de las ideas de individuo y el concepto de humanidad, surgimiento la teoría heliocéntrica y comienza la geografía moderna y el calendario gregoriano; se presenta en Europa a inicios del siglo XV y dura hasta mediados del XVIII; 2) idea de lo homogéneo, unidad del Estado. Surgen las relaciones internacionales, advenimiento de las ciudadanías y la regulación de las comunicaciones, desde mediados del siglo XVIII hasta 1870; 3) de 1870 a 1920, inclusión de sociedades no europeas en la comunidad internacional; restricción a las migraciones, surgimiento de eventos internacionales como las Olimpiadas, los premios Nobel, Primera Guerra Mundial, la Liga de las Naciones y otros; 4) de 1920 a 1960, la lucha por la hegemonía. Cambio de la Liga de las Naciones por la Organización de las Naciones Unidas, la Segunda Guerra Mundial, el Holocausto y surgimiento del Tercer Mundo, y 5) de 1960 a 1990, la fase de la incertidumbre. Llegada del hombre a la Luna, los viajes espaciales, la «guerra fría» y la revolución científica.

Los mismos O'Byrne & Hensby (2011) toman a Robertson (2003), quien menciona que el proceso de globalización se puede dar a partir del establecimiento de la interconexión global y del surgimiento de una conciencia global; este proceso ha pasado por tres etapas: 1) la primera ola con comienzos en los años de 1500 cuando se pudo hacer un mapa global y se tuvo conciencia de que la tierra es redonda; 2) la segunda ola emerge en 1800 con la Revolución Industrial, las políticas nacionales son definidas por el advenimiento del imperialismo, y 3) la tercera ola empieza a partir del denominado globalismo americano, es decir, del dominio del mundo por parte de Estados Unidos; está relacionada con el surgimiento de la época de oro del capitalismo.

Una visión más relacionada con los grandes cambios experimentados por la economía mundial es la que maneja Francisco Comín (2011), quien señala que la primera globalización se experimentó entre 1870 y

1914 con la conformación del mercado mundial de productos y de factores de producción bajo la manifestación de una convergencia en los precios entre países, teniendo su origen en un elevado movimiento internacional de capitales y la movilidad internacional de personas que dieron lugar a las grandes migraciones, esto por la baja en los precios del transporte, tanto marítimo como terrestre; este ciclo de globalización se cierra con la llegada de la Primera Guerra Mundial. La segunda ola globalizadora tiene su inicio en los setenta del siglo XX; se centra en la liberación del comercio exterior, a nivel mundial se impulsan las políticas liberalizadoras sustentadas en el denominado Consenso de Washington, pero también cumplieron un papel importante las nuevas tecnologías de la información y comunicación permitiendo la internacionalización de los procesos productivos utilizados por las empresas multinacionales, las cuales realizaron inversiones en los países en vías de desarrollo para aprovechar las ventajas que les daban los salarios bajos, lo que lleva al incremento del comercio internacional tanto de bienes como de servicios, el crecimiento del comercio intrafirma y el comercio de componentes industriales.

La CEPAL (2002) empieza por reconocer que la globalización, sin duda, brinda oportunidades para el desarrollo, por lo cual las estrategias nacionales deben diseñarse en consideración a una mayor integración a la economía mundial; atendiendo los riesgos y sesgos que este proceso implica, porque si bien se muestra la globalización de mercados con una libre movilidad de capitales e incremento en el comercio de bienes y servicios, existen fuertes restricciones a la libre movilidad de mano de obra.

La CEPAL (2002) concuerda con la propuesta de Comín (2011), al señalar que la primera globalización corre de 1870, se ve interrumpida por la Primera Guerra Mundial y se caracteriza por la movilidad de capitales y de mano de obra y por el auge en el comercio de mercancías como producto en la reducción de los costos del transporte, consecuencia del uso de la máquina de vapor para mover barcos y ferrocarriles. Este organismo considera que se abre un segundo periodo después de la Segunda Guerra Mundial, con el régimen de integración macroeconómica surgido de los acuerdos de Bretton Woods e interrumpido en 1970 con el fin de la «edad de oro» del capitalismo; a partir de ese momento, empieza lo que Comín (2011) denomina la segunda globalización y que la CEPAL (2002) denomi-

na la tercera fase de la globalización, que tiene como centro la búsqueda del libre comercio, la presencia de empresas transnacionales en el escenario global, las cuales trabajan bajo un sistema integrado de producción, la búsqueda de modelos homogéneos de desarrollo, pero persisten las barreras a la movilidad de mano de obra. En América Latina se implementan las políticas neoliberales integradas en el Consenso de Washington. A nivel global se instala la tercera revolución industrial con base en las tecnologías de la información y la biotecnología; tecnologías que se desarrollan en lo que Castells y Hall (1994) denominan las tecnópolis. Por su parte, los evolucionistas y neomarxistas se estarían ubicando en la quinta onda de Kondratiev.

En la década de los noventa, América Latina se caracterizó por una apertura en su economía, producto de esta segunda globalización, lo cual llevó a que mostrara altas tasas de crecimiento en su comercio exterior tanto en términos de volumen como en su valor. Con estadísticas de la CEPAL, se muestra que las exportaciones crecieron en un 8.4% en volumen y 8.9% en valor; este crecimiento sólo fue superado por China y otros países de la región asiática; pero, por otra parte, las importaciones crecieron a tasas más elevadas, 11.7% en volumen y 11.6% en valor. Esto llevó a que el coeficiente de exportaciones respecto al producto se elevó hasta 20.4% en 1999-2001, en tanto que el coeficiente de importaciones llegó a 21.4% en el mismo periodo (CEPAL, 2002), lo cual, junto con los servicios de la deuda, incrementaron la situación deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La región incrementó su participación en el mercado mundial, pasando en 4.5% al 5.6% en una década; este incremento se produjo en sólo un grupo de países, donde México participó con casi la mitad de este porcentaje, pues para 1999 alcanzó el 2.441% de esta cuota de mercado, un incremento de 1.149% en una década; para ese año comprendía casi el 50% de las exportaciones de toda la región. Por su parte, Argentina llegó al 0.472, Colombia, 0.238 y Chile al 0.301 y los países centroamericanos también incrementaron su participación.

También la estructura de las exportaciones experimentó una transformación de 1985 al año 2000, donde la exportación de productos primarios cayó de 50% al 27.3%. En este aspecto destaca México, que pasó del

53.4% al 11.7%, y el Mercado Común Centroamericano pasó del 71.6% al 27.7%. Para el caso de los bienes de tecnología media, que en 1985 era el 12.1%, pasó al 24.6% en el año 2000; las exportaciones de bienes con tecnología alta pasaron de 4.3% al 14%, destacando México que en bienes de tecnología media saltó del 18% al 38.5% y en los de tecnología alta cambió de 9.9% al 25.3%. Estas cifras demuestran un cambio importante en la estructura de las exportaciones en la región.

Un elemento clave en la transformación productiva de México y en sus exportaciones fue el surgimiento del Sistema Internacional de Producción Integrada (SIPI), que se intensificó a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN) y la reestructuración de la industria automotriz norteamericana como estrategia para hacer frente a la competencia japonesa, primero, y a la coreana, después. En el tratado se establece en sus reglas de origen que, como mínimo, el 60% del vehículo debe venir de los países miembros; así, al final de la década de los noventa, el 13% de la importación de la industria automotriz venía de México, sobre todo en vehículos de pasajeros. Un mecanismo parecido se observó en la industria electrónica, ya que México pasó a participar en industrias como IBM, Hewlett Packard y firmas de otros países como Sony, Phillips y Siemens.

Otro país muy importante es Brasil; éste ha tenido una política tecnológica activa, lo que se demuestra con las inversiones en ciencia y tecnología, el impulso a la ciencia aeroespacial, manifestada con el surgimiento y avance de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER), de capital nacional.

Un elemento más de la inserción de América Latina en la economía mundial, en particular el dinamismo mostrado por México, es que, de las veinte empresas de mayor exportación en la región, quince son mexicanas, donde sobresale Petróleos Mexicanos (Pemex) y cinco empresas automotrices.

Para los años noventa, también es notorio en la región el interés por el impulso a procesos de innovación, donde uno de los adelantos fue la concepción de los sistemas nacionales de innovación en los cuales convergen un conjunto de instituciones, donde el sistema productivo se convierte en el principal agente de la innovación porque allí se ejecutan los procesos de innovación; en segundo lugar, la formación de un conjunto de redes

con instituciones de educación superior, oficinas de gobierno y otros organismos públicos y privados; por último, en un sentido más extendido se ubican las políticas microeconómicas, las cuales a veces son desdeñadas. Tradicionalmente, se ha explicado el sistema nacional de innovación desde la estructuración de cuatro componentes: *a)* las empresas, *b)* las universidades y centros de investigación, *c)* instituciones dedicadas a la formación y capacitación, y *d)* los gobiernos.

Para la primera década del siglo XXI se sugieren una serie de reformas para los países latinoamericanos. Cabe resaltar la propuesta que hace Stiglitz (2003), en un reconocimiento que brinda a Raúl Prebisch. Stiglitz lleva a cabo una revisión y crítica a las propuestas del Consenso de Washington, que dirigió las políticas de la región en la década de los ochenta del siglo XX. El trabajo de Stiglitz tiene como propósito establecer una nueva agenda para la búsqueda del desarrollo de la región; empieza por identificar tres fallas críticas de la agenda sustentada en el Consenso de Washington: 1) las reformas incluyeron diversas formas de liberalización, aumentando la exposición de los países al riesgo, sin incrementar sus capacidades para enfrentarlo; 2) no fueron equilibradas, porque asignaron demasiada importancia a la lucha contra la inflación, no atendiendo, de manera suficiente, la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento, y 3) impulsaron el fortalecimiento del sector privado, pero debilitaron el sector público dándole poca importancia, sin mantener un equilibrio adecuado entre Estado y mercado. Estas tres fallas las discute en cinco puntos esenciales: 1) aumento de la exposición al riesgo, 2) la liberalización de los mercados de capitales, 3) estabilidad macroeconómica, 4) liberalización del comercio, y 5) un papel equilibrado para el Estado.

5.3. ELEMENTOS PARA UNA AGENDA EN LA GLOBALIZACIÓN

Stiglitz (2003) estableció tres direcciones para las reformas. La primera es que éstas mantengan una orientación social. El principal elemento que propicia la movilidad social es la educación, pero en la región poco se han atendido los presupuestos dedicados a este sector; existen variantes en las formas en que se destinan los recursos a la educación, pero una constante es que han sido reducidos. Otro elemento que ha recibido poca atención

es la calidad de la misma, si bien en la década de los noventa se impulsó la creación de múltiples organismos para atender esta dimensión educativa, no se observó gran mejoramiento. La creación de organismos para el impulso al mejoramiento de la calidad educativa se observó en todos los niveles, pero sobre todo en educación superior. La educación mantiene una gran influencia en los individuos, desde el mejoramiento de sus ingresos, forma ciudadanos con mayor responsabilidad, perfecciona su conducta, promueve hábitos de higiene y salubridad, fomenta la solidaridad social y otros beneficios; por eso, los Estados y las familias deben dedicar recursos e implementar políticas para promover la movilidad social a través de este medio.

Por esos años, en las agendas de política educativa se discutían las recomendaciones que traía el *Informe Delors* (Delors, 1996), donde se hace hincapié en la educación para la vida, insiste en la necesidad de combatir la mala distribución de los recursos cognoscitivos, lo cual se agrava con el éxodo de profesionales hacia los países ricos, reconoce que la participación de la mujer en la educación es una palanca esencial para el desarrollo.

Otro elemento que recomienda es impulsar el desarrollo humano, desatender la idea de que el crecimiento económico se refiera solamente al crecimiento PIB, en lugar de considerar el mejoramiento en la calidad de vida. Se debía impulsar un tipo de educación que diera cabida al mejoramiento en el desarrollo humano.

La educación a lo largo de la vida, propuesta por este Informe, se basa en cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Esto es aprender a aprender para poder aprovechar las posibilidades y oportunidades que ofrece la educación a lo largo de la vida, brindando mayores posibilidades de desarrollo e independencia al individuo; con aprender a hacer el individuo adquiere una formación profesional, pero también las competencias para hacer frente a un gran número de situaciones en su vida y con ello tener la capacidad para atender a diversas realidades sociales. Aprender a vivir juntos, esto es, desarrollar la comprensión hacia los otros, saber desarrollar proyectos conjuntos trabajando en equipo, brindar atención a problemas mediante la conformación de equipos de trabajo. Aprender a ser, desarrollar una personalidad propia, estar en condiciones de actuar de forma autónoma, actuar bajo juicio

y responsabilidad personales, saber conducirse con responsabilidad y de la mejor manera en la sociedad. La educación a lo largo de la vida es clave para entrar y conducirse en el siglo XXI.

En el campo de la educación superior son reconocidas las recomendaciones de la UNESCO en 1998 en su documento *Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción*, el cual empieza por reconocer los desafíos que enfrenta este nivel educativo en el contexto mundial. Entre estos desafíos se encuentra el financiamiento, ¿quién deberá pagar por la educación superior?, la equidad en el acceso, la capacitación del personal, la conservación y mejora de la calidad de este nivel educativo, la pertinencia de los contenidos de los planes y programas de estudio, ¿qué se enseña y qué se debe enseñar?, los mecanismos para intensificar la función de investigación y los servicios que prestan las instituciones, los mercados de trabajo para los graduados, los acuerdos para la cooperación internacional, el impulso a la movilidad internacional. Declara que en las funciones de este nivel educativo están las de educar, formar y realizar investigaciones, para lo cual propone: *a)* formación de graduados altamente especializados, *b)* constituir un espacio abierto para la formación superior que propicie el aprendizaje permanente; *c)* promover, generar y difundir conocimientos por medio de la investigación; *d)* contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas; *e)* contribuir a proteger y consolidar los valores de la sociedad, y *f)* contribuir al desarrollo y mejora de la educación en todos los niveles (López-Leyva, 2014).

La UNESCO (1998) emitió una serie de recomendaciones bajo el *Plan de Acción para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Constaba de cinco programas: 1) mejoramiento de la pertinencia, 2) mejoramiento de la calidad, 3) mejoramiento de la gestión y el financiamiento, 4) gestión académica de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y 5) reorientación de la cooperación internacional.

En el primer programa de mejoramiento a la pertinencia se contemplan las siguientes líneas de acción: atender el acceso y el abandono, vinculación entre los diferentes subsistemas, innovación en planes y programas de estudio para el desarrollo de las potencialidades del estudiante,

estimular la investigación e intercambio de experiencias educativas, diseño de carreras cortas para la inserción en el mercado de trabajo, creación de posgrados y difusión de los resultados y experiencias realizadas en las instituciones de educación superior. El segundo programa es el mejoramiento en la calidad que comprendía la realización de posgrados regionales, facilitar el intercambio de estudiantes e inserción laboral de los graduados, promover la formación de docentes e investigadores, introducir la cultura de la evaluación, que las instituciones gocen de autonomía, cooperación entre instituciones, utilización de nuevas tecnologías en la docencia. El programa tres de mejoramiento de la gestión y el financiamiento contemplaba propiciar políticas de Estado para la distribución de recursos, programas plurianuales para el financiamiento, aprobar legislaciones para asegurar el financiamiento, comercializar productos y servicios, garantizar becas a estudiantes de escasos recursos. Gestión académica de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, donde se propuso la creación de sistemas nacionales y regionales de información, así como bases de datos, capacitación en nuevas tecnologías a los profesores y fortalecimiento de las redes académicas. El último programa fue el de programación de la cooperación internacional, con las siguientes acciones: conocer la capacidad instalada de las instituciones para el intercambio, fortalecer las instancias de intercambio, consolidar el trabajo en redes, promover proyectos de cooperación horizontal y la formación de redes de posgrados.

También la OCDE en 1997 realiza estudios sobre países y lanza las siguientes recomendaciones:

1. Controlar el acceso a la educación superior con pruebas de calidad de ingreso y salida, cuidando la permanencia en las instituciones mediante la atención a medidas para evitar el abandono.
2. Aumentar las matrículas en maestrías y doctorados.
3. Ampliar, de manera considerable, el sistema de becas para el apoyo a estudiantes que no cuenten con recursos para la realización de estudios de educación superior.
4. Hacer participar a representantes de los diversos sectores económicos en distintas comisiones e instancias universitarias.

5. Estimular a las instituciones a efectuar trabajos para las empresas: estudios, investigaciones, formación de personal y el impulso a la formación de empresarios.
6. Desarrollar considerablemente el nivel técnico superior, el cual se enseña en universidades con carreras de dos años de duración.
7. Mantener y profundizar en las políticas de evaluación, y
8. Establecer los sistemas nacionales de acreditación, tanto a nivel de instituciones y programas (López-Leyva, 2014).

Otro grupo de políticas que recomienda Stiglitz (2003) son las medioambientales. Para ello, la CEPAL ya había emitido un documento (Aquatella, 2001) en el cual presenta estudios de diferentes países para la implementación de políticas económicas correspondientes al medio ambiente; después de llevar a cabo el estudio de un conjunto de casos, divide la necesidad de estas políticas en tres renglones.

1. Articulación de nuevos espacios de acción política e institucional junto a las autoridades fiscales. Se recomienda que los países de la región, de manera urgente, consoliden un marco legal e institucional que sirva de plataforma para este tipo de políticas, trabajar en difundir el costo real de los diferentes recursos ambientales y fomentar la recaudación para contar con recursos para sostener una política ambiental.
2. Adecuación del marco jurídico institucional vigente con la finalidad de facilitar la operatividad de los instrumentos de gestión ambiental entre los diferentes niveles de gobierno y dar coherencia a las políticas que en este campo se aplican en la región, y
3. Consolidar la generación de estadísticas para dar sustento a estas políticas. Una de las debilidades de la región es la carencia de estadísticas, en este y otros sectores, para la sustentación firme de las acciones de política.

La agenda medioambiental de América Latina en la primera década del siglo XXI estuvo muy signada por la Agenda 21, firmada en junio de 1992, donde uno de los indicadores de la política ambiental fue la firma de

acuerdos de los países en el contexto internacional, los países que mayor número de acuerdos habían firmado eran México y Bolivia con once, siguen con diez cada uno Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Trinidad y Tobago, aunque, como señalan Conte Grand y D'elia (2008), existían países con alto número de convenios como Argentina y Panamá con diez cada una, pero que no habían llevado a cabo acciones al respecto.

Rodríguez-Becerra, Espinoza y Wilk (2002) señalan que son nueve los problemas que se deben incluir en una agenda de atención ambiental, ellos son: 1) pérdida de biodiversidad, 2) deforestación, 3) pérdida de suelos y desertificación, 4) deterioro de las costas y medio marino, 5) contaminación del agua por medios industriales, agrícolas y domésticos, 6) manejo de residuos sólidos, especialmente domiciliarios, 7) deterioro ambiental de las grandes ciudades, 8) cambio climático, y 9) desastres provocados por causas naturales y la intervención humana, para los cuales deben existir los respectivos planes y programas ambientales.

Por su parte, el Comité Científico sobre los Problemas del Ambiente del Consejo Internacional para la Ciencia (SCOPE) realizó una encuesta especial en torno a las cuestiones especiales que pueden requerir mayor atención en el siglo XXI; esta encuesta se aplicó a 2000 científicos, donde se incluyeron 36 cuestiones. Aquí se integran sólo las que tuvieron una mención igual o mayor al 20%: cambio climático, escasez de agua potable, deforestación y desertificación, contaminación del agua potable, gobiernos sin recursos, pérdida de la biodiversidad, crecimiento y movilización de la población, cambio de los valores sociales, disposición de residuos y contaminación del aire, y otros 26 elementos mencionados en la encuesta (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Distrito Federal, México, 2000).

5.4. LA PROPUESTA DE LA CEPAL

Con base en el análisis de los efectos de la globalización en las economías de América Latina, la CEPAL (2002) presentó una agenda para estos países, siempre con la idea central de aprovechar las oportunidades que brinda el proceso de globalización, con base en la *Declaración del Milenio* de las

Naciones Unidas, «conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo» (Naciones Unidas, 2000; citado en CEPAL, 2002, p. 99). Esta agenda diseñada para atender el proceso de globalización buscó tres objetivos esenciales; 1) el suministro de bienes públicos globales, 2) corregir las asimetrías internacionales, y 3) incorporar una agenda social mundial basada en derechos.

Entre los bienes públicos que se deben promover para una agenda global se encuentra la defensa de la democracia, y con ella los derechos civiles y políticos; la paz y seguridad, donde se encuentra la disminución de todo tipo de violencia y el terrorismo; disminuir el armamento; fortalecer la justicia internacional; reducir la delincuencia, la corrupción, el comercio y consumo de drogas; lograr la cooperación sanitaria para el mejoramiento de la salud y restringir la propagación de las pandemias y sus efectos; mejorar las condiciones para la producción y aplicación del conocimiento; favorecer las actividades culturales y proteger las culturas autóctonas; fortalecer la institucionalidad que abone a un marco de convivencia económica y social para el logro de un mayor bienestar. La desatención a todos estos bienes sociales se convierte en barreras para el logro del desarrollo global.

El segundo objetivo de esta agenda se centró en corregir las asimetrías internacionales; implica reconocer la heterogeneidad de países y regiones y la no pertinencia de políticas homogéneas para la atención de situaciones y problemas similares en el contexto global. Según la CEPAL (2022), es necesario incluir en la agenda global acciones simultáneas en tres frentes: *a)* la creación de mecanismos que aceleren impulsos dinámicos entre países a través del comercio internacional y la transferencia tecnológica; *b)* aumentar las posibilidades de que los países en vías de desarrollo instrumenten políticas macroeconómicas anticíclicas, y *c)* garantizar que la movilidad internacional de la mano de obra reciba la misma atención que la movilidad de capitales; esto resulta muy difícil por la dinámica y espacios de movimiento de cada una de estos dos tipos de factores.

El tercer objetivo se refiere al desarrollo de una agenda social internacional, donde todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo, por tanto, beneficiarios de los derechos que esta jerarquía les brinda, pero también comprometidos con sus obligacio-

nes. En esta dirección existen múltiples declaraciones internacionales que consignan derechos civiles, económicos, políticos, sociales, culturales, de raza, género, edad, grupos étnicos, etcétera.

Además de la definición de los objetivos, es necesario disponer de reglas institucionales globales respetuosas de la diversidad, reconocer que los procesos democráticos y de conducción institucional son propios de los países, la creación de capital institucional, capital social y capital humano son procesos que corresponden al desarrollo endógeno de los países, donde el papel en el funcionamiento de los organismos internacionales no es el de sustituir y asumir las responsabilidades que tienen los países, sino respaldar los procesos nacionales que lleven a un desarrollo endógeno más equilibrado.

En los puntos anteriores se marcan los principios en los cuales se sustenta esta agenda, donde los países deben preocuparse por la definición de estrategias nacionales, orientadas hacia varias direcciones, porque, como señala Ferrer (1998), las buenas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global requieren estrategias eficaces para el desarrollo sostenible, que superan los límites de la política económica en sentido estricto, las estrategias deben diseñarse más allá de un ambiente puramente económico.

En esos tiempos, la CEPAL (2002) insistía en la definición de estrategias para una inserción exitosa en la globalización, orientadas a atender cuatro elementos, como mínimo: 1) las políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; 2) estrategias encaminadas a desarrollar la competitividad sistémica; 3) un reconocimiento a la agenda ambiental, por su carácter global, y 4) políticas sociales muy activas, sobre todo en educación, empleo y protección social.

Aunque el elemento central de una gestión macroeconómica se enfoca a cuestiones de crecimiento, para América Latina resultan muy adecuadas las recomendaciones de la CEPAL, donde lo central es evitar los déficits insostenibles, tanto públicos como privados, vigilar los desajustes financieros y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía. Una propuesta que resulta muy pertinente para la región es que quienes conducen la política económica deberían fijarse como una de sus metas más importantes la ampliación del horizonte temporal de la gestión

macroeconómica, con la finalidad de atender elementos relativos al ciclo económico y buscar el crecimiento en el largo plazo. Las debilidades para sustentar un crecimiento en el largo plazo se centran en la ausencia de sistemas fiscales sólidos que puedan sostener el desempeño de las funciones públicas; mantener un tipo de cambio competitivo, una reestructuración financiera que permita mantener recursos para financiar la inversión. A todo ello se puede agregar la necesidad de una reforma estructural e institucional para garantizar un adecuado manejo de las finanzas públicas.

Otro elemento que agrega a su agenda la CEPAL (2002) es el impulso a la competitividad sistémica; aunque señala que esta idea parte, precisamente, de ese organismo, lo cierto es que constituye una teoría surgida del Instituto Alemán del Desarrollo, pero que fue muy adecuadamente tomada por la CEPAL y recomendada en diversos documentos oficiales. La preocupación por mejorar la competitividad debe ser un elemento central en las estrategias de los países, existen diversos modelos que explican y reconocen que el impulso a la competitividad es una estrategia necesaria para los países de manera general. Sin embargo, las recomendaciones que realiza este organismo son las más adecuadas para la región. Apunta la existencia de tres componentes básicos de esta estrategia, los cuales son: *a)* el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas; *b)* apoyos a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos, y *c)* la provisión de buenos servicios de infraestructura.

Si bien resultan muy adecuados los anteriores espacios que se mencionan, es necesario atender los cuatro niveles que considera la competitividad sistémica: metaeconómico, macroeconómico, mesoeconómico y microeconómico. Pero también es necesario tener en cuenta modelos de competitividad que recomiendan otros organismos internacionales.

El tercer grupo de estrategias que resulta fundamental es el relacionado con todas las acciones en torno al desarrollo sostenible, para lo cual se exige un mayor número de recursos públicos y privados junto al involucramiento de un mayor número de componentes de la sociedad; este tipo de estrategias difícilmente pueden funcionar sin el compromiso de los diferentes actores involucrados en el proceso. Para esas fechas, la CEPAL ya recomendaba los impuestos verdes.

El último grupo de estrategias es el referido a las estrategias sociales; deben centrarse en tres campos: educación, empleo y protección social. En el campo de la educación, América Latina enfrenta diferentes desafíos, los cuales vienen de las dimensiones tradicionales de la educación como son la cobertura en todos los niveles educativos, la calidad, la pertinencia y la equidad; junto a ello, se tiene uno central que se refiere a los fondos dedicados a este renglón, recomendaba que se alcanzara el promedio de la OCDE que era del 6%. El segundo desafío, muy enérgico y cambiante, es el que viene de la aplicación de las nuevas tecnologías al campo educativo; para esas fechas, era poca la preocupación por la adopción de las tecnologías de la información al campo educativo, pero el futuro le daría toda la razón a la CEPAL; desgraciadamente, las reacciones de algunos gobiernos fueron muy apáticas, desatendiendo las recomendaciones, cuando lo que venía en el futuro eran nuevas estrategias de aprendizaje mediante la educación a distancia, la participación en redes y el uso generalizado de las tecnologías de la información y la comunicación.

En el campo del empleo se recomienda una vigilancia permanente, de tal manera que los efectos perversos de la globalización no trasgredan los derechos fundamentales de los trabajadores. En diferentes documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reitera el compromiso de los países con la libertad de asociación y negociación colectiva, evitar el trabajo esclavo y forzado y erradicación definitiva del trabajo infantil.

Los sistemas de protección social, dice la CEPAL (2002), deben orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad, expresados en disminuir la marcada falta de equidad en cuanto al acceso en la calidad de los servicios, sobre todo en lo que corresponde a salud, la cual debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y distintas formas de subsidios diferenciados.

En América Latina, reconocía la CEPAL, la protección social presentaba deficiencias importantes, tanto en términos de cobertura como de las nuevas exigencias que trae aparejada la globalización; la región presenta atrasos importantes en riesgos tradicionales como son los relativos a enfermedad, vejez, invalidez y muerte, pero también en otros relativos a vivienda, alimentación, tiempo libre, vulnerabilidad en el empleo, etcétera.

5.5. LA CEPAL. UNA APUESTA POR LA IGUALDAD 2010-2018

Para 2010, la CEPAL estaba cumpliendo 62 años y ya entraba en su séptima década, y la igualdad se convirtió en el centro de sus trabajos y preocupaciones; para América Latina había llegado la hora de la igualdad (Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2010).

A lo largo del periodo 2010-2018, la CEPAL tuvo cinco periodos de sesiones y los cinco documentos centrales fueron en torno a promover la búsqueda de la igualdad; la relación de documentos en cuestión es: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2014a). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL 2014b). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016) y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018).

Las seis estrategias que se analizan en los primeros dos documentos, ya que el segundo es una continuación del primero, son: 1) política macroeconómica para el desarrollo inclusivo; 2) reducción de la heterogeneidad estructural, o sea, buscar la convergencia; 3) convergencia territorial; 4) dinámica del empleo e institucionalidad del trabajo –entendidos como elementos clave para la igualdad de oportunidades y la inclusión social–; 5) cierre de brechas sociales, y 6) el Estado y la acción política en los pactos fiscal y social (Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2010).

La CEPAL (2010) parte por reconocer que la igualdad ha estado en el corazón de la política moderna, pero se puede agregar que, desde hace tiempo, es la aspiración de toda sociedad; en ella se involucran dimensiones complementarias, pero en lucha continua; por un lado, se encuentra la igualdad de derechos cualquiera que sea el origen, género, raza, nacionalidad, etnia y territorio; la segunda se refiere a la distribución de los recursos en la sociedad, las posibilidades en el acceso a los recursos para el logro del bienestar, siendo esta una debilidad en varios países latinoamericanos. En esta segunda dimensión es necesario ver la igualdad desde la esfera productiva y desde la política social. Con este documento –dice la CEPAL– se colocan los cimientos de una visión del desarrollo de cara a la segunda década del siglo XXI.

La CEPAL (2010) muestra profunda preocupación en los estudios y propuestas de política para promover la igualdad por cuatro razones: 1) lograr una mayor igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar, que promueva un mayor sentido de pertenencia a la sociedad; con ello se logra una mayor cohesión social; 2) lograr una sociedad más integrada para convertirla en más productiva e innovadora; con ello se logra el impulso de una competitividad auténtica y dinámica; 3) disminuir los efectos de las crisis, los cuales son más profundos y prolongados en las clases más desprotegidas. También se puede agregar que ante el fenómeno de desigualdad se presenta un proceso de destrucción de capital humano o de capacidades, como prefiere denominarlo la CEPAL.

El primer renglón a atender es la existencia de una política fiscal adecuada para el logro de la estabilidad macroeconómica, en concordancia con una política monetaria con tasas de interés bajas y paquetes de estímulos fiscales; para ello, debe existir una estrecha colaboración entre la autoridad fiscal y la autoridad cambiaria, las cuales, generalmente, se encuentran en dependencias diferentes, pero es necesaria su estrecha cooperación. Señala la CEPAL (2010) que «La reducción de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe no experimentarán una mejora significativa y sostenida sin políticas fiscales activas que incidan en la calidad y el potencial distributivo de los mercados» (p. 74).

La política monetaria constituye otro instrumento de la macroeconomía para la búsqueda de la igualdad, donde las principales variables de acción son la tasa de interés y la regulación de la liquidez; los gobiernos deben poner mucha atención a estas dos variables, ya que una economía que cuenta con un mercado abierto de capitales y un tipo de cambio libre está muy expuesta a movimientos externos, pues no se dispone de ninguna herramienta de prevención a la llegada de capitales volátiles que son rentistas, sobre todo, considerando la naturaleza financiera de las crisis actuales.

Otro tipo de política es la cambiaria. El tipo de cambio es una variable macroeconómica fundamental para la sostenibilidad de los equilibrios económicos y la asignación adecuada de recursos. Los países latinoamericanos mantienen tipos de cambios flexibles, los cuales requieren mucha atención a las variaciones en los mercados cambiarios internacionales.

Una insuficiencia en la macroeconomía de la región es la carencia de capitales internos; los ahorros internos se han canalizado, preferentemente, al consumo y compra de activos existentes que a la formación de capital. Al respecto, la CEPAL señala que:

Sigue pendiente poner en marcha el *Consenso de Monterrey* de la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* o, en otras palabras, incrementar los recursos destinados a financiar el desarrollo económico, social y ambiental de la región e imprimirles un carácter contra cíclico (CEPAL, 2010, p. 81).

Los diferentes fondos de capitalización deben canalizarse al desarrollo productivo de la economía, ya que generalmente son fondos a largo plazo.

Para los países de América Latina es necesario fortalecer su sistema financiero para que sea exclusivo y tenga la posibilidad y potencia para financiar el sistema productivo, desarrollar mecanismos capaces de reducir los riesgos y que pueda alargar los plazos de financiamiento. Buscar mecanismos para facilitar las condiciones de acceso al financiamiento, ya que las desigualdades en este sentido constituyen un eje de reproducción de la desigualdad social.

En algunos países han tomado auge los microcréditos; las microfinanzas pueden constituir una buena alternativa de financiamiento a las pequeñas empresas de la región, ya que en la estructura empresarial dominan las micro y pequeñas empresas. Dice la CEPAL (2010) que

Para impulsar el desarrollo de las micro finanzas en la región, es preciso formular políticas públicas que permitan alcanzar los siguientes objetivos: *i)* mejorar la capacidad de las instituciones pertinentes para canalizar los recursos del mercado y desarrollar nuevos productos; *ii)* enfrentar desafíos relacionados con la gestión y la regulación para facilitar el monitoreo y el manejo de los riesgos; *iii)* aplicar tecnologías de bajo costo que sean asequibles para este tipo de instituciones, y *iv)* avanzar hacia la formulación de instrumentos que permitan evaluar mejor los efectos de las micro finanzas (p. 83).

En el campo de la productividad se señala que dos rasgos distinguen a las economías latinoamericanas respecto a los países desarrollados; el primero es un rezago relativo o brecha externa, que manifiesta las asimetrías en las capacidades de innovación en relación con las economías desarrolladas. El segundo se refiere a la brecha interna, o sea, a las diferencias de productividad manifiestas en los distintos sectores y al interior de cada uno de ellos, lo misma se observa entre las empresas. A la existencia de estas diferencias en la productividad es lo que se denomina heterogeneidad estructural, la cual constituye una preocupación para la CEPAL desde hace más de cincuenta años, pues en la década de los sesenta del siglo XX Aníbal Pinto había trabajado este concepto en forma adecuada (Pinto, 1965; Pinto, 1973a; Pinto 1973b).

En gran medida, la heterogeneidad estructural contribuye a explicar la profunda desigualdad social de América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de las capacidades, de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral (CEPAL, 2010, p. 92).

Pero también es pertinente apuntar que las brechas marcadas anteriormente se reflejan en las brechas salariales, en una mala distribución del ingreso y en otras variables sociales como educación y salud; en general, en una mayor exclusión social.

Lo trágico de esta situación es que los diferenciales en productividad tienden a incrementarse entre algunos sectores; por ejemplo, el sector de mayor productividad fue la minería, donde esta variable alcanzó a ser siete veces mayor al promedio de la economía; la agricultura estuvo alrededor del 30% de ese promedio. La diferencia entre minería y agricultura se incrementó entre 1990 y 2008, pues en el primer año la productividad de la minería era 21.42 veces la de la agricultura y para 2008 se incrementó a 25.75 veces. Aunque de 2003 a 2008 hubo una ligera recuperación en la tasa de productividad, el diferencial entre los dos sectores anteriores se incrementó. Otro elemento a resaltar es que los sectores de alta productividad como minería y servicios financieros cierran la brecha respecto a la

productividad en la economía de Estados Unidos, pero en aquellos de baja productividad, como es el caso de la agricultura, la diferencia se hace mayor. En 1990, la productividad de la agricultura latinoamericana alcanzaba el 77% de la productividad de la agricultura del país del norte; esta cifra bajó al 43% para 2008, lo cual repercute en la oferta de los alimentos para la región, pero además en los insumos para la industria y en la exportación de bienes primarios.

La CEPAL maneja un conjunto de propuestas para la búsqueda de la igualdad en la región, entre ellas: 1) lograr una nueva articulación entre el Estado y la sociedad, considerando que los países de la región habían accedido a regímenes más democráticos; 2) existe un interés por la provisión de los bienes públicos, aunque no en la velocidad que se quisiera, pero se observa una mayor disposición del Estado por proporcionar estos bienes; 3) lograr una visión estratégica concertada; al mejorar la democracia posibilita las oportunidades de lograr el impulso de procesos concertados; 4) potenciar el valor de la política para la búsqueda de la igualdad, vigorizar la figura del ciudadano, sobre la figura del consumidor, esta última privilegiada desde la visión del mercado.

A lo largo del documento ya señalado prevalece la idea de la búsqueda de la igualdad a través del cierre de brechas; este cierre tiene que ser mediante una convergencia en el logro de mejores condiciones de vida para toda la sociedad, porque también puede existir un cierre de brechas hacia el empeoramiento de estas condiciones. Se tienen que cerrar las brechas mediante el alcance a aquellos sectores que presentan mayor dinamismo.

En el trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL realizado en San Salvador del 27 al 31 de agosto de 2012, se le dio seguimiento al documento presentado en 2010, pero para 2012 los trabajos se recogieron en el documento *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2014a).

Este documento apunta hacia la promoción de un cambio estructural virtuoso sentado en políticas industriales, y establece que no puede haber cambio estructural virtuoso si sólo se multiplican los enclaves de alta tecnología y si sólo hay cambios en la cresta de los sectores tecnológicamente más eficientes del sistema productivo. Para el logro de este cambio es-

tructural, es necesario que las transformaciones se observen en todos los campos de la economía y de la sociedad.

El primer capítulo del documento (CEPAL, 2014a) está dedicado, precisamente, al cambio estructural para el desarrollo. Entiende el desarrollo como un proceso que se avanza en tres frentes: *a*) el cambio estructural, *b*) la convergencia, y *c*) la igualdad. Un cambio estructural deseable implica un incremento en la participación de los sectores intensivos en conocimiento en el producto total, con mayor dinamismo en la productividad, pero también es necesaria la inserción de las economías en los mercados mundiales que presentan mayor dinamismo, incrementar la demanda agregada, expandir la producción y generación de empleo, con ello mejoran las condiciones en la distribución del ingreso; por tanto, se abate la desigualdad.

Para el logro del cambio estructural se insiste en tres tipos de eficiencias: *a*) la eficiencia schumpeteriana; ésta se sustenta en los procesos de innovación, apoyados en las cinco fuentes de innovación sugeridas por el pensamiento schumpeteriano; *b*) la eficiencia keynesiana, o eficiencia de crecimiento, relacionada con el incremento en la demanda de bienes generados en el país y en el incremento a la inversión, y *c*) por último, está la eficiencia ricardiana, encaminada a incrementar el PIB en un momento dado debido a la mejor asignación de los factores; su sustento se encuentra en el mejor uso de los factores de la producción y el mejoramiento de los costos relativos. Resulta adecuado que a este tipo de eficiencias se agreguen algunas otras más específicas, como la eficiencia empresarial, o sea, mejorar la producción de las empresas; la eficiencia institucional, es decir, disponer de instituciones con capacidad para el mejoramiento del desarrollo y que sean competentes para atender las diferentes problemáticas de la sociedad. Las políticas económicas de los países de la región se han orientado, principalmente, a la utilización de la eficiencia keynesiana, pero resulta pertinente impulsar la eficiencia orientada a la innovación y la que busca una mejor utilización de los factores de la producción.

De lo anterior se deduce la preocupación de la CEPAL (2014a) por promover el impulso de políticas industriales y fomentar el mejoramiento de la competitividad.

Las políticas encaminadas a la búsqueda de un cambio estructural deben estar centradas en una transformación productiva con el empuje a

un proceso de industrialización y mejoramiento de la competitividad en el contexto internacional. Antes de 1980, la política industrial de la región estuvo encaminada hacia la creación de nuevos sectores, propósito que sigue siendo muy válido en la actualidad. La década de los ochenta vio venir la supremacía del mercado sobre la intervención del Estado en la economía, y con ello el abandono de la política industrial en la región.

Para los años noventa vuelven las preocupaciones por una política industrial, lo cual se expresa a través del impulso a la competitividad, entendida como la intención de incrementar la presencia de las economías nacionales en los mercados internacionales. Esta idea de competitividad no fue similar en toda la región, como tampoco es análogo el manejo de este concepto. En algunos países como México y Brasil se elaboraron políticas considerando sólo el sector manufacturero, vinculado al desarrollo tecnológico y la búsqueda de la inserción internacional; América Central y los países andinos se fueron hacia el desarrollo de la competitividad sistémica y el impulso a la formación de clústeres que tuvieran la capacidad de competir en el contexto internacional, pero también hubo países como Argentina y Uruguay que impulsaron una política transversal donde se incluía la política industrial.

A finales de la última década del siglo XX, las políticas de competitividad se pusieron de moda en la región y ya en la primera década del presente siglo varios organismos internacionales se encargaron de publicar rankings e índices de competitividad; un ejemplo es el World Competitiveness Report que anualmente publicaba el World Economic Forum, el cual se sustentaba en doce pilares, donde los países de América Latina, a excepción de Chile, no alcanzaron buenas posiciones en dicho ranking. Las principales debilidades se encontraban en los pilares relacionados con el conocimiento y las instituciones; esto se constituyó en una limitante para la creación de nuevas actividades económicas, crear nuevos sectores y fortalecer, desde la perspectiva innovativa e institucional, los ya existentes para que tuvieran mejores condiciones de competir en el mercado internacional.

Después de estudiar los diferentes documentos de política industrial de los países de la región, la CEPAL (2014a) llega a la conclusión de que la convergencia de estas políticas se encuentra en: 1) la búsqueda del aumento de la competitividad en el mercado mundial; 2) legitimación de instru-

mentos de tipo horizontal o neutral, sin enfatizar en sectores industriales; 3) apoyo a las empresas pequeñas o microempresas, principalmente por su capacidad de generar empleos; 4) auge de programas de apoyo a clústeres o conglomerados productivos; 5) fortalecimiento a las políticas de ciencia, tecnología e innovación, en fechas más recientes encaminadas a mejorar el uso internet en banda ancha, y 6) focalización en áreas económicas regionales (p. 292).

Para el impulso de todas las anteriores políticas es necesario brindar una personalidad central al Estado; no es posible el impulso del cambio estructural para el logro de la igualdad sin un Estado capaz de conducir estas transformaciones. Se reconoce que

[...] la región adolece de una aguda falta de políticas industriales y, sobre todo, de una institucionalidad pública coherente para poder llevar adelante estas políticas de manera sostenida, selectiva, financiada y en sintonía con los actuales desafíos tecnológicos, productivos, ambientales y de inserción global (CEPAL, 2014a, p. 343).

Un tercer documento, cuya propuesta central es la búsqueda de la igualdad, es el aprobado en el Trigésimo quinto periodo de sesiones de la CEPAL, en Lima del 5 al 9 de mayo de 2014; se titula *Cambio estructural para la igualdad* y contiene un conjunto de iniciativas con el propósito de revertir los círculos viciosos de insostenibilidad y convertirlos en círculos virtuosos de la sostenibilidad para el desarrollo. Se propone un conjunto de políticas para la transformación cualitativa de las estructuras productivas con actividades más intensivas en conocimiento, atender una demanda en rápido crecimiento, generar una mayor cantidad de empleos y de mejor calidad como la llave maestra para el logro de la igualdad.

El documento propuesto entra de frente a explicar la desigualdad y los factores que la determinan en la región, con un elemento adicional que fue tratado en los dos documentos anteriores relativos a la igualdad, esto es, lo referente a las brechas sociales y laborales.

Distingue dos tipos de igualdad, la de medios que comprende la distribución de los ingresos monetarios de los cuales disponen las personas y las familias para lograr su bienestar y desarrollar sus capacidades. Por

otra parte, la igualdad de capacidades se refiere a las habilidades, conocimientos y destrezas que amplían los márgenes de agencia y decisión y que permiten una participación más proactiva en la sociedad, facilitando la realización plena de las potencialidades y proyectos de vida (CEPAL, 2014b).

En la década de los noventa la distribución del ingreso en América Latina sufrió un retroceso, pues en diez de diecisiete países se incrementó el índice de Gini, aunque experimenta una recuperación para 2011; de todas formas, sigue siendo alto. Otro elemento a destacar de la igualdad de medios es la participación de la masa salarial en el PIB total; en un estudio realizado por la CEPAL se encuentra que, de 1990 a 2009, en ocho de quince países disminuyó la participación del salario, en cuatro se incrementó y en tres no se tiene información suficiente.

También la CEPAL (2014b) encontró que, entre 2002 y 2011, el índice relativo de Gini, es decir, medido el ingreso en términos proporcionales, se incrementó en sólo dos de los diecisiete países estudiados; en cambio, cuando se considera este índice en términos absolutos, se detectó que incrementó en la mayoría de los países y se redujo sólo en cinco, lo cual implica que en estos últimos países se observó un mejoramiento en la distribución del ingreso.

La desigualdad por dimensiones se encuentra que, en educación, los años de escolaridad pasaron de 7.7 en 2002 a 8.6 en 2011; el quintil 1 pasó de 4.7 a 5.5 y el quintil 5, de 11 brincó a 11.9. La diferencia entre quintiles en 2002 fue de 6.3 y para 2011 se incrementó a 6.4, la desigualdad en educación se incrementa en una décima. El índice de Gini en educación sólo experimentó incremento en dos países, que fueron Ecuador y Honduras. En el acceso a tecnologías de la información, se incrementaron en forma considerable los hogares con internet, pero la diferencia entre la población urbana y rural fue muy alta; por ejemplo, en Brasil el 29.5% de los hogares urbanos tenía internet, contra el 4% de los hogares del medio rural; en Colombia estas cifras eran del 29.4% contra el 1.6%. Así se puede catar la desigualdad en otras dimensiones sociales.

En el documento *Horizontes 2030* de la CEPAL (2016) se empieza por reconocer un ligero retraso de la economía de la región en el periodo de 1960-2014, lo cual se explica por las crisis sucesivas; en particular, por

la crisis de la deuda externa; además, la región no aprovechó las fases de expansión de la economía mundial. Sólo dos regiones crecieron a tasas menores que América Latina, que son África Subsahariana con una tasa de crecimiento de 3.0% y Europa y Asia central a una tasa de 2.4%. En cambio, algunas regiones de Asia crecieron al 7.5%. Las razones de la desaceleración se explican por la caída de las exportaciones; por ejemplo, las exportaciones crecieron a una tasa del 5.4% en 2006; para 2014 esta tasa bajó al 0.3%. En América del Sur la situación fue más crítica, pues de una tasa de crecimiento de 2.5% pasó a -3.0%. La baja más drástica fue para los países exportadores de productos agroindustriales que para los países exportadores de hidrocarburos.

El segundo factor que motivó la baja en el crecimiento en la región fue la disminución de los flujos financieros privados. Los recursos financieros totales hacia las diez economías emergentes más importantes se vieron disminuidos; en esas economías se encuentran Brasil, Chile y México.

Un tercer determinante que marca la CEPAL es el aumento en la percepción de riesgo de la región como destino de la inversión, causado por la falta de crecimiento y los constantes desequilibrios en cuenta corriente, acontecidos a pesar de las altas tasas de interés ofrecidas por los instrumentos financieros de los países de la región.

Otra limitante para el crecimiento de las economías latinoamericanas se encontró en la vulnerabilidad del sector externo, producido principalmente por dos choques externos: los reales, derivados de la variación en los términos de intercambio, como producto de la diferencia en el ritmo de crecimiento de los principales socios comerciales. Este tipo de vulnerabilidad está en función de la especialización productiva de cada país, una limitada diversificación productiva o un reducido grupo de países destino de sus productos puede acrecentar la vulnerabilidad de las exportaciones. Por su parte, la vulnerabilidad financiera proviene de los flujos financieros, los cuales se debilitan como resultado de fluctuaciones constantes en la inversión extranjera; algunos países presentan alta dependencia de las remesas, muy orientadas al consumo.

Otra preocupación de la CEPAL (2016) es el cierre de brechas estructurales, lo cual se puede lograr con un crecimiento a largo plazo a través de la diversificación productiva y el aumento de peso de los sectores

relacionados con las nuevas tecnologías, en general, la introducción de innovaciones en los procesos de producción. En la región, la presencia de un proceso de destrucción creativa ha sido débil, por lo que resulta difícil reducir las brechas en el cambio estructural respecto a otros países.

Para medir la intensidad del cambio estructural, la CEPAL (2016) recurre al índice de complejidad económica construido por Hidalgo y Hausmann (2009), con base en dos indicadores: la diversificación de productos y la ubicuidad de la producción, o sea, la producción de bienes que muy pocos países producen. El comportamiento de este índice, si se toma como referencia la República de Corea, en 2013 era casi 2; para México y China era ligeramente arriba de 1, con la diferencia de que China estaba experimentando una subida rápida, en Brasil era casi cero y en el Caribe y América del Sur era negativo, cercano a -0.5 (CEPAL, 2016, p. 114).

La región presenta un alto déficit en infraestructura, con datos de la CEPAL (2016), se encuentra que la inversión más alta en infraestructura se dio en los años ochenta, cuando se alcanzó el 3.6% del PIB, para luego pasar 2.2% en el periodo 1990-2001. Para 2013 se tenía alrededor del 2.5% del PIB, muy lejos de la presentada por China, que era de 8.5%, y el Japón 5%. Esto, dice la CEPAL (2016), «contribuye a la acumulación de brechas históricas y transforma la infraestructura en una limitación estructural para el aumento de la productividad» (p. 117).

Un elemento más que incrementa la vulnerabilidad de las economías de la región es la pobreza y la mala distribución del ingreso. Para 2014, el 28% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. En esto se observa una disminución, pues en los años noventa, aproximadamente, el 48% de población se encontraba en esta situación y para 2002 se mantenía en 44%, pero para 2014 se avizoraba un incremento. Esta desaceleración en la disminución de los índices de pobreza se explica por la falta de crecimiento que, como se ha visto, el crecimiento de la producción se reduce a partir de 2014. Otra causa son las crecientes presiones inflacionarias, pues se observa un creciente aumento en los precios de los alimentos, y este renglón absorbe entre un tercio y la mitad del presupuesto en el quintil de las familias más pobres.

Existen otros mecanismos para medir la distribución del ingreso, tal es el caso de la medición por percentiles; por ejemplo, en 2010, en Brasil,

Chile, Colombia, Ecuador y México, más del 20% del ingreso total se concentraba en el 1% de la población. Por otra parte, en países como Colombia, Panamá, Guatemala y México, los salarios representaban menos del 30% del ingreso nacional, en tanto que, en Chile, Argentina y Uruguay, la cifra era un poco mayor al 30%.

Las anteriores desigualdades, y otras más, incrementan la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, por lo que hacen muy difícil empujar hacia una ruta de un desarrollo sostenido y sostenible, la cual se marca en los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Para 2018, la CEPAL publica el documento *La ineficiencia de la desigualdad*, producto del trigésimo séptimo periodo de sesiones, realizado en La Habana, Cuba, del 7 al 11 de mayo del mismo año. Dicho documento aborda los costos de la desigualdad, ya que el estudio de la igualdad se convirtió en el centro de las discusiones de este organismo a lo largo de la segunda década del siglo XXI. Así se manifiesta al reconocer que a partir de 2010 se adquirió un compromiso con el entendimiento y explicación de la igualdad posicionando este concepto como un valor fundamental para el desarrollo.

Se atiende la igualdad desde una perspectiva amplia, pues refiere la igualdad de medios, de oportunidades, capacidades y reconocimiento.

La igualdad de medios se traduce en una distribución más justa del ingreso y la riqueza, y una mayor participación de la masa salarial en el producto; la de oportunidades, en la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad en materia de acceso a capacidades hace referencia a habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos logran adquirir y que les permiten emprender proyectos de vida que estiman valiosos [...] la igualdad como reconocimiento recíproco se expresa en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas (CEPAL, 2018, p. 21).

Se reconoce que la igualdad es una condición necesaria para lograr una eficiencia dinámica de la economía por medio de la creación de instituciones

eficientes, de políticas adecuadas, esfuerzos que priorizan la innovación y la construcción de capacidades. Para esos años (2018), las preocupaciones eran por el acceso a las nuevas tecnologías, a la educación de calidad, alimentación sana y mejores condiciones de salud, principalmente, lo cual vino a ser más apremiante todavía con el advenimiento de la pandemia.

La desigualdad en el acceso a la educación y a la salud se convierte en una barrera para el incremento de la productividad, la cual no puede corregirse a través de las leyes del mercado; para ello es necesaria la implementación de políticas pertinentes del Estado. El abandono escolar, la mala calidad educativa y programas educativos no pertinentes se convierten en mecanismos de destrucción de capital humano para la sociedad.

La destrucción del medio ambiente consiste en otra forma de desigualdad –en palabras de la CEPAL–, el consumo de recursos naturales se convierte en una desigualdad intergeneracional. Nuestra generación está destruyendo bosques, tierra, agua, aire y otros recursos que comprometen la vida de las generaciones futuras. Existen actores sociales y económicos que se apoderan de los bienes que son propiedad de la humanidad, bienes comunes, como los llama Ostrom (2015).

La búsqueda de la igualdad es una gran tarea del Estado, procurada a través de la construcción de bienes públicos de calidad. La CEPAL (2018) reconoce que una causa de la desigualdad es la ausencia o baja calidad de los bienes públicos como la educación, salud, medio ambiente y procuración de justicia, entre otros. Desde los clásicos (Smith, 1776/2008) responsabilizaron al Estado de bienes públicos que en la actualidad siguen siendo de importancia; es el caso de la seguridad y defensa del país.

La CEPAL, al preguntarse: ¿por qué las economías periféricas no producen los bienes públicos requeridos para el desarrollo?, en la respuesta se pretende avanzar en brindar una explicación más allá del incremento en la productividad y el crecimiento, sino que busca abarcar otras interrelaciones establecidas entre la economía política, el comportamiento de las instituciones y la cultura prevaleciente en las sociedades desiguales.

Para ilustrar las relaciones entre el Estado, mercado y sociedad, la CEPAL (2018) utiliza el pasaje presentado por Alexis de Tocqueville en 1835, al comparar las dos riberas del río Ohio; en la ribera derecha, donde la esclavitud había sido abolida, y la ribera izquierda, donde aún persistía. Este

mismo tipo de parangón lo utilizan Acemoglu y Robinson (2013) al inicio de su trabajo «Por qué fracasan los países», haciendo una comparación entre Nogales, Arizona, y Nogales, Sonora.

El documento de la CEPAL (2018) establece conclusiones muy pertinentes en torno a la influencia negativa de la desigualdad en el desarrollo de los países.

La desigualdad presenta efectos directos sobre las diferentes formas de aprendizaje y las capacidades de los individuos, pero también se observa un efecto menos visible, que son las debilidades del Estado para ofrecer los bienes públicos y la pérdida de eficacia de las políticas públicas. La desigualdad en los países en vías de desarrollo afecta toda la estructura productiva y social del país, repercute en los factores determinantes de la oferta de bienes y servicios, así como en la demanda de los mismos, los bienes públicos son reducidos y de baja calidad. Por su parte, en las sociedades desarrolladas se observa mejor correspondencia entre los factores de la oferta y la demanda, así como la calidad y suficiencia de los bienes públicos afianzan la materialización de la igualdad y el sentido de pertenencia e integración a la sociedad.

Otro elemento que influye en la desigualdad en la región latinoamericana, y que adecuadamente es tratado por la CEPAL (2018), es la cultura del privilegio. Sin duda, este tipo de cultura conserva una gran carga histórica, ya que la sociedad latinoamericana proviene de una sociedad colonial que ha vivido distintos regímenes de dominación. La persistencia de la desigualdad en la región se entiende a partir de tres rasgos básicos: a) aceptar la desigualdad como una condición natural; en ello influye la cultura, la religión y costumbres que perciben y aceptan la desigualdad como un estado normal de la sociedad; b) quien establece las jerarquías no es un juez imparcial externo, sino los propios grupos dominantes que se encargan de explicar y reproducir la desigualdad como un estado apropiado para la sociedad, y 3) son los propios grupos dominantes los que justifican esa desigualdad a través de actores, leyes, instituciones, prácticas y teorías. Los promotores de estos niveles de desigualdad disponen de un conjunto de esquemas que la justifican y reproducen.

Por el camino del combate a la desigualdad, la construcción de instituciones juega un papel primordial porque instituciones regresivas pueden

profundizar la desigualdad a través del refuerzo a la heterogeneidad estructural, o bien se puede combatir la desigualdad mediante la creación de instituciones proactivas que diseñen e instrumenten políticas industriales, tecnológicas y laborales que favorezcan el crecimiento y mejoren la distribución del ingreso, que impulsen la creación de un Estado de bienestar.

La región debe seguir encaminando sus esfuerzos en la construcción de una cultura de la igualdad, buscando dismantelar la sociedad que alberga grupos con privilegios especiales. El afianzamiento de la democracia pone en tensión la cultura del privilegio. La democracia se construye en América Latina a pasos lentos, pero avanza. En la construcción de la igualdad, la región debe 1) crear instituciones y políticas que impulsen el sentido y razón de este concepto; 2) combatir las prácticas que favorecen la cultura del privilegio, donde un actor es juez y parte, y 3) introducir cambios institucionales que favorezcan la creación de acuerdos y construcción de puentes entre actores hacia la construcción de la igualdad (CEPAL, 2018).

También la CEPAL incluye la vulnerabilidad externa como uno de los factores que obstruye el desarrollo e incrementa la desigualdad. Empieza por reconocer que el crecimiento de la economía latinoamericana experimentó una desaceleración después de 2012, pues en los años 2000 a 2008 venía creciendo al 3.8% y para el periodo de 2012 a 2017 lo hizo a una tasa del 2.3%. Parte de este comportamiento es resultado de la pérdida de dinamismo del sector exportador, el cual experimentó un menor ritmo en su demanda, y también a condiciones internas basadas en la falta de diversificación del perfil productivo de los países. La elasticidad ingreso de las exportaciones de 2007 a 2016 sufrió una baja considerable en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú, respecto al periodo 1999-2008.

Al final del documento *La ineficiencia de la desigualdad* se ofrecen un conjunto de recomendaciones para la búsqueda de la igualdad en la región, donde el primer renglón de políticas se refiere a la macroeconomía del desarrollo, recomendando las acciones siguientes:

En primer lugar, pasar de la estabilidad monetaria a la estabilidad financiera; en la década en cuestión, los países de América Latina lograron una estabilidad monetaria al mantener tasas de interés internas no muy lejanas de las tasas de interés promedio a nivel internacional, lo que per-

mitió promover el cambio estructural; es necesario que los países transiten de una estabilidad monetaria a una política para la consolidación de un sistema financiero que pueda soportar proyectos de inversión que promuevan el crecimiento económico. Lograr una estabilidad financiera constituye un requisito para alcanzar un crecimiento sostenido. Otro grupo de políticas macroeconómicas son referidas a la fiscalización, donde el Estado desempeña el papel central, no sólo como actor directo en la acumulación y administración de capital, sino en la construcción de marcos fiscales que promuevan la inversión, la cual no sólo debe estar dirigida a grandes obras, como tradicionalmente se hace, sino a obras regionales de menor dimensión, como la creación de sistemas de agua potable, construcción y renovación de viviendas, sistemas de tratamiento residuales y el desarrollo de comunidades rurales. La política fiscal también es el sustento para la facilitación de bienes públicos de calidad y favorece la distribución del ingreso al proporcionar apoyos y satisfactores a las clases de menores ingresos.

El segundo grupo de políticas está referido a la promoción del Estado de bienestar bajo un adecuado ejercicio de los derechos y el aumento de la productividad. Al ser el gasto público el centro de esta política, se debe buscar su protección mediante una tributación progresiva, esto puede hacer el centro de un Estado de bienestar, si bien en la región se ha incrementado el gasto social del sector público a partir del año 2000, siendo el de mayor incremento el dedicado a la protección social y en segundo lugar a educación, que alcanzaron el 5% y el 4.5%, respectivamente, en 2015, pero se han descuidado áreas importantes como las actividades recreativas y culturales y el cuidado al medio ambiente, que cada una apenas alcanzó el 0.2% del PIB en 2015; pero también renglones como vivienda y servicios comunitarios y la salud no han tenido incrementos significativos, lo que constituye deudas del Estado del bienestar. En el campo de la educación no sólo es suficiente incrementar el gasto público y, con ello, posiblemente, incrementar la cobertura, sino también es necesario mejorar la calidad, ofrecer una educación pertinente que atienda y se ajuste a los cambios constantes provenientes de la revolución tecnológica, el sistema educativo debe conservar una alerta tecnológica para mantenerse al día conforme al avance de las nuevas tecnologías. Una opción que se ofrece en el campo

de la política social es la instrumentación del llamado ingreso básico o renta básica; esta medida ha sido promovida por diversos sectores y organizaciones desde partidos políticos, como «Podemos» en España, medida que ya fue propuesta por un círculo donde se integran grandes capitalistas como Bill Gates; los países deben empezar a instrumentar esta medida, cuando menos de forma gradual.

En los documentos de la década en cuestión, la CEPAL no pierde la atención hacia el cuidado del medio ambiente. Por esta dirección, el documento referido sugiere poner especial atención a lo que denomina la descarbonización, la cual busca disminuir la contaminación mediante la digitalización de las actividades económicas, el impulso de ciudades sostenibles y la utilización de energías renovables.

Para lograr un cambio en la protección del medio ambiente, es necesario aspirar a mantener un cambio estructural, mediante las políticas industriales y tecnológicas que transformen los sistemas productivos y de servicios. Se propone fortalecer la digitalización de la producción, atendiendo a los siguientes puntos: 1) responder a objetivos económicos y sociales; 2) implementar políticas activas de cambio estructural; 3) entender que las políticas industriales y el mercado no se oponen; 4) proveer una dirección a largo plazo; 5) disponer de capacidad para la implementación de políticas y no sólo llegar hasta su formulación y anuncio, y 6) reconocer que la implementación de políticas es compleja y arriesgada. El logro de una transformación estructural no sólo es tarea del Estado, a través de sus políticas públicas; las empresas también tienen un amplio quehacer, lo mismo que la sociedad. Lograr su involucramiento y asumir responsabilidades constituyen elementos de mucha fortaleza para obtener avances en la descarbonización.

Otro camino hacia la descarbonización es el impulso para convertir las ciudades en espacios sostenibles como motores de desarrollo. Para ello, es necesario mejorar los mecanismos de movilidad, tanto de personas como de mercancías, ya que el transporte urbano se convierte en un foco de alta producción de carbono. Así se ha entendido en espacios como la Ciudad de México, que ha establecido el programa *Hoy no circula*. La meta es lograr una movilidad sostenible. Promover medidas de descarbonización en la industria de la construcción, tanto en los transportes de materiales como en

los equipos utilizados de forma diaria; la digitalización de las actividades productivas y de servicios en las ciudades; planear en forma eficiente el uso del territorio y la instrumentación de una fiscalidad urbana para promover la sustentabilidad; los impuestos prediales pueden ser un instrumento muy eficiente para promover el desarrollo sustentable a nivel local.

Por último, la CEPAL nos recuerda que el sector energético se ha convertido en un gran espacio para la atracción de inversiones. Es necesario crear los instrumentos regulatorios que garanticen el retorno de las inversiones, buenos servicios a la sociedad y a los sectores productivos. Recordar que en el sector de la energía no sólo deben existir inversiones públicas o privadas; deben existir ambas, porque la mayoría de los Estados no dispone de capacidades tecnológicas ni financieras para la operación eficiente de un sector que cada día es más grande y complicado en su operación.

5.6. TESTIMONIOS DE LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

En primer lugar, es necesario realizar una revisión del comportamiento de los indicadores que integran el objetivo 10 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, referido a *Reducir la desigualdad en y entre los países*, integrado por diez metas.

Al revisar el Índice ODS para América Latina y el Caribe de 2019, que publica el Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, CODS (2020), se encuentra que este objetivo presenta un comportamiento de rezago, pues alcanzó apenas el 34.4% de avance, sólo mejor que el objetivo 9, de innovación, que se mantuvo como el más bajo con 25.1% de avance. Al evaluar 24 países, se encontró que sólo un país presentó rezago moderado, que fue el caso de Uruguay. Seis países presentaron rezago crítico: Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana. Diez países presentaron rezago significativo: Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Para siete países no se dispone información.

También se llevó a cabo una evaluación del comportamiento de las tendencias, donde seis países presentaron una tendencia esperada, dos mostraron ligera mejora, tres continuaron igual, cinco presentaron trayectorias decrecientes y de ocho no se dispuso de información.

En nueve países de América Latina, este objetivo fue el de peor comportamiento. Estos países fueron Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.

TABLA 5.1. Distribución de las metas del objetivo 10 por su nivel de consecución

La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual	La tendencia es correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta	Meta con retroceso. No se alcanzará
10.2. De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición	10.4. Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad	10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas
10.b. Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales	10.5. Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos	10.a. Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio
	10.6. Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones	
	10.c. De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%	

Fuente: CEPAL (2022).

De la meta 10.2 la CEPAL considera que se ha alcanzado, pues al revisar su propio indicador, *Proporción de personas que viven por debajo del 50% de los ingresos medios*, se encuentra que quien mayormente ha reducido el número de personas es Brasil, pasó de 26% en 2001 al 18% en 2020; pero, por ejemplo, Colombia se quedó en el 23%, Argentina del 25% al 21%, México bajó del 21% al 17% y Perú del 24% al 20%. En general, se ha podido bajar el número de personas que viven bajo el 50% del ingreso medio.

La CEPAL, al evaluar la meta 10.4, incluye un indicador que corresponde a la proporción del PIB generado por el trabajo, donde ha existido un pequeño cambio porcentual, pues en 2004 el trabajo generaba el 47.5% del PIB y para 2019 había llegado al 49.1%, de tal manera que esta meta se considera que va en la dirección adecuada, pero los avances son reducidos.

Por otra parte, al revisar el comportamiento del índice de Gini en la región, la mayoría de países presentó una tendencia a la baja; al atender su comportamiento de 2000 a 2020 se encuentra que Argentina bajó de 0.511 a 0.423, Brasil de 0.584 a 0.489, Chile de 0.528 a 0.449, Colombia de 0.587 a 0.542, México de 0.526 a 0.454, Perú de 0.491 a 0.438, y por su parte Uruguay pasó de 0.459 en 2006 a 0.402 en 2020, para ser el país con mejor comportamiento. En esta revisión se halló que Costa Rica fue el único país que tuvo un incremento en su Gini, al pasar de 0.474 en el año 2000 al 0.493 en 2020. Todos los casos observan un Gini superior a 0.4, lo que implica una mala distribución del ingreso, por tanto, la persistencia de la desigualdad.

Para la CEPAL, el desarrollo está asociado con dos tipos de eficiencias dinámicas que pueden expresarse en el mejoramiento de la productividad; en primer lugar, está la eficiencia keynesiana o eficiencia de crecimiento, que se relaciona con el nivel de inversión y con la demanda de bienes producidos en el país tanto por el mercado interno como por el externo. La eficiencia schumpeteriana transmitida por los sectores más intensivos en conocimiento, los cuales difunden capacidades hacia el conjunto de la economía promoviendo los procesos de innovación que incrementan la capacidad de innovación del sistema. Ambas eficiencias se consideran dinámicas, ya que multiplican las capacidades productivas de la economía, en contraparte con las capacidades ricardianas o capacidades de los factores, consideradas estáticas, posición que se antoja no certera,

ya que la idea de Ricardo se sustenta en los precios relativos de los factores y éstos son cambiantes. En este sentido, tendría un acercamiento con la propuesta de la CEPAL en torno a la búsqueda de eficiencia de los recursos naturales. De acuerdo con lo anterior, también sería adecuado que se propugnara por una eficiencia ricardiana.

Los desafíos del cambio estructural se vuelven cada vez más complejos a medida que se acelera la revolución tecnológica en curso (Bielschowsky y Torres, 2018, p. 402).

5.7. CONCLUSIONES

La preocupación de la política económica de los países latinoamericanos en la primera década del siglo XXI se encaminó a buscar una mejor inserción de la región en la economía mundial. Empezó por reconocer que la globalización brindaba oportunidades y vías para impulsar el crecimiento económico.

Desde el primer documento analizado (CEPAL, 2002) se pueden notar las preocupaciones dirigidas a promover la movilidad social a través de la educación, mejorar las condiciones para lograr un muy alto desarrollo humano y brindar atención a los problemas del medio ambiente. Ante estas preocupaciones, la CEPAL recomendó un conjunto de políticas que, por su alcance, no sólo deberían considerarse para ese periodo, sino que deberían mantenerse de forma constante; en primer lugar, está todo tipo de atención a los bienes públicos globales; una preocupación central de los gobiernos debe dirigirse a buscar la constante mejora de este tipo de bienes. El segundo grupo de políticas está encaminado a buscar la corrección de las asimetrías internacionales; este tipo de desigualdades afecta de forma considerable a vastas regiones de Latinoamérica. La tercera política se centra en recomendar que la agenda social de los países contemple la inclusión de los derechos humanos internacionales. Las diferentes políticas tienen como propósito: 1) reducir la vulnerabilidad económica; 2) fortalecer la competitividad de las economías de la región; 3) mejoramiento del medio ambiente, y 4) lograr políticas sociales activas.

Después de 2010, la CEPAL volteó su atención, de forma más precisa, hacia el combate a la desigualdad social; apuesta por lograr la igualdad a través de: 1) la búsqueda de un desarrollo inclusivo; 2) reducción de la heterogeneidad estructural; 3) buscar la convergencia territorial; 4) institucionalidad en el trabajo, y 5) cierre de las brechas sociales.

CAPÍTULO VI

AVANCES DEL OBJETIVO 4 DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA

6.1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es revisar los avances en la puesta en práctica del objetivo 4 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) en la región latinoamericana; tal objetivo busca *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*.

Este objetivo se pretende alcanzar a través de diez metas. En este capítulo se analizan siete, ya que las metas 4.3, 4.5 y 4.b, según la evaluación de la CEPAL, se van a cubrir o ya se cubrieron, por lo que se excluyen; las metas 4.1, 4.2, 4.6 y 4.a llevan una tendencia correcta, pero las acciones resultan insuficientes para su logro; la meta 4.c se considera en retroceso, y las metas 4.4 y 4.7 no fueron evaluadas en el reporte de la CEPAL (tabla 6.1).

TABLA 6.I. Metas contempladas por el objetivo 4, según su nivel de avance

La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual	La tendencia es correcta, pero el avance es lento para alcanzar la meta	Meta con retroceso. No se alcanzará	Meta no evaluada por la CEPAL
4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria	4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos	4.c. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento
4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad	4.2. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria		4.7. De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible

TABLA 6.I. Metas contempladas por el objetivo 4, según su nivel de avance (continuación).

La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual	La tendencia es correcta, pero el avance es lento para alcanzar la meta	Meta con retroceso. No se alcanzará	Meta no evaluada por la CEPAL
<p>4.b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo</p>	<p>4.6. De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética</p>		
	<p>4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos</p>		

Fuente: CEPAL (2022).

6.2. LA NECESIDAD DE EVALUAR LA EDUCACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD MÁS PRÓSPERA E IGUALITARIA

Mucho se ha discutido el papel de la educación en el crecimiento y desarrollo económicos, iniciando desde los economistas clásicos, los trabajos y el desdén de Marshall, los modelos de crecimiento exógeno y la llegada de la teoría del capital humano a principios de los años sesenta del siglo xx. Bastantes son las aportaciones que hay acerca de esta temática. En el presente trabajo se recoge la opinión de McMahon (2008), quien, después de estudiar la educación y el desarrollo económico en algunas regiones geográficas, logra resumir en cinco puntos los efectos de la educación en el desarrollo económico de los países.

1. La educación produce efectos directos en las tasas de inversión de capital físico. Al brindar mayores capacidades en la fuerza de trabajo, menguan los efectos decrecientes del capital físico y detiene el posible deterioro de la infraestructura económica.
2. Los recursos financieros que se dedican a educación incrementan las tasas de ahorro total. Los impuestos que se dedican al soporte de la educación se convierten en inversión que se va a recuperar en el largo plazo con la formación de capital humano.
3. La educación proporciona efectos indirectos a través de la observancia de la ley, la democratización, la estabilidad política y la convivencia social. Estos pueden llamarse efectos comunitarios de la educación que contribuyen al desarrollo económico.
4. Los efectos de la educación en la tasa de fertilidad, pero en general en el mejoramiento de las condiciones de salud de las familias. Mayor estabilidad en las tasas de nacimientos reduce la morbilidad y mortalidad infantil, lo cual repercute en mayor estabilidad en las tasas de crecimiento de la población.
5. La producción de conocimiento a través de la investigación y desarrollo. La educación se convierte en impulsora del desarrollo económico al aportar nuevos conocimientos mediante la investigación científica. La producción y aplicación del nuevo conoci-

miento en la actualidad recae, principalmente, sobre equipos de investigación que se forman en las universidades y en los centros científicos de alto nivel. El diseño de nuevos productos, la implementación de nuevos procesos, la divulgación y difusión científica se hacen por personas que han tenido capacitación y entrenamiento en las universidades (p. 157).

Por otra parte, Glewwe, Lambert y Chen (2020) desarrollan una función de producción para los países en vías de desarrollo y proponen una serie de políticas para el impulso de esta actividad, tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda. Por el lado de la demanda proponen:

1. Transferencias incondicionales en efectivo a los hogares para mejorar la situación económica de la población y que así los niños y jóvenes puedan atender la escuela.
2. Transferencias condicionadas en efectivo a los hogares, determinadas por los niveles de pobreza de las familias o por los rendimientos de los estudiantes. Apoyo a los hogares más pobres y a los estudiantes con mayores capacidades.
3. Becas escolares al mérito académico. Esta constituye una forma de premiar a los estudiantes más dedicados y sobresalientes.
4. Reducción de pagos y suprimir las cuotas escolares a los hogares con menos ingresos.
5. Mayores facilidades para el aprendizaje de los estudiantes. Brindarles útiles y uniformes escolares, transporte escolar, etcétera.

Por el lado de la oferta se tiene:

1. Ampliación de los servicios escolares para que los alumnos permanezcan en la escuela en mejores condiciones de trabajo. Aire acondicionado, instalaciones de bibliotecas, jardines, etcétera.
2. Mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje, materiales escolares, programas remediales, asesoría personalizada por parte de los maestros, etcétera.

3. Otros insumos escolares como alimentación en las escuelas, servicios médicos, mejores condiciones para la práctica del deporte.

Los mismos autores (Glewwe et al., 2020) opinan que los países en vías de desarrollo deben atender los siguientes puntos para mejorar la educación y de esta manera mejorar su desarrollo económico:

1. Atender las tasas de repetición del año escolar de los estudiantes. Brindar asesorías personalizadas para mejorar el aprendizaje de los escolares.
2. Perfeccionar los ejercicios de evaluación, principalmente, para pasar de un nivel a otro. Diversificar las formas de evaluación y no sólo a través de pruebas estandarizadas.
3. Incremento de la planta de profesores, así como el mejoramiento en la calidad de ésta, mejorar los salarios y condiciones de trabajo para los profesores.
4. Incrementar el tiempo que los alumnos pasan en la escuela, aumentar el número de días de clases y diversificar las actividades que se realizan en la escuela. Para ello es necesario mejorar las instalaciones escolares, bibliotecas, instalaciones deportivas y culturales.
5. Promover el aprendizaje colaborativo a través del impulso de la enseñanza mediante pares académicos.
6. Mejorar la enseñanza de idiomas con la finalidad de que los estudiantes tengan mayor facilidad para el acceso a la cultura universal.

Considerando todos los elementos manejados, los países, principalmente los en vías de desarrollo, deben mantener una constante atención a la variable educación con la finalidad de impulsar el desarrollo económico. De ahí la importancia de brindar atención a las metas establecidas en el objetivo 4 de los ODS.

6.3. TERMINACIÓN EN ESTUDIOS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA

Constituye el tema de la meta 4.1, la cual se anuncia como: *De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria*

y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos. Los datos correspondientes a esta meta se encuentran en la tabla 6.2.

TABLA 6.2. Porcentajes de terminación de educación en tres niveles y divididos por género

Años	Primaria			Secundaria Básica			Secundaria Superior		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
2000	82.3	80.7	83.9	64.1	61.5	66.1	40.1	37.9	42.1
2001	83	81.4	84.6	65.4	62.7	68	41.4	39.1	43.5
2002	83.7	82	85.3	66.7	63.9	69.4	42.5	40.1	44.6
2003	84.4	82.7	86.1	68	65.1	70.8	43.5	41	45.8
2004	85	83.4	86.7	69.2	66.2	72.1	44.7	42	47
2005	85.5	83.8	87.4	70.5	67.3	73.4	45.6	42.9	48.2
2006	86	84.2	87	71.7	68.5	74.7	46.7	43.7	49.3
2007	86.4	84.6	88.3	72.6	69.4	75.7	47.6	44.5	50.5
2008	87	85.2	88.9	73.4	70.1	76.7	48.7	45.4	51.7
2009	87.7	86	89.5	74.1	70.7	77.4	49.8	46.5	52.9
2010	88.4	86.7	90.2	74.7	71.3	78	50.8	47.4	53.9
2011	88.9	87.2	90.8	75.2	71.9	78.6	51.6	48.2	54.8
2012	89.2	87.4	91.1	76	72.7	79.3	52.3	48.9	55.5
2013	89.5	87.6	91.4	76.8	73.6	80.1	53.1	49.7	56.4
2014	89.7	87.8	91.7	77.7	74.4	80.9	53.9	50.5	57.3
2015	90	88.1	92	78.4	75.3	81.7	54.7	51.3	58.2
2016	90.4	88.5	92.4	79.2	76.1	82.5	55.6	52.1	59.2
2017	90.7	88.9	92.8	80	76.9	83.3	56.5	52.9	60.2
2018	91.1	89.3	93.1	80.7	77.6	84	57.4	53.7	61.1
2019	91.5	89.6	93.5	81.5	78.3	84.7	58.1	54.4	62.1

Fuente: Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de gestión del conocimiento estadístico. <<https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>>.

Nota: Este indicador refleja el número de personas en el grupo de edad correspondiente que han completado el último grado de un nivel de educación determinado se divide por la población total (en la muestra de encuesta) del mismo grupo de edad.

En la tabla 6.2 se observa que en ninguna de las series de datos se presentan tasas negativas, lo que implica que en los tres niveles se presentó avance en su crecimiento, aunque en algunos casos en dimensiones pequeñas; esto lleva a la CEPAL (2022) a incluir esta meta dentro de las que van en sentido adecuado, pero que no se van a cumplir como producto de su lento avance. Al revisar las tasas de crecimiento promedio, fue el bachillerato el nivel que presentó mayor dinamismo, pues su crecimiento alcanzó una tasa de casi el 2% de promedio anual en el periodo; en el caso de las mujeres de este nivel, sí rebasaron esta cifra. El nivel de primaria básica es el que menos crece, pues en promedio lo hizo al 0.56% en el periodo; la secundaria básica alcanzó un crecimiento del 1.2% anual.

En todos los casos, el crecimiento es mayor entre las mujeres. En promedio, en primaria básica existe una distancia de 3.9 puntos porcentuales a favor de las mujeres; en secundaria básica la distancia es de 6.4 puntos y en bachillerato esta distancia aun es mayor, pues se va a 7.7 puntos porcentuales. Lo anterior indica que las mujeres presentan una mayor eficiencia de terminación en los tres niveles.

Al realizar la comparación de América Latina con el contexto global, con datos del Banco Mundial, se encuentra que el porcentaje de niños que terminan su educación primaria es mayor en América Latina que el promedio mundial. Para el caso de las niñas, en 2010, el promedio mundial era de 78% y América Latina alcanzaba 85.6%. Estas cifras cambiaron para 2019, a 84.5% para el mundo y 87.5% para América Latina. La región superaba al promedio mundial en un 7.5% para 2010; esta diferencia disminuye a 2.9% en 2019, producto de que América Latina había crecido a una tasa de 2.1% en el periodo y el resto del mundo al 4.3%. Con este diferencial en tasas de crecimiento se podrá observar una convergencia del mundo con América Latina. Si la comparación se hace en hombres, la diferencia favorecía a Latinoamérica en 2010 con 5.5%; esta diferencia se angosta para 2019 a 2.5%, producto de que el mundo había crecido al 5% anual y la región a sólo el 2% anual, por lo que también se puede esperar una convergencia, pues en hombres el mundo tenía un porcentaje de 76.7% en 2010 y cambió a 81.6% en 2019, en tanto que en América Latina cambió de 82.2% a 84.2%. El promedio mundial está creciendo a una tasa superior al crecimiento de América Latina.

En cuanto al porcentaje de finalización de la educación primaria, con datos de CEPALSTAT, en 2010, América Latina presentaba una tasa de finalización de 88.4% y para 2019 llegó a estar en 91.5%, lo que implica un crecimiento de 3.1 puntos porcentuales en el periodo; las mujeres alcanzaron cifras más altas, pues en 2010 tenían 90.2% y para 2019 llegaron 93.5%, creció 3.3%, en tanto que los hombres partieron de 86.7% y llegaron a 89.6%, un crecimiento del 2.9%. Esto constituye una buena eficiencia terminal en este nivel educativo.

Al intentar un análisis por países, el comportamiento es el siguiente: Argentina, con altas tasas de atención a educación primaria, no presenta tasas significativas de crecimiento, pues ya en 2010 la atención de educación primaria en niños y niñas era alta, en niños alcanzó el 93.1%, lo mismo que en niñas y para 2018, las tasas eran del 93.8% en varones, lo mismo para mujeres. Se observa un pequeño incremento, por lo que si bien este país no alcanza a cubrir esta parte de la meta al 100%, se ubicará entre los países de alto logro.

Para Brasil, sólo se contemplan datos del 94.9% para 2011 y del 95.2% para 2018. Las mujeres superaron a los varones, pues para 2011 mostraron una eficiencia del 96.3%, cantidad que se incrementó en una décima para 2018. En caso de los varones, las cifras fueron 93.5% para 2011 y 93.9% para 2018. Estas cifras muestran que difícilmente estas cantidades se verán aumentadas.

Por su parte, Chile es un país que logrará cubrir esta meta, pues en 2018, en atención a la educación primaria, alcanzó el 99.9% en mujeres y el 99.5% en hombres, pero han existido años en los cuales exhibe una cobertura del 100%. Por lo anterior, se apunta que este país no tendrá ningún problema para dar cumplimiento a esta parte de la meta. También en porcentaje de finalización las cifras son altas, pues para 2011 era del 96.3%, que se mantuvo inalterado para 2017. Ligeramente más alto en mujeres, que fue del 96.7% en 2011 y del 96.9% en 2017.

En Colombia se puede observar un salto en el crecimiento en atención a la educación primaria en mujeres, pues pasó de 87.1% en 2010 al 97.4% en 2018, o sea, un aumento del 10.3%. El avance fue menos notable en hombres pasando del 87.6% al 92.8%, lo que significa un incremento del 5.2%. También se observa que, en 2010, el porcentaje atendido

de hombres y mujeres era similar y para 2018 la atención a mujeres se disparó, por lo que se puede concluir que el cumplimiento de esta parte de la meta se podrá lograr respecto a las mujeres, pero se tendrán dificultades para alcanzarlo en hombres.

México pasó del 95.8% en atención en educación primaria en mujeres, al 97.5%, un aumento de 1.7%. En el caso de los hombres, se incrementó del 94.2% al 96.4%, una diferencia de 2.2%. En el caso de las tasas de eficiencia terminal, este país también presenta buenas cifras. Con estas cantidades y tasas de incremento, México es un país que podrá cumplir con esta parte de la meta. Para el caso de Perú, los últimos datos que se tienen son de 2016, con una cobertura del 93% en ambos casos.

Pasando al bachillerato, o secundaria superior como también le llaman, en cuanto a la finalización se tiene para 2010 una tasa de 50.8%, siendo más alta en mujeres con 53.9% y hombres con 47.4%. Para 2019, se incrementó a 56.1% en el total, dando un salto en mujeres, pues llegó a 62.1% y en hombres alcanzó el 54.4%. Para el caso de los países, se presenta la siguiente información tomada del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) en su informe de 2019.

Argentina, con datos del SITEAL que reporta tasas brutas de cobertura, manifiesta su mejor comportamiento en mujeres al alcanzar tasas más altas, ya que en 2010 tenía el 83.7%, en tanto en hombres era el 77%; para 2018, estas cifras cambiaron al 91.6% en mujeres y 86.7% en hombres, lo cual implica un salto de casi el 8%, en tanto que en hombres el incremento fue de 9.7%; aunque el incremento fue más fuerte en varones, éste no alcanzó para lograr una cifra igual a las mujeres, pues la diferencia sigue siendo casi cinco puntos porcentuales. Se antoja difícil que esta parte de la meta sea cumplida en forma íntegra para el 2030, porque, como se dijo, en el nivel de educación primaria se puede alcanzar, pero en la secundaria alta, es factible que se alcance respecto a mujeres.

Para el caso de Brasil, no se tiene información para 2010, por lo que se utilizaron datos de 2011, en porcentaje de finalización con estadísticas de CEPALSTAT, el comportamiento fue muy superior en mujeres, pues en 2011 ellas lograron una cifra de 96.4%, con un 18% superior al de los hombres, quienes alcanzaron el 78.4%. Para el 2018, Brasil alcanzó la meta en mujeres al ubicarse en 99.4%, pero no así en hombres, que logró

una matrícula de 90.1%; se puede observar que la diferencia es de 9.3%, lo que implica que ésta se redujo a la mitad; con esta tasa de crecimiento en hombres es factible cumplir la meta establecida del 100% para 2030.

En cuanto a Chile, también existió una diferencia a favor de las mujeres; sin embargo, ésta no es tan marcada, porque, por ejemplo, para 2011, las mujeres tenían el 96.7% de la matrícula cubierta, en tanto que los hombres llegaban al 93%. Para 2017, la matrícula en mujeres fue del 102.6% y hombres 96.7%; lo anterior implica que Chile cubrirá también esta parte de la meta.

Considerando Colombia, se ve muy difícil que se cumpla con esta parte de la meta, pues de 2010 a 2018 el incremento en varones apenas fue de 1.6%, pasando de 73.7% al 75.3%. En mujeres, el incremento también fue reducido, aunque se alcanzaron cantidades mayores; en 2010 fue 84.8%, manteniéndose constante, ya que pasó al 85%, un incremento de sólo 0.2%.

Por su parte, México, aunque ha tenido incrementos considerables, se ve difícil que cumpla con esta parte de la meta. En hombres pasó de 66.4% en 2010, al 83.5% en 2018, un aumento del 17.1%, en tanto que en mujeres pasó del 71.7% al 86%, un incremento del 14.3%. Estos incrementos resultan considerables, pero el cumplimiento de la meta parece lejano.

Por último, Perú, que también resulta difícil que logre cumplir la meta, pues para 2018 apenas alcanzó el 70.8% en hombres y 70.1% en mujeres.

De acuerdo con los datos presentados se puede observar que los países de la región hacen esfuerzos por cumplir esta meta; estos esfuerzos van en el camino adecuado. Sin embargo, no son lo suficientemente fuertes para cumplir con la meta.

6.4. ATENCIÓN A EDUCACIÓN PREESCOLAR

Esto se incluye en la meta 4.2, la cual señala: *De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.*

Para medir esta meta, se considera el indicador *tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso a la enseñanza primaria)*, desglosado por sexos (en porcentajes). Aunque en la evaluación que hace la CEPAL (2022) considera que esta meta va en el rumbo correcto, no será alcanzada por la falta de acciones para su consecución. Pero al revisar las cantidades se puede constatar un avance significativo, pues se partió de una participación del 84.5% de niños y niñas, para posicionarse en el 96% en 2019; tuvo un crecimiento anual promedio del 0.7%. Por otra parte, el crecimiento es muy cercano entre ambos sexos, con una ligera ventaja a favor de las mujeres, pues la participación promedio de los hombres fue de 89.2% y en mujeres 90.2%. Para 2019, esta participación fue 95.7% para hombres y 96.3% para mujeres, una diferencia de sólo seis décimas. Por los datos presentados, esta es una meta posible de alcanzar.

6.5. EDUCACIÓN SUPERIOR

En cuanto a la meta 4.3 de una enseñanza universitaria igualitaria para hombres y mujeres, aunque se considera cumplida, se incluyó en la revisión en consideración a que existen tasas bajas de cobertura en la región y diferenciales altos entre hombres y mujeres en algunos países. Al revisar la información proporcionada por el SITEAL, se encuentra lo siguiente:

Argentina exhibe un diferencial muy fuerte a favor de las mujeres, pues en 2010 éstas alcanzaron una matrícula del 81.9% y los hombres el 58.5%, lo que muestra un espacio de 23.4%. Para 2018, esta diferencia se ensancha, pues las mujeres suben al 94.9% y los hombres se quedan en 61.7%, lo que implica que estaban 33.2% puntos abajo, de donde se deduce que los hombres difícilmente lograrán igualar a las mujeres.

En el caso de Brasil, esta brecha también se ve ensanchada, pues para 2011 las mujeres alcanzaban 49.5% y los hombres el 35.7%, con una brecha de 13.8% y para 2018 las mujeres subieron al 71.2%, mientras que los hombres se quedaron en 49.9%, por lo que la brecha aumentó al 21.3%. En este caso, también es difícil que se cumpla con la meta, porque al contrario de mostrar un acercamiento tienden a alejarse.

En Chile también las cifras se muestran a favor de las mujeres, aunque la diferencia no es tan marcada como en el caso de Brasil. En 2011 no

existe diferencia significativa, pues los hombres alcanzan el 61.2% y las mujeres el 62.8%, pero para 2017 las mujeres se van hasta el 83.2% y los hombres se quedan el 73.8%, una diferencia de 9.4%. En este sentido, tampoco Chile podrá cumplir con esta meta.

En el caso de Colombia, el diferencial es menos fuerte, pero se mantiene a favor de las mujeres; en 2010, éstas alcanzaron una cifra de 56.9% y los hombres de 52.7%, una diferencia de 4.2% y para 2018; este diferencial se agrandó al 6.5% a favor de las mujeres al alcanzar éstas el 63.2 y los hombres el 56.7%. Por el comportamiento de la información, este país tampoco podrá cubrir dicha meta.

México es el único país que presenta porcentajes muy similares entre géneros, aunque bajos, pues en 2010 los hombres cubrían el 44.8% y las mujeres el 45.5%, un diferencial de apenas 0.7% a favor de las mujeres; para 2018, esta situación cambió, pues los hombres alcanzaron el 46.7% y las mujeres el 45.5%, una diferencia a favor de los hombres de 1.2%. México puede ser el país que presente cantidades similares, pero con coberturas bajas.

Perú también presenta un comportamiento cercano entre las cifras de ambos sexos: en 2010, las mujeres tuvieron el 45.5% y los hombres el 44.8%; para 2018, el diferencial observó un incremento pequeño, pues las mujeres alcanzaron el 59.5% y los hombres el 56.3%. Aunque la CEPAL presenta esta meta como cumplida, resulta difícil su logro, ya que el diferencial entre hombre y mujeres se acrecienta.

6.6. FORMACIÓN DE COMPETENCIAS

Meta 4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

Para la evaluación de esta meta no se dispone de estadísticas a nivel regional, pero se cuenta con algunas a nivel de países. Los países que tienen mayor información son Brasil, Colombia y México; se presenta un promedio de los datos disponibles en estos países. Las actividades que se evaluaron fueron las que aparecen en la tabla 6.3.

TABLA 6.3. Proporción de jóvenes y adultos con competencias en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), desglosada por sexo y tipo de competencia (en porcentajes).

Actividad	Brasil	Colombia	México
Copiar o mover un archivo o carpeta	24.25	38	33.5
Envío de correos electrónicos con archivos adjuntos	22.31	35.2	34.1
Uso de herramientas de copiar y pegar para duplicar o mover información dentro de un documento	22.16	36.32	Nd
Transferencia de archivos entre un ordenador y otros dispositivos	18.7	28.12	Nd
Búsqueda, descarga, instalación y configuración de software	17.18	18.19	19
Conexión e instalación de nuevos dispositivos	13	28.42	22.37
Uso de fórmulas aritméticas básicas en una hoja de cálculo	12.95	25	26
Creación de presentaciones electrónicas con software de presentación	11.13	26	30
Escribir un programa de ordenador utilizando un lenguaje de programación especializado	3.42	6.4	3.7

Fuente: Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe.
<https://agendazo3olac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>.

La actividad de copiar o mover un archivo o carpeta fue la que alcanzó mayor puntaje en Brasil y Colombia, y en el segundo lugar México; por otra parte, la actividad de escribir un programa de ordenador utilizando un lenguaje de programación especializado, lo que indica que es la actividad que encierra mayor dificultad. Un elemento a destacar es que en los tres países el orden que siguen los datos de las actividades en los años en la corta serie de tiempo es descendente, lo que implica que los porcentajes de dominio de cada una de las actividades es cada vez menor. Se puede decir que en lugar de ir creciendo el número de jóvenes con estas actividades va en disminución. Habría que profundizar en este hecho.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), a través del *Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos* (PIAAC), realiza evaluaciones en sus países miembros y

algunos otros. Para el caso de América Latina, en 2020 se realizó este ejercicio en México, Chile, Perú y Ecuador; aquí se revisan los tres primeros.

La OCDE divide su evaluación en tres dimensiones: comprensión lectora, manejo de la aritmética y solución de problemas mediante la aplicación de tecnología. La información aparece en la tabla 6.4.

TABLA 6.4. Puntajes y porcentajes de los trabajadores de tres países latinoamericanos en la prueba PIAAC en 2019

Dimensiones	OCDE	México	Chile	Perú
Comprensión lectora				
Puntaje promedio de adultos en prueba PIAAC	266	222	220	196
Porcentaje de adultos con calificación alta (niveles 4 y 5)	10	0.8	1.6	0.5
Porcentaje de adultos con calificación baja (nivel 1)	19.7	50.6	53.4	70.2
Capacidades aritméticas				
Promedio de puntaje alcanzado	262	210	206	178
Porcentaje de adultos con calificación alta (niveles 4 y 5)	10.9	0.7	1.9	0.7
Porcentaje de adultos con calificación baja (nivel 1)	23.5	60.1	61.9	74.8
Solución de problemas mediante la aplicación de tecnología				
Porcentaje de adultos que optan por la computadora para resolver problemas	10	17.8	7.5	11.1
Porcentaje de adultos que falló en la solución de problemas	4.7	5.3	7.8	9
Porcentaje de adultos sin experiencia en el uso de computadoras	11.7	33.9	17.4	34.6
Porcentaje de adultos con calificaciones por debajo del nivel 1	14.6	13.8	26.8	23.6
Porcentaje de trabajadores con calificación en el nivel 1	28.3	18.3	25.6	14.2
Porcentaje de trabajadores con calificación en el nivel 2	24.7	8.7	12.4	5.4
Porcentaje de trabajadores con calificación en el nivel 3	5.1	1.5	2.1	1.2

Fuente: OCDE. Education GPS. The World of Education at your Fingertips.
<<https://www.oecd.org/skills/piaac/data/>>.

En la tabla 6.4 se puede observar que el puntaje alcanzado por los tres países de América Latina en cuanto a «comprensión lectora» se ubica por debajo del promedio de la OCDE; lo mismo pasa con el porcentaje de trabajadores con calificaciones en los niveles 4 y 5; por el contrario, el porcentaje de trabajadores que se ubican en el nivel 1, o sea, con calificaciones bajas, resulta muy superior al promedio de la OCDE. El mismo comportamiento se puede observar en los tres indicadores de «capacidades aritméticas». En cuanto al comportamiento de los indicadores que integran la «solución de problemas mediante la aplicación de tecnologías», se tiene que los tres países logran buenos porcentajes en cuanto a que los trabajadores optan por las computadoras para la solución de problemas. El porcentaje de adultos que falló en la solución de problemas es superior al promedio de la OCDE, donde si quedan más lejos estos países es en el porcentaje de adultos sin experiencia en el manejo de computadoras, siendo los más alejados México y Perú. En cuanto al porcentaje de trabajadores con calificaciones por debajo del nivel 1, es alto en Chile y Perú; en el nivel 1 el comportamiento es similar, pero en los apartados 2 y 3 aparece de nueva cuenta un desfase hacia abajo de los países latinoamericanos.

Con los valores que se presentan en la tabla 6.4 resulta difícil que se cumpla con alcanzar la meta 4.4.

6.7. TASA DE ALFABETIZACIÓN

Esta dimensión se recoge en la meta 4.6. Señala: *De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.*

Esta meta se revisa con el indicador *Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años y de 15 años o más, desglosada por sexos*. Este indicador se descompone en dos partes; la primera considera la tasa de alfabetización de personas de 15 a 24 años de edad según sexo, en tanto que la segunda atiende la tasa de alfabetización de personas de 15 años y más, según sexo.

El comportamiento de la tasa de alfabetización en personas de 15 a 24 años es como sigue:

Para América Latina se tiene una tasa de 97.3% en 2010 y se avanza al 98.6% en 2020 un crecimiento arriba del 1.3% en una década. La cifra fue mayor en mujeres, pues en 2010 fue del 97.7% y del 97% en hombres, en tanto que en 2020 en mujeres alcanzó el 98.8% y en hombres el 98.5%, cantidades muy similares en hombres y mujeres para 2020. A nivel regional se muestra una tendencia a igualarse en las tasas de alfabetización. En la revisión por países se tiene:

En el caso de Argentina, las cifras son muy similares entre hombres y mujeres, ambas casi llegan al 100%. En total, este país en 2010 llega a una alfabetización del 99.3% y alcanza el 99.5% en 2020. Con una ligera diferencia a favor de las mujeres en ambos años, pues en 2010 alcanzan el 99.6%, sólo el 0.6% arriba de los hombres y para 2020 llegan a 99.8% conservando la misma diferencia respecto a los hombres.

Brasil presenta una tasa de alfabetización ligeramente menor a la de Argentina, pues para 2010 llega a 97.5% y para 2020 subió al 99.2%, similar a la presentada por hombres en Argentina. Aquí se observa el mismo fenómeno respecto a que las mujeres alcanzan cifras mayores, en 2010 las mujeres alcanzaron 98.3% y los hombres 96.7%, en tanto en que en 2020 las mujeres subieron a 99.4% y los hombres a 99%; la diferencia disminuyó.

Para el caso de Chile se observan cifras altas, con 99.4% en 2010 y una baja a 99% en 2020; esta baja se manifiesta un poco más en mujeres.

Colombia presenta los siguientes datos. Para 2010 había una alfabetización del 98.1% y subió a 99% en 2020. Las cifras son mayores para mujeres, pues en 2020 llegaron al 98.8% y el 96.2% en hombres, y para 2020 las mujeres alcanzaron el 99.3 y hombres 97.1%; se observa una reducida disminución de la diferencia entre mujeres y hombres.

México es un país que mantiene igualdad en alfabetización entre ambos sexos con una tasa de alfabetización del 98.4% en 2010, la cual sube a 99.1% en 2020. En el caso de Perú, se puede observar la misma situación con una tasa de 98.7% en 2010 y 99.4% en 2020.

En el caso de la alfabetización de las personas de 15 años y más de edad, según sexo, para 2010 América Latina alcanzó el 91.6% y para 2020 subió al 94.5%, observándose porcentajes mayores entre los hombres, pues en 2010 éstos alcanzaron el 92.2%, en tanto que las mujeres se ubi-

caron en el 91.1%, el 1.1% mayor en el caso de los hombres. Para 2020, esta distancia se hace menor; sin embargo, los hombres mantienen un porcentaje mayor, ya que en hombres fue el 94.9% y en mujeres el 94.1%. Lo anterior manifiesta que cuando se incrementa el rango en la edad de la población, esto favorece a los hombres, de donde se puede deducir que en años pasados la atención a la escuela era mayor en hombres. El comportamiento por países se muestra a continuación.

Argentina mantiene un índice alto de alfabetización, pues en 2010 ya era del 99%, cifra que se mantuvo hasta el 2020, con pequeñas diferencias entre hombres y mujeres; en 2010 era mayor en hombres y para 2020 hubo una diferencia de 0.2% a favor de las mujeres.

El índice de alfabetización es más bajo en Brasil, pues en 2010 apenas llegó al 90.4% y alcanzó el 93.2% en 2020, con cantidades muy similares entre hombres y mujeres; en ambos años fue ligeramente mayor el índice entre mujeres, pues en 2010 las mujeres alcanzaron el 90.7% y los hombres el 90.1 y para 2020 las mujeres llegaron al 93.4% y los hombres el 93%.

En Chile se observa una pequeña baja en el índice de alfabetización en 2020 respecto a 2010, pues en este último año el índice era de 96.7% y bajó a 96.4%; esta baja se observa mayormente en hombres.

Colombia, por su parte, presentó un incremento en el índice de alfabetización pasando de 93.4% al 95.6%, de 2010 a 2020. El comportamiento en hombres fue de 93.3% a 95.4% y en mujeres pasó de 93.5% a 95.9%; como se observa, el incremento fue mayor en mujeres.

México presenta crecimiento en su índice al pasar de 93.1% en 2010 al 95.2% en 2020. Este es un país que reporta índices más altos en hombres que en mujeres, pues para 2020 el índice en hombres era de 94.4% y 91.9% en mujeres. Para 2020, esta tendencia se mantiene, pues los hombres alcanzan 96.1% y mujeres 94.5%.

Para el caso de Perú se observaron índices del 93.8% en 2010 y 94.5% en 2020, un crecimiento menor a un punto porcentual en una década. En este país también se observa un mejor comportamiento en el índice correspondiente a los hombres, pues en 2020 éstos alcanzaron el 97%, lejos del 90.7% observado por las mujeres; para 2020, los hombres se mantuvieron en el 97% y las mujeres pasaron al 92%.

Por los datos presentados se observa que se cumple con el indicador de alfabetización en individuos de 15 a 24 años, no así en personas de mayor edad, ya que los programas de alfabetización para adultos no se mantuvieron y en la edad adulta la alfabetización es mayor en hombres que en mujeres, por lo que este indicador no se cumplirá.

6.8. EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La meta 4.7 señala: *De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.* Para la evaluación de esta meta no se dispone de información.

6.9. INSTALACIONES EDUCATIVAS

La evaluación de este aspecto se recoge en la meta 4.a. que se anuncia como sigue: *Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.* La información para la evaluación de esta meta se encuentra en la tabla 6.5.

TABLA 6.5. Instalaciones educativas
en las escuelas

Años	Acceso a internet		Acceso a electricidad			Acceso a computadoras			Bachillerato
	Primaria	Secundaria Básica	Bachillerato	Primaria	Secundaria Básica	Bachillerato	Primaria	Secundaria Básica	
2009	31.6	52.9	66.7	83	92.2	91.9	55.6	73.5	77.6
2010	32.2	52.9	66.6	83	91.9	92.1	55.6	72.6	77.7
2011	33.9	54.5	66.7	83.6	91.9	92	52.2	72.7	77.2
2012	36.7	56.3	67	84.3	91.9	91.9	57	73	76.4
2013	37.4	57.8	67	85	91.9	91.9	57.6	73.1	75.9
2014	39	59.4	67	85.7	91.9	91.9	58.2	73.1	75.4
2015	40.6	61	67.1	85.4	91.9	91.9	58.8	73.1	74.9
2016	41.9	61.8	67.1	87.1	91.9	91.9	59.3	72.6	74.3
2017	42.7	61.9	66.3	88	91.8	92	59.7	72.4	73.4
2018	42.8	62.2	67	89.1	92.2	92.4	60.8	72.9	74.3

Fuente: Banco de Datos Regional para el Seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe.

<<https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>>.

En la revisión de la meta 4.a se utilizaron tres indicadores. El primero se refiere al porcentaje de escuelas con acceso a internet con fines educativos; se tiene que a nivel de educación primaria pasó del 31.6% de las escuelas en 2009 a 42.8% en 2018, la secundaria pasó de 52.9% al 62.2% en los mismos años, pero a nivel bachillerato se mantuvo todo el periodo en un 67%. En cuanto al acceso a electricidad, el único nivel que subió fue el primario del 83% en 2009 al 89.15% en 2018; la secundaria básica se mantuvo en 92.2% y el bachillerato pasó del 91.9% al 92.4%, por lo que también se mantuvo constante. Con las anteriores cifras podemos

concluir que la electrificación de las escuelas ha llegado a un techo, donde no se cuenta con políticas para sobrepasarlo. En cuanto a la existencia de computadoras con fines educativos, en primaria pasó de 55.6% al 60.8%, que fue el nivel donde hubo crecimiento, la secundaria básica sufrió un retroceso de 73.5% a 72.9% y bachillerato también sufrió un retroceso al pasar de 77.6% a 74.3%.

La disponibilidad de internet en las escuelas de la región todavía es baja, pues a nivel de educación primaria sólo el 32.2% de las escuelas contaba con este servicio en 2010; para 2018, esta cifra subió a 42.8%. En secundaria básica se partió de 52.9% en 2010, para llegar a 62.2% en 2018, y a nivel bachillerato, que fue el más alto, en 2010 se tenía el 66.6% y pasó al 66.7%, o sea que en los niveles de primaria y secundaria tuvo un incremento de aproximadamente un 10%, pero a nivel bachillerato no se observa incremento. Esta constituyó una gran debilidad para la implementación de cursos virtuales durante la pandemia del Covid-19.

En el uso de internet, Argentina pasó del 37% al 42.6% a nivel primario de 2010 a 2018, y en secundaria del 54% al 53.7%, lo cual manifiesta una baja; lo mismo sucedió a nivel bachillerato al pasar de 58.3% al 56.8%. Esta constituye una gran restricción para el impulso al proceso educativo en los tiempos actuales, no sólo para los cursos en línea, sino para la búsqueda de información y la comunicación entre la comunidad escolar.

Brasil fue el país que presentó mayor avance en este campo, pues en 2010 el 44.1% de las primarias tenía acceso a internet, pero cambió al 62% en 2017; en secundaria pasó del 61.6% al 71.4% y en bachillerato pasó del 86.5% al 91.3%.

En Colombia se tienen datos a partir de 2016 con un 44.1% de escuelas primarias con internet, pero para 2019 bajó al 36.9%. Esta baja también se observa en secundaria y el bachillerato, en el caso de la secundaria bajó del 76.1% al 71.4% y en bachillerato la baja fue menor al pasar de 82.5% al 81.8%. Esto indica la escasa atención que brindan los gobiernos y las autoridades educativas a la conexión en las escuelas.

México también es un país con baja conectividad, pues en 2010 se tenía el 32.4% de las escuelas primarias conectadas a internet y el 39.3% de las secundarias; para 2016, estas cifras cambiaron a 39.3% y 54.8%.

En el caso del Perú, se tienen datos a partir de 2016, en este año el 39.2% de las escuelas primarias contaba con conexión a internet y pasó a 49.8% en 2019, lo cual constituye un buen incremento; para el caso de bachillerato, las cifras fueron de 71.5% en 2016 y 77.1% en 2019; esta es una buena cobertura para un país de América Latina.

Otro elemento a considerar en este indicador es lo referente al acceso a electricidad por parte de las escuelas, donde a nivel general el 83% tenía energía eléctrica a nivel primaria y subió a 92% en 2018. A nivel bachillerato las cifras fueron de 92.1% en 2010 y 92.4% en 2018, por lo que se puede decir que se mantuvo al mismo nivel.

Argentina presentó un incremento en el nivel primaria al pasar de 92.3% en 2010 al 96.8% en 2018, pero se observó una baja en secundaria y en bachillerato; en el caso del primer nivel pasó del 97.8% al 96.8%, una baja del 1%, y en el bachillerato la baja fue aún mayor al pasar de 99.9% al 96.8%.

Otro país que presenta datos es Colombia y manifiesta cifras altas, pues en primaria pasó del 94.9% en 2016 al 100% en 2019, en tanto que en bachillerato tuvo cifras del 96.7% en 2016 y 100% en 2019. Con estas cifras, Colombia ya cumplió con esta parte de la meta.

Perú también manifiesta incrementos considerables en esta parte de la meta al pasar de 78.3% en 2016 al 89.4% en 2019, en educación primaria; en el bachillerato pasó de 89.1 a 95.5% en 2019.

Una debilidad para el cumplimiento de esta meta es el acceso a computadoras. Para 2010, el 55.6% de las escuelas primarias tenía acceso a computadora; esta cifra pasó a 60.8% en 2018. En el caso de la secundaria, se observó una baja de 2010 a 2018, siendo el primer año de 73.5% y bajó a 72.9% en 2018. También en el bachillerato se observó una baja de 77.6% al 74.3% en los mismos años.

Por su parte, Argentina presentó movimientos irregulares, primero un gran incremento en educación primaria al pasar de 37.8% en 2010 al 65.3% en 2018. El incremento en la secundaria fue muy reducido alcanzando un 54% en 2010 y 56.9% den 2018. Donde se observa una reducción es en bachillerato, ya que en 2010 se tenía cobertura de 77% y bajó al 60.1% en 2018.

Brasil pasó del 40.5% al 53.5% en la escuela primaria de 2010 a 2017; se mantuvo constante en educación secundaria al manifestar cifras de 72% al 72.6% y en el bachillerato se tuvo una caída del 90.4 al 85.5% en los mismos años.

En Colombia se cuenta con datos a partir de 2016 hasta 2019, donde en primaria pasó del 90.1 al 94% y en bachillerato del 94% al 97.3% en los mismos años.

Por lo que arrojan las anteriores cifras, se puede concluir que esta meta no se podrá cumplir para 2030, porque en algunos indicadores, al contrario de verse un avance, se observa un retroceso. En la evaluación que hace la CEPAL se considera que esta meta va en sentido correcto, pero faltan mayor número de acciones; sin embargo, en este trabajo se mantiene una visión más pesimista porque algunos indicadores han sufrido un retroceso. También se puede observar en otros indicadores que, aunque no se tiene información completa, la situación no ha mejorado, tales son las condiciones de higiene en la escuela por la falta de agua potable e instalaciones para el lavado de manos; también se requiere de espacios de recreación.

Un elemento que no se considera dentro de los indicadores, pero que tiene un gran peso para el mejoramiento del sistema educativo, es lo que corresponde al presupuesto dedicado a esta función. Con datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, se encuentra que algunos países de la región han bajado su apoyo económico dedicado a educación. En este caso, Argentina para 2011 dedicaba el 5.3% del PIB a educación, este apoyo bajó 4.8% en 2019, una reducción de medio punto porcentual. Esto es producto de que el gobierno redujo su gasto público en educación del 15.2% al 12.5%.

Por su parte, Brasil pasó del 5.7% en 2011 al 6.1% en 2019, incrementando el gobierno de 15.3% al 16.1%. Chile también presentó incrementos al pasar del 4% en 2011 al 5.4% en 2018, el gasto del gobierno subió de 17.7% al 21.4%. Incrementos también se observaron en el caso de Perú, al pasar del 2.7% del PIB en 2011 al 4.2% en 2020.

Por su parte, Colombia y México redujeron sus gastos en educación; en el caso de Colombia mantuvo constante su porcentaje del PIB dedicado a este rublo, en 4.5% en 2011 hasta 2019, pero el gobierno bajó del 14.8%

al 14.1%. En el caso de México, la disminución fue más pronunciada, pues del 5.1% en 2011, pasó al 4.3% en 2018, con una disminución en el gobierno de 18.4% al 16.6% (uis.unesco.org).

6.10. DOCENTES CALIFICADOS

La última meta de este objetivo es la 4.c, la cual busca evaluar la existencia de profesores capacitados en cada uno de los niveles y se anuncia como: *De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.*

Esta es una meta que la CEPAL considera en retroceso, lo cual se demuestra fácilmente al revisar las cifras que se reportan, para el nivel primario, se consideraba que el 89.2% de los docentes contaba con la habilitación adecuada en el año 2000; esta cifra bajó a 82.6%, en 2018, lo que implica una baja del 7.5%. A nivel secundaria, en 2007 era de 84.2% y para 2018, era del 83.9%; con ello se verifica la evaluación de la CEPAL, que es una meta en retroceso.

6.11. EVALUACIÓN DEL OBJETIVO

El Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS) en 2020 llevó a cabo una evaluación encontrando que el objetivo 4 obtuvo una calificación de 70.7 para toda la región, ocupando el octavo lugar según la calificación alcanzada. Elabora un reporte donde se incluyan 24 de los 33 países de la región, esto es porque en los 9 restantes no se dispone de información para la evaluación de los ODS. Para el caso del objetivo 4, se encuentra que 5 países manifiestan un rezago crítico, 12 se encontraban en rezago significativo, 6 con rezago moderando, para uno no había información en este objetivo. Esta información soporta la idea que se ha manejado en el presente documento, la cual consiste en que no se dará cumplimiento a este objetivo como producto de los rezagos que ya se expresaban por la carencia de políticas en tal dirección, a lo que también abonó la pandemia. La evaluación del CODS manifiesta que dos países

reportan resultados decrecientes, 5 permanecen estancados, 9 presentan avance moderado y 3 se ubican en su trayectoria esperada. Estos últimos países son Panamá, Perú y Uruguay, o sea que según esta evaluación sólo estos tres países van en la ruta de alcanzar este objetivo.

En la tabla 6.6 se presenta un panorama de las posibilidades que se tiene para dar cumplimiento a cada meta:

TABLA 6.6. Balance de las metas del objetivo 4 de los ODS

Metas	Avances
<p>4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos</p>	<p>Aunque los tres niveles educativos incluidos manifiestan crecimiento en cuanto a la terminación de los estudiantes, por lo cual la CEPAL señala que va en sentido adecuado, se requiere de políticas para lograr un mayor avance que garantice el cumplimiento de la meta. En el nivel primario se ha alcanzado un techo donde el crecimiento es muy reducido, por lo que se ha llegado a un estancamiento, para 2019 había un diferencial de 3.9 a favor de las mujeres. En el nivel de secundaria básica también se observa un crecimiento bajo y el diferencial es de 6.4, también a favor de las mujeres. Por último, el bachillerato es donde mayormente se ha crecido, 18% en 20 años, existe un diferencial del 7.7 a favor de las mujeres. Aunque se manifiesta crecimiento en los tres niveles y la meta se mantiene en dirección correcta, pero no se podrá cumplir</p>
<p>4.2. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria</p>	<p>Aunque la CEPAL señala que esta meta va en la dirección correcta, no se podrá alcanzar. Por el comportamiento de los indicadores, se puede decir que esta meta es muy factible de alcanzar, pues para 2019 había una participación del 96.3% para mujeres y 95.7% para hombres</p>

TABLA 6.6. Balance de las metas del objetivo 4 de los ODS (continuación).

Metas	Avances
<p>4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento</p>	<p>Esta meta no fue evaluada por la CEPAL, los indicadores que maneja el Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina se refieren a la utilización de técnicas en informática, tales como el manejo de archivos y carpetas, envío de correos, copiar y pegar información, conexión e instalación de dispositivos; sin duda que todos estos elementos son útiles para ocupar puestos laborales, pero hacen falta otros tipos de competencias. En este sentido, resulta de mayor amplitud la evaluación que lleva a cabo la OCDE a través del PIAAC, ya que investiga sobre la comprensión lectora de los trabajadores, las capacidades aritméticas y la solución de problemas con tecnología. Por los datos alcanzados, sobre todo en los dos primeros renglones, resulta difícil que esta meta se logre</p>
<p>4.6. De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética</p>	<p>Por la información revisada, se puede concluir que esta meta será alcanzada, pues para 2020 el 98.6% de los jóvenes de entre 15 y 24 años estaban alfabetizados; pero para el caso de la población mayor de 15 sólo el 94.5% se consideraba alfabetizada y la existencia de un diferencial entre hombres y mujeres, por lo que en este indicador resulta difícil que la meta se logre</p>
<p>4.7. De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible</p>	<p>Para la evaluación de esta meta no se encontró la información suficiente</p>

TABLA 6.6. Balance de las metas del objetivo 4 de los ODS (continuación).

Metas	Avances
<p>4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos</p>	<p>La evaluación de la CEPAL considera que en esta meta se va en el camino correcto, pero faltan políticas adecuadas para su consecución; de nuestra parte, se considera que no se alcanzará debido a que el incremento en infraestructura servicios para la educación ha sido muy lenta; esto se demuestra en el incremento de servicios de internet, siendo el bachillerato el nivel que mayormente se fortaleció y apenas llegó al 67% en 2018; pero la educación primaria se quedó en 43%; el acceso a electricidad ha llegado a un techo desde 2009 y no es posible que se rompa en los próximos diez años. En acceso a computadoras, también el bachillerato es el que alcanza mayor porcentaje, pues llegó al 74% en 2018. Todo ello se dificulta, aún más, como producto de que los gobiernos están disminuyendo los presupuestos dedicados a educación</p>
<p>4.c. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo</p>	<p>La propia CEPAL considera que, en este indicador, América Latina ha sufrido un retroceso, opinión que resulta aceptable, ya que los países no cuentan con programas de formación y fortalecimiento de la planta académica, por lo que se sabe de antemano que esta meta no será cumplida</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las metas del objetivo 4.

6.12. CONCLUSIONES

Para el mejoramiento de su sector de conocimientos, un país está obligado a fortalecer su sistema educativo en sus diferentes componentes: aumentar el números de puestos escolares que se ofrecen con la finalidad de mejorar la cobertura; atender los distintos sectores de población con el propósito de lograr una mejorar equidad en el ofrecimiento de los servicios educativos, pero, sobre todo, poner mucha atención a la búsqueda

de la calidad educativa; en esta última dimensión es donde se presentan, mayormente, las fallas del sistema educativo latinoamericano.

Impulsar el mejoramiento de las anteriores variables fue el propósito que buscó la ONU al incluir la educación en los ODS. La mayor parte de las metas que se incluyen en el objetivo 4 se deben impulsar de forma permanente, aun cuando no formaran parte de los ODS.

Existen metas que siguen una dirección pertinente, pero el ritmo de las acciones no es el adecuado para lograr el cumplimiento para 2030, por lo que no se podrán alcanzar; tal es el caso de la calidad de la educación. En algunos países se manifiesta poco interés por el mejoramiento de esta variable; tal es el caso de México, donde se han descuidado dos importantes elementos para el mejoramiento de la calidad educativa: mejorar los presupuestos dedicados al cumplimiento de esta variable y la carencia de políticas adecuadas para la formación de personal docente.

Existen otras tareas que resultan impostergables. Una de ellas es el mejoramiento de las instalaciones educativas, que fueron muy deterioradas por el efecto de la pandemia; también es necesario impulsar el mejoramiento de la comprensión lectora y el dominio de la aritmética, áreas de conocimiento donde nuestros estudiantes logran bajas escalas en las pruebas internacionales.

CAPÍTULO VII

AVANCES Y BARRERAS DE AMÉRICA LATINA EN EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO 8 DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

7.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como propósito: llevar a cabo una revisión del avance en el logro del objetivo 8 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) en la región de América Latina, así como explicar las barreras que se enfrentan para el logro del mismo.

El objetivo 8 establece: *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*. Este objetivo se pretende alcanzar mediante la realización de doce metas, de las cuales sólo se revisan nueve, ya que, de acuerdo con una evaluación ejecutada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y publicado en 2022, se establecen las tendencias observadas por 111 metas (74% del total). Los resultados para el objetivo 8 se expresan en la existencia de tres metas que presentan buena tendencia y mantienen una alta probabilidad de ser alcanzadas; el segundo grupo de tres metas que muestran una tendencia correcta, pero su avance es demasiado lento, por lo que resulta difícil alcanzar, y el tercer grupo, también de tres metas, manifiesta una tendencia que se aleja de sus consecución, y se dejan fuera de esta evaluación las tres metas restantes (tabla 7.1).

TABLA 7.1. Distribución de las metas del objetivo 8 por su nivel de consecución

La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual	La tendencia es correcta, pero el avance es lento para alcanzar la meta	Meta con retroceso. No se alcanzará	Meta no evaluada por la CEPAL
8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios	8.1. Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del Producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	8.2. Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra	8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y utilización de niños soldados, y de aquí a 2025 poner fin al trabajo infantil en todas sus formas
8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos	8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	8.4. Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados	8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales

TABLA 7.1. Distribución de las metas del objetivo 8 por su nivel de consecución (continuación).

La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual	La tendencia es correcta, pero el avance es lento para alcanzar la meta	Meta con retroceso. No se alcanzará	Meta no evaluada por la CEPAL
8.a. Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio	8.6. De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación	8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	8.b. De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo, de la Organización Mundial del Trabajo

Fuente: CEPAL (2022; 2016).

En el presente trabajo se busca revisar los avances y barreras de América Latina en la consecución de nueve metas del objetivo del Desarrollo Sostenible. Las metas son 8.1, 8.2 y 8.6, que tienen posibilidades de alcanzarse con nuevas políticas según la CEPAL; las metas 8.2, 8.4 y 8.5, las cuales se alejan de su posible realización, y las metas 8.7, 8.9 y 8.b, que no fueron evaluadas por la CEPAL.

7.2. EVALUACIÓN DE LOS ODS EN AMÉRICA LATINA

Un primer ejercicio en la evaluación de los ODS es el realizado por la CEPAL (2022), donde consideró 111 metas; en el objetivo 8 se incluyeron 9 metas, por lo que se hace de manifiesto que sólo un tercio de las metas tiene alta posibilidad de alcanzarse, situación que se reconoce en el informe, cuando señala:

Sólo en un tercio de las metas se avanza a paso firme con escenarios alentadores a 2030. Las dos terceras partes restantes indican la necesidad de pro-

mover la rápida implementación de políticas públicas que permitan tomar medidas que cambien el rumbo acelerando el ritmo de crecimiento en algunos casos o revertiendo la tendencia para así lograr los objetivos propuestos (CEPAL, 2022, p. 47).

Lo adecuado sería hablar de un cuarto de las metas cumplidas, ya que en conjunto tiene 12 metas y sólo existe alta probabilidad de alcanzar tres de ellas, aunque la meta 8.b no depende de acciones impulsadas regionalmente, sino que es a escala global.

Un segundo ejercicio lo realizan las Naciones Unidas por medio de su Centro de Gestión del Conocimiento Estadístico con el cual ha construido un Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe, donde se revisan las metas para cada objetivo y se elaboran los indicadores pertinentes para la evaluación de cada meta.

En general, en América Latina se ha organizado el *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible*, encargado de diseñar la arquitectura institucional regional para el seguimiento estadístico de los ODS en la región, donde se integró el Grupo de coordinación estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, el cual tiene por objetivo:

Coordinar el proceso de elaboración e implementación de los indicadores regionales y el desarrollo de capacidades para ello, en el marco de seguimiento de los ODS para América Latina y el Caribe (<https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-estadistica-americas/grupo-coordinacion-estadistica-la-agenda-2030-america-latina-caribe#objetivo>).

En cuanto a su actividad, señala:

Desde su creación, el grupo proporciona liderazgo estratégico para el proceso de implementación de los ODS en la región, en lo que concierne al desarrollo y cálculo de los indicadores, el monitoreo estadístico y la presentación de informes y promueve la apropiación nacional del sistema de monitoreo estadístico regional de la Agenda 2030 y fomenta la creación de capacidades, la cooperación y la coordinación, incluida la garantía de la coherencia entre el seguimiento regional y el mundial, oficiando así de modo articu-

lador de los actores estadísticos relevantes en la región. (<https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-estadistica-americas/grupo-coordinacion-estadistica-la-agenda-2030-america-latina-caribe#objetivo>).

En torno a las doce metas de este objetivo se desarrollan indicadores para los cuales se presentan datos. Esta constituye una evaluación constante de los ODS.

Otro ejercicio interesante es el desarrollado por el Centro de Objetivos del Desarrollo Sostenible de América Latina (CODS), donde lo primero que hace es lograr una adecuada definición de esta temática. Señala que el desarrollo sostenible es una concepción que se adopta por las Naciones Unidas a partir de 1992, obteniendo una aceptación inusitada y que a diez años ya existían 8 720 000 páginas web, y se incluía en los más diversos planes y programas gubernamentales de los sectores público, privado y de la sociedad civil. Tal espectro se vigoriza a partir de 2015 en que se lanzan los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (<https://cods.uniandes.edu.co/que-es-el-desarrollo-sostenible/>).

La mayor preocupación por la evaluación de estos objetivos proviene de los propios organismos internacionales, pero hace falta una mayor internación de los objetivos en los gobiernos nacionales y locales y en la sociedad civil; debe adoptarse este esquema como un modelo de desarrollo para los países y las regiones.

7.3. EN CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA

La preocupación central de la meta 8.1 es el crecimiento económico y se anuncia como: *Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.*

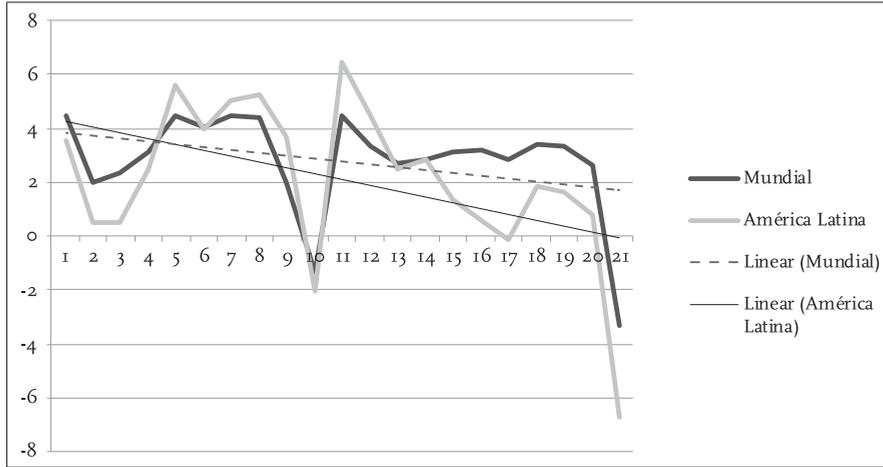
Aunque el Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe considera sólo un indicador para medir el crecimiento, que es la tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita, en el presente trabajo se incluyeron dos indicadores que fueron el crecimiento del PIB y el crecimiento del PIB per cápita; los datos se tomaron de las estadísticas del Banco Mundial considerando el periodo de 2000 a 2020.

TABLA 7.2. Tasas de crecimiento del PIB y del PIB per cápita a nivel mundial y de América Latina 2000-2020

Año	Crecimiento PIB		Crecimiento PIB per cápita	
	Mundial	América Latina	Mundial	América Latina
2000	4.501	3.576	3.137	2.077
2001	2	0.49	0.694	-0.914
2002	2.337	0.523	1.047	-0.834
2003	3.16	2.521	1.874	1.182
2004	4.48	5.61	3.186	4.267
2005	4.048	4.008	2.767	2.716
2006	4.496	5.072	3.212	3.797
2007	4.439	5.275	3.164	4.028
2008	2.001	3.718	0.751	2.514
2009	-1.307	-2.01	-2.498	-3.127
2010	4.495	6.427	3.252	5.254
2011	3.34	4.445	2.131	3.289
2012	2.673	2.506	1.435	1.392
2013	2.845	2.876	1.609	1.779
2014	3.118	1.365	1.892	0.312
2015	3.168	0.545	1.963	-0.474
2016	2.825	-0.153	1.637	-1.136
2017	3.394	1.876	2.217	0.901
2018	3.327	1.625	2.139	0.686
2019	2.601	0.798	1.152	-0.13
2020	-3.293	-6.722	-4.268	-7.558
Media	2.79	2.11	1.55	0.95

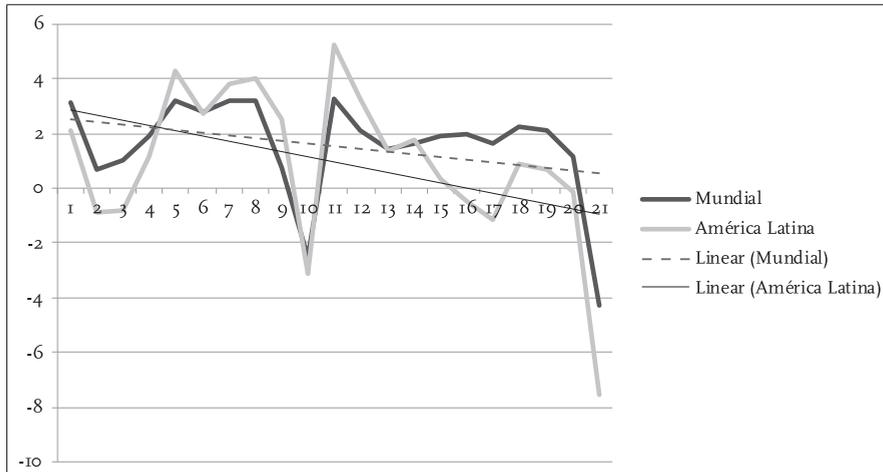
Fuente: Datos del Banco Mundial.

FIGURA 7.1. Tasa de crecimiento del PIB mundial y de América Latina 2000-2020



Fuente: Figura construida a partir de la tabla 7.1.

FIGURA 7.2. Tasa de crecimiento del PIB per cápita mundial y de América Latina 2000-2020



Fuente. Figura elaborada a partir de la tabla 7.1.

En la figura 7.1, elaborada con datos de la tabla 7.1, se puede observar que a principios del siglo XXI, hasta 2004, la tasa del crecimiento del PIB de América Latina presentó un comportamiento por debajo de la tasa mundial. Sin embargo, a partir de 2005, su comportamiento fue superior, a excepción de 2009, donde se sintió la crisis global iniciada en 2007; de ahí en adelante, el crecimiento de América Latina fue mayor al crecimiento promedio mundial, pero de 2014 en adelante América Latina crece a tasas menores que el promedio mundial: esto se observa hasta 2020 cuando la región presentó el menor crecimiento de todas las regiones del mundo, pues alcanzó un -6.72%. Conclusiones similares se pueden extraer de la figura 7.2, que se refiere al comportamiento de la tasa de ingreso per cápita en la región.

TABLA 7.3. Tasas de crecimiento del PIB y el PIB per cápita de los países seleccionados (2010-2020) (2010=100)

Años	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
	PIB	PIBC	PIB	PIBC	PIB	PIBC	PIB	PIBC	PIB	PIBC	PIB	PIBC
2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	6.0	4.7	4.0	5.05	6.1	5.0	6.9	5.9	3.5	2.22	6.3	5.4
2012	-1.02	-2.1	1.9	4.3	5.3	4.3	3.9	2.9	3.6	2.24	6.1	5.2
2013	2.4	1.05	2.9	3.03	4.0	3.0	5.1	4.1	1.3	0.02	5.8	4.9
2014	-2.5	-3.3	0.5	0.6	1.7	0.7	4.4	3.4	2.9	1.54	2.3	1.3
2015	2.7	1.6	-3.0	1.1	2.3	1.1	2.9	1.7	3.2	2.01	3.2	1.9
2016	-2.08	-3.1	-3.8	0.3	1.7	0.3	2.1	0.7	2.6	1.4	3.9	2.4
2017	2.8	1.7	1.3	-0.2	1.1	-0.2	1.3	1.4	2	0.9	2.5	0.8
2018	-2.6	-3.5	1.8	2.3	3.7	2.5	2.5	-0.6	2.1	1.05	3.9	2.1
2019	-2.02	-3.05	1.3	-0.24	0.9	-8.2	3.2	1.9	-0.15	-1.13	2.2	0.5
2020	-9.8	-10.7	-4.0	-0.65	-0.5	-6.5	-6.7	-7.8	-0.8	-9.2	-11.1	-12.4
Medio	-0.6	-0.17	0.3	0.97	2.1	0.9	2.6	1.38	1.3	0.11	2.5	1.3

Fuente: Tasas calculadas a partir de datos del Banco Mundial. PIB per cápita a precios de 2010.
 <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?locations=PE>>.

PIB =Producto Interno Bruto.

PIBC=Producto Interno Bruto per cápita.

Para el caso de Argentina, el crecimiento el PIB fue negativo en un 0.6%; destaca 2020 con un decrecimiento del 9.8%. Con ello se acomodaron seis años de indicadores negativos; esto llevó a un PIB per cápita también negativo de -0.17% en el periodo, acumulando seis años de comportamiento en el mismo sentido, para ser el único país que presentó indicadores promedio negativos en su crecimiento. Brasil mantiene comportamiento negativo en tres años, pero esto no hace que observe comportamiento negativo en el periodo, aunque sí experimentó un crecimiento muy bajo, pues apenas fue del 0.3 del PIB y 0.97 del PIB per cápita, para no rebasar el 1% en ninguno de los casos. Por su parte, Chile manifestó un comportamiento positivo en la tasa promedio en los dos indicadores, pero con tasas negativas en 2020 y otros dos años en el PIB per cápita. Es el mismo caso de Colombia con indicadores positivos, pero con mal comportamiento en 2020. En general, los seis países tuvieron comportamiento negativo en 2020, pero sólo Argentina presentó comportamiento negativo en su tasa promedio de crecimiento a nivel general.

La región ya presentaba un crecimiento muy lento antes de 2020, pues la mayor tasa la alcanzó en 2011, que fue del 4.4%, periodo en el que recién se salió de la crisis de la economía mundial, conservó tasas altas en 2012 y 2013; para 2016 se observó un crecimiento negativo, y en los restantes años ninguno alcanzó el 2%.

En cuanto al PIB per cápita, a nivel promedio, la región tuvo un comportamiento muy bajo, pues en cuatro de los años tuvo tasas negativas; además, las tasas positivas fueron pequeñas, sólo en 2011 logró un crecimiento de 3.3% de ahí en adelante, ningún año llegó al 2%, para al final mantener un PIB promedio per cápita de 0.95%.

Uno de los elementos que influyeron en este comportamiento fue la caída de la productividad laboral, pues a partir de 2014 la región observó una productividad laboral menor al promedio mundial.

También la región observó un proceso de desindustrialización al disminuir la participación de la industria en el PIB regional. La participación de la industria en el PIB total a nivel regional bajó del 29% en 2010 al 23.8% en 2020. Los países que observaron una mayor caída en su participación fueron Colombia y Brasil, pero en general todos tendieron a la baja.

Con base en el comportamiento anterior resulta difícil que se alcance la meta de un crecimiento del 7% del PIB para 2030; una gran limitante será la pandemia presentada en 2020, pero desde antes se venía manifestando un decremento de la economía en los dos últimos años, por lo que la pandemia vino a golpear a la economía en un momento de debilidad en el crecimiento de la región.

Por su parte, la CEPAL (2021) encuentra las siguientes tasas de crecimiento para 2020, 2021 y 2022 (tabla 7.4).

TABLA 7.4. Tasas de crecimiento de 2020, 2021, 2022

País	2020	2021	2022
América Latina	-6.8	5.2	2.9
Argentina	-9.9	6.3	2.7
Brasil	-4.1	4.5	2.3
Chile	-5.8	8.0	3.2
Colombia	-6.8	5.4	3.8
México	-8.3	5.8	3.2
Perú	-11.3	9.5	4.4

Fuente: CEPAL (2021).

Este documento (CEPAL, 2021) establece que: 1) el crecimiento de 2021 parte de una base baja por el efecto de la caída de 2020; es lo que se denomina efecto rebote. También está influido por el crecimiento mundial, en particular de China y Estados Unidos, y el aumento de precios de las materias primas; 2) para 2022 se proyectaba una tasa de crecimiento en la región de 2.9%, al perder el efecto rebote; 3) se puede anticipar una dinámica de bajo crecimiento debido a problemas estructurales que ya se presentaban antes de la pandemia, pero que se agudizaron por efecto de ésta; 4) América Latina presentó una caída (6.8%), más fuerte que la observada por la economía mundial (3.3%). El comportamiento de los países fue muy diferente; en 2020, quien presentó el mayor descenso fue Perú (11.1%), le siguió Argentina con 9.9%, después México con 8.3%, y el de

mejor comportamiento fue Brasil, que cayó el 4.1%. También Perú fue el de mayor rebote al crecer 9.5% y espera un crecimiento de 4.4%, que también es el mayor esperado.

En la evaluación presentada, la CEPAL señala que la consecución de esta meta va por el camino correcto; sin embargo, resulta muy remoto que se logre por la tendencia de crecimiento que presentan las economías latinoamericanas, por la destrucción de capitales por motivo de la pandemia y, en general, por el desmantelamiento del sistema productivo por la misma razón.

7.4. EMPLEO PRODUCTIVO Y TRABAJO DECENTE

La meta 8.2 se anuncia como sigue: *Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.* Aunque en el banco de datos de la CEPAL utiliza un solo indicador para evaluar esta meta, que es la tasa de crecimiento real del PIB per cápita por persona ocupada, en el presente apartado se desarrolla otro indicador, que es la tasa de desempleo.

TABLA 7.5. Tasas de crecimiento anual del PIB real por persona empleada (en porcentajes)

Año	América Latina	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
2000	2	-1.9	2.8	3.3	1.3	3.4	1.2
2001	-0.8	-5.5	-0.1	2.2	0.1	-1.8	-0.7
2002	-1.7	-11.8	1.3	1.1	0.9	-1.4	4.3
2003	0.6	7.7	-0.1	2.7	2.4	0.1	3.1
2004	4.8	7.9	4.4	5.9	3.9	2.5	4
2005	3.2	7.7	2	5.1	3.3	0.9	5.4
2006	4.2	7	2.8	5.2	5.3	3	6.6
2007	4.3	7.9	5	3.8	5.4	0.8	7.6
2008	2.6	3	4	2.4	2.1	0.4	8.3
2009	-3.3	-6.8	-1.1	-2.6	0	-6.7	0.3

TABLA 7.5. Tasas de crecimiento anual del PIB real por persona empleada (continuación).

Año	América Latina	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
2010	4.7	9	6.5	4.8	3.4	3.6	7.5
2011	3.3	4.9	3	5.1	5.9	2.2	5.5
2012	1.6	-2.1	1	4.3	3	2.3	5.3
2013	1.7	1.3	2.1	3	4.2	0	4.9
2014	-0.1	-3.5	-0.3	0.7	3.5	1.5	1.3
2015	-0.9	1.7	-4.3	1.1	1.8	2	2
2016	-2.1	-3	-4.1	0.4	0.7	1.7	2.4
2017	0	1.7	0.5	-0.2	-0.2	0.9	0.8
2018	-0.4	-3.4	0.5	2.5	1	1	2.2
2019	-1.5	-3.1	0.4	-0.1	1.9	-1.4	0.5
Media	1.11	0.935	1.315	2.535	2.495	0.75	3.625

Fuente: Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. <<https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>>.

Con datos de las Naciones Unidas presentados por CEPALSTAT (tabla, 7.5), se encuentra que en América Latina la tasa real de crecimiento del PIB por persona empleada tuvo, en general, un comportamiento promedio de rendimiento del 1.11% anual, con siete años de comportamiento negativo, pero la mala noticia es que el último año que presentó crecimiento fue en 2013; esto concuerda con los resultados de la meta 8.1, concerniente a la falta de crecimiento de la economía latinoamericana a partir de esa misma fecha. Los países más afectados son México y Argentina, que fueron los únicos que presentaron una tasa menor al 1%, siendo Argentina quien mostró mayor número de años con tasas negativas. Perú fue el país que presentó una mayor tasa promedio de crecimiento con 3.625%, con sólo 2001 de comportamiento negativo. Chile y Colombia fueron países que presentaron una tasa arriba del 2% de crecimiento de promedio anual.

TABLA 7.6. Tasas de desempleo en América Latina y países seleccionados

Año	AL	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
2010	6.94	7.71	7.73	8.42	10.98	5.3	3.3
2011	6.47	7.18	6.92	7.34	10.11	5.17	3.27
2012	6.39	7.22	7.19	6.66	9.74	4.89	2.94
2013	6.34	7.1	6.98	6.21	9.05	4.91	3.21
2014	6.17	7.27	6.66	6.67	8.57	4.81	2.85
2015	6.69	7.61	8.43	6.51	8.3	4.31	2.92
2016	7.8	7.97	11.6	6.74	8.69	3.86	3.38
2017	8.08	8.35	12.82	6.96	8.87	3.42	3.35
2018	7.95	9.22	12.33	7.23	9.11	3.28	3.18
2019	9.98	9.84	11.93	7.29	9.96	3.48	3.03
2020	10.28	11.67	13.67	11.51	15.44	4.71	6.24

Fuente: Datos del Banco Mundial.

Se mencionó que la región venía teniendo un comportamiento a la baja en su crecimiento desde antes de la pandemia. En lo correspondiente al desempleo, este deterioro se intensifica a partir de 2016, pues la tasa de desempleo se ve incrementada hasta rebasar el 10% en 2020, pero desde 2017 ya estaba arriba del 8%.

En el comportamiento por países se puede observar que Argentina siempre estuvo por encima del promedio de la región, mostrando números superiores al 7%, hasta llegar al 11.67% en 2020, pero ya en 2018 y 2019 se ubicó por encima del 9%. Lo mismo pasa con Brasil, que llegó a una tasa del 13.67% en 2020; por su parte, Chile presentó tasas más moderadas. Sin embargo, llegó al 11.51% en 2020. Colombia observó tasas de desempleo muy altas durante todo el periodo, alcanzando la mayor cifra en 2020, que fue del 15.44%, para ser la más alta en todos los casos. Los países que observaron el mejor comportamiento fueron México y Perú; el primero tuvo la tasa más alta en 2010 con 5.3% y Perú en 2020 con 6.24%. En 2020, México fue el que presentó mejores índices, pues logró una tasa general del 4.71%.

El desempleo es mayor entre las mujeres que entre los hombres. A nivel general, fue mayor el desempleo de ambos sexos en 2019 que en 2010, aunque el diferencial entre hombres y mujeres fue menor en 2019. En cinco países el desempleo en las mujeres fue mayor, a excepción de México, que conserva cifras casi similares. Un elemento a valorar como positivo es que, en todos los casos, la brecha entre hombres y mujeres se reduce; por tanto, es más igualitario 2019 que 2010.

Un concepto no considerado en la evaluación realizada por las Naciones Unidas en lo correspondiente a la meta 8.2 es el de empleo vulnerable, el cual resulta de utilidad para explicar la calidad del empleo en los países y que el Banco Mundial toma en cuenta. Para el caso del mundo, el 52.13% de los empleos en hombres se consideraban vulnerables en el año 2000; esta cifra bajó a 43.4% en 2019; para mujeres, las cifras fueron de 52.51% y 44%. América Latina presenta datos menores en el periodo, por lo que manifiesta un mejor comportamiento en este aspecto, pues en varones inició con 35% en el año 2000 y se fue a 33.37% en 2019; en el caso de mujeres, los datos fueron de 36.5% en 2000 y bajó al 33.77% en 2019. Como lo muestran los datos, América Latina presenta menor vulnerabilidad en el empleo que el promedio mundial, pero su reducción se observa más lenta. Otro elemento es que el diferencial entre hombres y mujeres es mayor en la región latinoamericana, pues en el contexto mundial sólo se observa un diferencial del 0.5% en el periodo, en tanto que en América Latina es de 1.6% el diferencial a favor de los hombres en el periodo (Banco Mundial).

Al revisar los logros en esta meta (8.2), también se puede apreciar que resulta difícil su consecución, ya que los CODS la califican como crítica y la CEPAL la presenta en color rojo, lo cual significa una meta en retroceso.

7.5. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

La meta 8.3 pretende *promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el*

crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Para medir esta meta, el Banco de datos regional, para evaluar los ODS en América Latina y el Caribe, considera sólo el indicador del empleo informal; sin embargo, las pretensiones de esta meta son de un espacio mayor. Al considerar la productividad del empleo, el Banco Mundial ofrece las siguientes cifras: a nivel mundial, este indicador alcanzó un incremento de 1.8% en el periodo de 2015 a 2020; para el caso de América Latina sólo fue del 0.5%, con países que presentaron comportamiento negativo, que son los casos de Argentina con -1.8% y México con -0.5%. Por otra parte, Brasil incrementó en 0.9%, Chile 1.4%, Colombia 2.3% y Perú 1.3%.

En cuanto al empleo, América Latina fue donde tuvo menos crecimiento en el periodo 2015 a 2020, pues en el mundo cayó del 57.9% de la población activa al 54.9%, pero en la región latinoamericana brincó del 59.6% en 2015, que estaba arriba de la media mundial, al 52.9%; es decir, esta baja hizo que se ubicara por debajo del promedio global. Argentina cambió del 55.5% al 49.4%, Brasil del 58.7% al 51.1%, Chile varió del 58% al 50.8%, Colombia del 64.1% al 53%, México del 58.1% al 53.8%, pero el país que presentó el mayor deterioro fue Perú, ya que su empleo cayó del 73.6% al 61%, pero aun así sigue conservando la tasa más grande de empleo.

7.6. CONSUMO DE RECURSOS NATURALES

La evaluación del consumo en recursos naturales se lleva a cabo mediante la meta 8.4, la cual se expresa como: *Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados.* Las estadísticas muestran que en América Latina el consumo de recursos naturales en toneladas se incrementó en un 58% en forma de materias primas; los incrementos más fuertes vinieron del gas natural, que se incrementó en 84% y el carbón en 81%, aunque éstos no son los de mayor peso en cuanto a la cantidad de toneladas que se consume, sí es preocupante el incremen-

to. El mayor consumo proviene de la biomasa, que es el 58% del consumo de los recursos naturales. Otro elemento es que a nivel general el consumo per cápita de recursos naturales en toneladas se incrementó en un 30% en el periodo de 2000 a 2017. Bajo este esquema de desarrollo resulta imposible cumplir con esta parte del objetivo, porque, como se puede observar en los apartados anteriores, se ha ralentizado el crecimiento en la región, pero, aun así, el consumo de recursos naturales ha experimentado un incremento importante.

7.7. EMPLEO PRODUCTIVO Y TRABAJO DECENTE

Constituye el tema de la meta 8.5: *de aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.*

El Banco regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe utiliza tres indicadores para evaluar esta meta: 1) ingreso medio por hora de los empleados por sexo y ocupación (moneda local); 2) tasa de desempleo, desglosada por sexo (en porcentaje), y 3) tasa de desempleo por sexo y personas con discapacidad (porcentajes).

En cuanto a la diferencia de ingreso en el empleo medio por horas, la comparación resulta difícil porque se hace en moneda local y a precios corrientes; sin embargo, al realizar cálculos en porcentajes de ingreso, se encontró que en Argentina los ingresos son relativamente iguales, mientras que en los otros países sí existe marcada diferencia. Así, en Brasil se encontró que los hombres tienen un ingreso superior al de las mujeres en un 14.8%, en Chile 18.8%, en México 9.3% y en Perú 19.8%, por lo que se puede concluir que existen amplios espacios geográficos en América Latina donde hay una marcada diferencia salarial a favor de los hombres.

En cuanto a la tasa de desempleo desglosada por sexos, se encuentra que, en promedio, de 2000 a 2019 los hombres alcanzaron una cifra igual a 6.365% y las mujeres se fueron hasta 9.285%, lo que implica una diferencia promedio a favor de los hombres de 2.92%, pero la buena noticia es que en el último año esta diferencia pasó del 3%, que fue en 2009, siendo los mejores años en 2014 y 2015, con 2.1% y 2.2% de diferencia, para

llegar a 2.6%, de nueva cuenta en 2017. Bajo esta tendencia resulta difícil que esta meta se logre al 100%, pero la tendencia es que el espacio se va reduciendo. Para el tercer indicador no se tienen estadísticas.

7.8. TRABAJO, ESTUDIO Y CAPACITACIÓN DE LOS JÓVENES

La meta 8.6 establece que: *de aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.*

TABLA 7.7. Porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años de edad que no cursan estudios, no están empleados y no reciben capacitación, desglosado por sexos

	América Latina		Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Ambos sexos	20.3	21.4	19.5	19.2	18.8	23.5	19.2	16.5	23.6	24	22.2	18.3	14.8	16.8
Mujeres	28.3	28.5	24.2	21.7	25.3	28.4	24.8	19.4	32.8	32.4	33	27.7	18.4	20.2
Hombres	12.5	14.4	14.7	16.6	12.4	18.8	14.1	14	14.4	16.6	11.1	8.9	11.4	13.6

Fuente: Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de gestión del conocimiento estadístico. Datos, estadísticas y recursos institucionales para el seguimiento de la Agenda 2030. <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es&goal_id=8>.

En cuanto al porcentaje de jóvenes que no estudian, no reciben capacitación o no tienen un trabajo, ha crecido de 20.3% al 21.4% en la región en el periodo de 2010 a 2019, donde el de mujeres sigue siendo más alto, pues se ubica arriba del 28% en ambos años, en tanto que el de hombres pasó del 12.5% al 14.4%. Por países, el caso más crítico fue el de Brasil, que pasó del 18.8% al 23.5%, y el aumento fue tanto en mujeres como en hombres. Sólo Chile y México mejoraron su posición; en mujeres mejoraron Argentina, Chile y México y en hombres sólo México.

7.9. DISMINUIR EL TRABAJO INFANTIL Y ERRADICAR EL TRABAJO FORZADO

Este aspecto está relacionado con la meta 8.7 inherente a la erradicación del trabajo forzado y el trabajo infantil en todas sus formas. Las estadísticas del International Labour Organization y United Nations' Fund de 2021 muestran que el trabajo infantil ha disminuido en América Latina, pues en 2008 el 10% de los niños trabajaba, cifra que pasó al 8.8% en 2012 y para el 2020 era del 6%, lo cual muestra un avance de la región en este aspecto, pues se encuentra por debajo del porcentaje mundial, que fue del 9.6% en el último año.

El trabajo infantil alcanzaba 8.2 millones de individuos con predominio de los niños sobre las niñas y donde el grupo de 15 a 17 años era mayoritario, pues allí se ubicaba el 38.5% del total. También América Latina se diferencia de las otras regiones porque los porcentajes entre la ciudad y el campo son muy parecidos: 48.7% de los niños que trabajaban estaban en la ciudad y 51.3% en el campo, cuando en las otras regiones el predominio era del medio rural. Otro dato es que en Latinoamérica aproximadamente el 15% de los niños que trabajan no van a la escuela.

7.10. PROMOVER EL TURISMO

La meta 8.9 propone: *De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.*

En Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina sólo considera la participación del turismo en el PIB de la región de 2008 a 2019; el comportamiento de este indicador resulta menor que a nivel mundial, como se puede ver en la tabla 7.8.

TABLA 7.8. Participación del turismo en el PIB de América Latina y a nivel global, 2008-2019

Año	América Latina	Mundial
2008	3.7	6.26
2009	3.7	5.8
2010	3.5	6.11
2011	3.3	6.93
2012	3.5	7.09
2013	3.8	7.43
2014	4.1	7.67
2015	4.7	7.44
2016	5	7.65
2017	5.1	8.24
2018	5.7	8.81
2019	6.3	9.19

Fuente: Para América Latina, los datos se obtuvieron del Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS y los datos a nivel global proceden de <www.es.estatista.com>.

En la tabla 7.8 se puede observar que la tasa de crecimiento de la participación del turismo en el PIB crece de una forma más rápida en América Latina que a nivel mundial, aunque el número de arribos se incrementa con mayor fortaleza en el contexto mundial. Esta actividad económica representa un magnífico espacio de crecimiento para la región latinoamericana.

7.II. NÚMERO DE CAJEROS AUTOMÁTICOS Y SUCURSALES BANCARIAS

La meta 8.10 busca *fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.*

En la tabla 7.9 se ofrecen resultados del número de cajeros automáticos y sucursales bancarias por cada 10 000 habitantes, donde se puede observar un incremento del 19% en el número de cajeros, con una mínima disminución en el número de sucursales bancarias. El crecimiento más fuerte se observa en Perú al aumentar en un 366% el número de cajeros, pero tuvo una baja en el número de sucursales bancarias; le sigue Argentina con un 215% en cajeros con aumento mínimo en sucursales bancarias. En los casos de Brasil y Chile se debió de presentar algún avance tecnológico en la atención a los clientes por medio de los cajeros automáticos, ya que el número de los mismos tuvo una baja del 13% y 23%, respectivamente. Al avanzar en la automatización de la banca, aumenta el número de cajeros automáticos y disminuye el número de sucursales bancarias.

TABLA 7.9. Número de cajeros automáticos y sucursales bancarios por cada 10 000 habitantes en 2010 y 2019

	América Latina		Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Cajeros	64.5	76.6	19.3	60.9	118.1	101.7	64.5	49.6	35	41.3	45.2	61.5	27.1	126.7
Bancos	15.8	15.7	13	13.4	18.7	18.7	17.4	13	13.8	14.5	14.1	13.7	6.9	6.6

Fuente: Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe.
 <<https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>>.

7.12. EVALUACIÓN GENERAL DEL OBJETIVO

En la evaluación que realizó el Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS), se encontró que el objetivo alcanzó una calificación para la región de 62.3%. Los resultados por países aparecen en la tabla 7.10.

TABLA 7.10. Resultados de la evaluación del objetivo 8, con datos del CODS

País	Evaluación general	Evaluación Objetivo 8	Nivel alcanzado	Tendencia
Argentina	66.94	61	Rezago crítico	Estancado
Brasil	66.35	57	Rezago crítico	Estancado
Chile	73.68	70	Rezago significativo	Estancado
Colombia	64.68	60	Rezago crítico	Estancado
México	65.55	65	Rezago crítico	Avance moderado
Perú	66.81	65	Rezago crítico	Avance moderado

Fuente: CODS (2020).

Al observar la tabla 7.10, se puede notar que en ningún caso los porcentajes de calificación alcanzados por el objetivo 8 lograron superar los resultados de la evaluación general de cada país. En cuanto al nivel, cinco países estuvieron en un rezago crítico, sólo Chile presentó un rezago significativo, lo que concuerda con un comportamiento más regular en el crecimiento del PIB. En el caso de la tendencia, cuatro países presentaron un comportamiento estancado; sólo México y Perú manifiestan una tendencia moderada hacia el mejoramiento.

Indudablemente que la pandemia se ha convertido en un gran obstáculo para el avance de este objetivo, pues en cuanto al crecimiento económico América Latina experimentó una baja del 6.8% del PIB en 2020, aunque en el mundo ya se observa un repunte en el crecimiento económico liderado por Estados Unidos y China; el avance observado en 2021 sólo fue una recuperación en parte de lo perdido en 2020; se augura un crecimiento de 2.9% en la región para el 2022, lo cual resulta muy bajo para cumplir con las pretensiones establecidas en el objetivo 8, concretamente en la meta 8.1.

Con esta baja en el crecimiento se observó una pérdida de empleos, pues la región fue una de las más perjudicadas en este campo, al presentar una tasa de desempleo 10.3%, sólo superada por África Septentrional y

Asia Occidental con 11.7%, ambas lejos del promedio mundial, que fue del 6.5%.

Otro obstáculo a resolver para el avance de este objetivo es el alto porcentaje de jóvenes que no cuentan con un empleo, ni cursan estudios formales, pues a nivel mundial en 2019 se alcanzaba el 22% de los jóvenes que estaba en esta situación, con un porcentaje mayor entre las mujeres, que era del 31%, y 14% en los hombres. La situación en América Latina era muy parecida, pues se tenía el 21% en total, 29% entre las mujeres y 14% entre los hombres.

7.13. BARRERAS PARA EL LOGRO DE ESTE OBJETIVO

Existen múltiples barreras para alcanzar las metas que aquí se han señalado como difíciles de lograr, donde están la 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5 y 8.6 mencionadas por la CEPAL (2022); en la búsqueda de su consecución es posible mencionar algunas barreras para este logro.

7.13.1. *Barreras de carácter histórico*

Al estudiar las tendencias del crecimiento económico de América Latina en lo que va del siglo XXI, se distinguen tres periodos en cuanto al comportamiento del PIB y del PIB per cápita. La región empieza el siglo XXI con una tasa de crecimiento del PIB por debajo del promedio mundial, se acentúa en los años 2001 y 2002 y se recupera hasta 2004. En el caso del PIB per cápita, se tuvieron dos años de crecimiento negativo en este primer periodo, que fueron 2001 con -0.914 y 2002, que bajó -0.834. Un crecimiento superior al crecimiento mundial se observa hasta 2004 para retraerse en 2006.

A partir de 2006, la tasa de crecimiento de América Latina es superior a la tasa mundial, a excepción de 2009, donde tanto el crecimiento mundial y el de América Latina fueron negativos, pero con un mayor pronunciamiento en la región latinoamericana; de ahí en adelante, la tendencia fue hacia una mayor tasa de crecimiento en América Latina. A partir de 2014, las tasas de crecimiento son inferiores para América Latina, donde se identifican dos años con tasas negativas que son 2016 y 2020, y los

otros años con tasas de crecimiento muy bajas, por lo que se observa que cuando se entra a la crisis propiciada por el Covid-19 el crecimiento de la economía de América Latina ya estaba a la baja.

En cuanto al comportamiento del crecimiento per cápita, se observa la misma tendencia, pero en el último periodo se tienen para América Latina cuatro años de comportamiento negativo, que son 2015, 2016, 2019 y 2020. En el periodo de 2000 a 2020, la economía mundial creció a una tasa promedio de 2.79%, en tanto que América Latina lo hizo a una tasa del 2.11% anual. En cuanto al crecimiento del ingreso per cápita, en la economía mundial creció el 1.55% y América Latina en 0.95%. La tasa más alta del crecimiento del PIB en el periodo fue de 6.43% y la del PIB per cápita fue 5.25% en el 2010. Así que, en 20 años, la economía latinoamericana no ha crecido a una tasa del 7% en ningún año, por lo que resulta muy difícil que se alcance esta dimensión de aquí a 2030.

En una perspectiva histórica de más largo plazo, se puede considerar que en América Latina han tenido poco efecto las revoluciones industriales en la transformación del sector productivo y en general en el crecimiento y desarrollo económicos.

La primera revolución industrial iniciada en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII trajo consigo la independencia de las colonias, pero no se observó una fuerte transformación del sector productivo; un siglo después, alrededor de 1880, con la segunda revolución industrial, en torno a la industria química y eléctrica, nuestra región no dispuso de los centros de investigación necesarios en este nuevo paradigma económico. En la tercera revolución industrial con centro tecnológico e industrial en la biotecnología, la microelectrónica y los nuevos materiales, de nueva cuenta no se pudo abordar el barco de la transformación productiva. Esto hace que la región se integre con países en vías de desarrollo con lento crecimiento.

A este proceso de subdesarrollo se ofrecen explicaciones desde la perspectiva histórica. En tal sentido, Jaguaribe (1971/2011) señala que el atraso científico-tecnológico de AL es resultado de deficiencias que ocurrieron históricamente, y siguen ocurriendo en la actualidad, a lo largo de un proceso que se originó en las capitales ibéricas a finales del siglo XV y continúa hasta nuestros días.

Por su parte, Herrera (1995) también insiste en el pasado colonial, pero entre los determinantes culturales de la falta de desarrollo científico y tecnológico apunta que estos países no se incorporaron a la Revolución Industrial del siglo XVIII, la cual configuró sociedades dinámicas, mientras en AL prevalecieron las sociedades tradicionales. Como ya se mencionó, no fue posible que la región se pudiera incorporar, a tiempo y en forma activa, a las grandes transformaciones productivas observadas en los países desarrollados.

7.13.2. Los efectos de la pandemia

Cuando en marzo de 2020 se decreta el cierre de escuelas y negocios por motivo del Covid-19, se avizoraron efectos severos en la economía de la región latinoamericana, pero, como se ha mencionado en este mismo trabajo, el deterioro en el crecimiento económico ya se venía presentando, pues el comportamiento en el crecimiento del PIB fue menor al promedio del crecimiento mundial, entre otras razones, por la pérdida de confianza en la globalización debido a la desaceleración del comercio mundial, afectando a América Latina en sus exportaciones. Otro elemento fue el rompimiento de algunas cadenas globales de suministro.

En un informe especial del Covid-19 de la CEPAL (abril 3, 2020) menciona una serie de efectos de la pandemia en la economía mundial: *a)* choque de ofertas como producto de cierre de fábricas y empresas productoras de bienes y servicios; *b)* choque de demanda, al recluirse la población en sus casas y disminuir el consumo; *c)* disminución de la liquidez al cortarse cadenas de pago, disminución de créditos y en general la pérdida de rentabilidad y riqueza; *d)* desaceleración del comercio internacional y otros.

Para el caso de América Latina, el mismo documento (CEPAL, abril 3, 2020) menciona que la actividad económica de América Latina se afectó a través de cinco canales: 1) disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales; 2) caída de los productos primarios; 3) interrupción de las cadenas globales de valor; 4) menor demanda de servicios de turismo, y 5) empeoramiento de las condiciones financieras internacionales.

7.13.3. Barreras de carácter estructural

Este tipo de barreras se pueden notar cuando menos en cinco direcciones:

1. La persistencia de una heterogeneidad estructural, en el sentido que ya lo marcaba Aníbal Pinto desde 1976, al establecer marcadas diferencias entre los distintos sectores de la economía y la existencia de relaciones de diversos tipos entre ellos. Conviven sectores muy avanzados tecnológicamente con sectores muy atrasados.
2. Mala distribución del ingreso. En la mayoría de países de la región el índice de Gini se ubica en una cifra mayor a 0.4, a excepción de Uruguay, que en 2019 alcanzaba el 0.397, pero, por otra parte, Brasil en el mismo año contemplaba un índice de 0.534; Colombia, 0.513; México, 0.454, y Ecuador, 0.457. Es difícil que con una distribución del ingreso como ésta se pueda detonar el crecimiento, porque a la clase con altos ingresos no le interesa invertir, porque tiene las ganancias garantizadas, y las clases de bajos ingresos no tienen para invertir (<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>).
3. La carencia de créditos y financiamiento para el desarrollo. En los países de América Latina la disponibilidad de crédito es baja; con datos del periodo de 2000 a 2008, se encuentra que Argentina tenía una capacidad de crédito del 13.79%; Brasil, 36.89%; Colombia, 27.03%; México, 17.98% y Venezuela, 14.63% (Hanson, 2010).
4. La política social y la informalidad. La existencia de una gran cantidad de microempresas sumergidas en la informalidad, con alto grado de mortalidad, ello también dificulta una política fiscal y, por tanto, la seguridad social.
5. Debilidad institucional que se refleja en una inadecuada regulación y aplicación de las normas establecidas, prevalencia de la corrupción. Carencia de instituciones que promuevan el crecimiento y desarrollo de la economía.

7.14. CONCLUSIONES

Resulta difícil que la región logre un avance significativo en la consecución del objetivo 8 para el 2030, por considerar tres metas como críticas, que son la 8.1, 8.2 y 8.5, las cuales tienen un gran peso en el comportamiento de este objetivo, que son el crecimiento económico, el aumento en la productividad laboral, y el empleo, sobre todo entre jóvenes.

En lo que va del siglo XXI, los países de la región han experimentado cambios significativos en sus políticas, los cuales repercutieron en un crecimiento de la economía hasta 2016, para después presentar una tendencia a la baja. También se impulsó un conjunto de políticas sociales que mejoraron la distribución del ingreso y bajaron el índice de desigualdad en la región; sin embargo, a partir de 2016 se deteriora el comportamiento de algunas variables, por lo que es necesario impulsar políticas para atender las metas críticas incluidas en este objetivo.

Es necesario emprender estudios del comportamiento de la región en cuanto a las 12 metas comprendidas en este objetivo, comparar los avances con los realizados por otras regiones del mundo. Descubrir cuáles son las áreas de oportunidad para nuestros países, descubrir salidas para nuestras áreas consideradas críticas en el desempeño económico.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible se ofrecen como una posibilidad para el diseño de una agenda de políticas económicas, sociales y ambientales para los países de la región; promover un mayor compromiso con el cumplimiento de estos objetivos constituye un camino para el mejoramiento del bienestar de las sociedades latinoamericanas.

CAPÍTULO VIII

AVANCES DE AMÉRICA LATINA EN EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO 9 DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

8.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo 9 busca *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*. Este objetivo se pretende alcanzar a través de ocho metas, divididas de la forma siguiente: metas logradas, según la evaluación de la CEPAL, que son 9.1, 9.a y 9.c; metas con tendencia correcta, pero acción insuficiente, 9.4 y 9.5; metas en retroceso, 9.2 y 9.b, y metas no evaluadas, 9.3 (tabla 8.1).

TABLA 8.1. Clasificación de las metas del objetivo 9 según su nivel de consecución

La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual	La tendencia es correcta, pero el avance es lento para alcanzar la meta	Meta con retroceso. No se alcanzará	Meta no evaluada por la CEPAL
9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos	9.4. De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas	9.2. Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados	9.3. Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados
9.a. Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo	9.5. Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo	9.b. Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas	
9.c. Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a internet en los países menos adelantados de aquí a 2020			

Fuente: CEPAL (2022).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

8.2. LA INNOVACIÓN, ELEMENTO CENTRAL DEL OBJETIVO

El interés por el estudio de la tecnología desde la perspectiva económica no es reciente. Los clásicos de la economía mostraron inquietudes por brindar una explicación al papel que cumplía el adelanto técnico al mejoramiento de las condiciones productivas de la economía; así, este papel se cumplía a través de la división del trabajo, la cual nace de tres circunstancias: *a*) una mayor destreza que adquiere un operario en particular al realizar ininterrumpidamente la misma y sencilla actividad hasta lograr la especialización; *b*) la búsqueda de ahorro de tiempo que se pierde al pasar de una actividad a otra de diferente especie, y *c*) la invención de gran número de máquinas que facilitan el trabajo, poniendo las condiciones para que un hombre realice las labores de muchos. Para Smith, los artesanos fueron los creadores de innovaciones (Smith, 1776/2008).

En el pensamiento ricardiano, la economía podía crecer por efecto del cambio técnico y por el nivel de ahorro de la sociedad. Dicho crecimiento se veía limitado por la escasez de recursos naturales. Para Ricardo, la tecnología era una variable exógena que llegaba al sector productivo a través de la maquinaria. En un principio, Ricardo pensó que la introducción de maquinaria beneficiaba a la sociedad en general, pero después llegó a la conclusión de que siempre podría existir un grupo de trabajadores que era desplazado por efecto de la introducción de nueva maquinaria, aunque introdujo el concepto de compensación en el empleo, pero lo cierto es que los nuevos puestos de trabajo no exigen habilidades similares a los puestos que se pierden. Schumpeter siguió esta idea para construir el concepto de destrucción creativa. El valor relativo de los bienes es una categoría que resulta central en Ricardo; este valor no sólo depende del trabajo que se le aplica en lo inmediato, sino del trabajo que se empleó en la fabricación de los instrumentos y herramientas (Ricardo, 1817/1973).

A través de la función de producción, la escuela neoclásica incorporó el cambio técnico a los procesos productivos. Esta función contaba con dos variables explicativas, el capital y el trabajo. La combinación de estos factores podría traer rendimientos constantes, crecientes o decrecientes a escala. En la función de producción se busca la maximización del producto total, donde el producto marginal de cada uno de los insumos se hace

igual a cero. Esta corriente de pensamiento ha realizado múltiples aportaciones en la explicación del papel del cambio técnico en el crecimiento económico; quizá la aportación de mayor importancia es la de Solow en 1957, donde el cambio técnico es una variable exógena que se incorpora a la producción y se conoce como residuo de Solow. Existen múltiples modelos de crecimiento que muestran el reconocimiento al cambio técnico como impulsor del crecimiento económico, pero en el centro de los mismos se encuentran una serie de supuestos donde sobresalen la existencia de equilibrio e información perfecta; la asignación de recursos para la investigación científica, por medio de la cual se llega a la invención y la innovación; el Estado diseña e implementa políticas en ciencia y tecnología, pero también el Estado debe atender las fallas del mercado y mitigar externalidades, reducir las barreras de entrada, y se sustenta en un modelo lineal de innovación tecnológica, desde la investigación, la invención y la innovación (Clarke, 2012).

Por su parte, el evolucionismo es una corriente de pensamiento económico que considera la categoría innovación como el centro de su estructura de análisis, por retomar ideas de Schumpeter se consideran neochumpeterianos, pero al interior de los mismos se pueden marcar diferencias, de acuerdo con los conceptos que manejan y la perspectiva de ubicación respecto a la innovación tecnológica: *a)* los que estudian la formación de paradigmas y trayectorias tecnológicas; *b)* quienes explican los cambios desde las ondas largas de innovación u ondas de Kondratiev, y *c)* quienes atienden la perspectiva histórica de la formación de los sistemas nacionales de innovación.

8.3. INDUSTRIALIZACIÓN INCLUSIVA Y SOSTENIBLE

Este propósito se recoge en la meta 9.2, la cual busca *promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí al 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados.*

Al revisar el comportamiento en el logro de esta meta, el primer indicador es la participación del PIB industrial en el PIB general; con datos del

Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina, construido por las Naciones Unidas, se encuentra que la participación del PIB industrial en el PIB general en la región disminuyó del año 2000 a 2020, pues en el primer año alcanzó el 17% y para 2020 llegó a estar en 12.8%, una disminución de 4.2 puntos porcentuales y el promedio, en los 21 años, llegó a estar en 15.20%. Si estas cifras se comparan con el comportamiento mundial, la participación de América Latina resulta inferior, pues en promedio la participación del PIB industrial en el contexto mundial fue de 27.2%, con un inicio de 27.7% en el año 2000 y bajó a 26% en el 2020, o sea que presenta una baja del 1.7% en el periodo. Comparando las cifras promedio, se encuentra que América Latina tuvo una participación menor en 12 puntos porcentuales respecto al comportamiento global.

El país que presentó mayor participación fue México, que pasó de 19.8% al 16%, con una baja de 3.8 puntos y con un promedio general de 17.7%. El país con menor participación fue Brasil, que partió de 13.7% y terminó en 9.8%, alcanzado un promedio en el periodo de 12.2%. La tendencia a la caída es similar en todos los países. Aun cuando México es el país que presenta los mejores datos, no alcanza el comportamiento que sigue la industria en la economía mundial.

Otro indicador utilizado es el valor añadido per cápita por el sector manufacturero expresado en dólares de 2015. En el año 2000, el valor añadido per cápita era de 1168.8 dólares, para tener su año más alto en 2008, cuando alcanzó 1320.9 dólares; de ahí en adelante, la tendencia fue descendente hasta llegar a 1001.3 dólares en 2020. En promedio, en los 21 años se tuvo 1213.40 dólares, donde el país más alto fue Argentina, que alcanzó los 1933.20 dólares. Por otra parte, se tiene que Colombia apenas alcanzó los 700 dólares. Estas cifras demuestran que en la región sigue existiendo la denominada heterogeneidad estructural, concepto que se introdujo en la economía latinoamericana desde el siglo XX.

Un tercer indicador se refiere al empleo en el sector manufacturero como porcentaje del empleo total. Aquí también América Latina presenta una baja, pues en el año 2000 la mano de obra ocupada en el sector industrial representaba el 14.5% del empleo total y bajó a 11.8% en 2019, lo que implica una pérdida de 2.7 puntos porcentuales. Presentó un promedio de 13.2% en los 20 años. Si se hace una comparación con el contexto mun-

dial, se encuentra que, a nivel global, en promedio entre 2000 y 2019, el 22% del empleo fue producido por el sector manufacturero, cifra muy superior a lo que sucede en América Latina. La meta señala *aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto*; de acuerdo con las cifras que se presentan en la tabla 8.2, no se está cumpliendo con los propósitos de esta meta.

TABLA 8.2. Valor añadido de la industria como porcentaje del PIB, en dólares per cápita y empleo en el sector manufacturero

Año	Valor añadido del PIB industrial al PIB a nivel mundial	Valor añadido del PIB industrial al PIB de América Latina	Valor añadido per cápita en dólares de 2015	Empleo del sector manufacturero % del empleo total en América Latina	Empleo en el sector manufacturero como % del empleo total a nivel mundial
2000	27.7	17	1168.8	14.5	21
2001	26.8	16.9	1167.3	14.3	21
2002	26.3	16.6	1131.3	14	20
2003	26.3	16.6	1135.4	13.8	20
2004	26.7	16.8	1203.8	13.9	21
2005	27.2	16.7	1234	13.9	21
2006	27.7	16.5	1268.9	13.8	22
2007	27.7	16.2	1303.3	14	22
2008	28.1	16	1320.9	13.8	22
2009	26.6	15.1	1202.6	13.2	22
2010	27.5	15.2	1267.2	13	22
2011	28.1	15	1298	12.7	23
2012	28	14.7	1298.8	12.8	23
2013	27.7	14.7	1297.2	12.5	23
2014	27.5	14.2	1268.1	12.6	23

TABLA 8.2. Valor añadido de la industria como porcentaje del PIB, en dólares per cápita (continuación).

Año	Valor añadido del PIB industrial al PIB a nivel mundial	Valor añadido del PIB industrial al PIB de América Latina	Valor añadido per cápita en dólares de 2015	Empleo del sector manufacturero % del empleo total en América Latina	Empleo en el sector manufacturero como % del empleo total a nivel mundial
2015	26.8	14	1237.5	12.5	23
2016	26.2	13.7	1184.2	12.1	23
2017	26.7	13.7	1182.7	12.1	23
2018	27.1	13.6	1171.4	12	23
2019	26.6	13.4	1138.6	11.8	23
2020	26	12.8	1001.3		

Fuente: Para América Latina, los datos se tomaron del Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS. <<https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>>.

A nivel mundial, los datos fueron tomados del Banco Mundial.

8.4. FINANCIAMIENTO A PEQUEÑAS INDUSTRIAS

La meta 9.3 establece *aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.*

Para la evaluación de esta meta no se dispone de información a nivel de América Latina, pero sí para algunos países. A partir de 2006, Argentina pasó de un 28.2% a un 43.8% en 2010 y 42.3% en 2017; se puede decir que, de manera general, esta variable manifestó un incremento. Para el caso de Chile, el salto fue de mayor amplitud, pues estaba en 40.8% en 2006 y pasó a 69.8% en 2010; Colombia pasó de 35.5% en 2006 a 59.7% en 2017, y en Perú de 40.2% en 2006 a 72.2% en 2017. En todos los casos se observa un incremento en el financiamiento, por lo que se puede decir que se dará cumplimiento a esta meta, ya que no señala en cuánto se deberá aumentar, sino que sólo se debe observar un incremento.

8.5. INFRAESTRUCTURA SOSTENIBLE

La búsqueda en el logro de una infraestructura sostenible se expresa en la meta 9.4, la cual señala: *De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.*

El primer indicador se refiere a las emisiones de dióxido de carbono procedentes de la quema de combustibles (en millones de toneladas). Este indicador mantuvo un comportamiento creciente en la región, pues en el año 2000 se producían 1183 millones de toneladas de dióxido de carbono y para 2018 se llegaron a producir 1568 millones de toneladas, se observó una baja después de 2014, que fue el año más alto al alcanzar una producción 1655.2 millones de toneladas. Esta caída se manifiesta acorde con la baja en las tasas de crecimiento del PIB de la región a partir de ese año. En promedio, México representa casi el 30% de estas emisiones. Fueron Colombia y Perú los que presentaron las tasas más altas de crecimiento anual; sin embargo, su participación en el total es reducida; Perú, en promedio, representa el 2.5% y Colombia el 4.2%.

El segundo indicador que se maneja son las emisiones de dióxido de carbono por unidad de valor añadido en el sector manufacturero medido en kilogramo de CO₂, por dólar estadounidense constante de 2015. En este sentido, América Latina emitía en el periodo 0.4 de kilogramo, siendo Brasil el de mayor emisión; por otra parte, Chile y Argentina, los de menor emisión, pero quien más bajó este indicador fue Colombia, pues de tener 0.7 en el año 2000 se fue hasta 0.3 en 2018.

Un tercer indicador que se utiliza son las emisiones de dióxido de carbono por unidad de PIB (en kilogramos de por dólar estadounidense constante de 2017). El comportamiento de este indicador es de 0.2 durante todo el periodo, siendo Brasil, Colombia y Perú los de menor emisión, de 0.1; los restantes se mantienen en 0.2.

Para la consecución de esta meta, los países de América Latina están impulsando acciones, pero no son lo suficientemente efectivas que permi-

tan reducir los índices de contaminación por CO₂. Como conclusión, esta es otra meta que no se va a cumplir.

8.6. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y CAPACIDAD TECNOLÓGICA

La meta 9.5 busca *Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo.*

La región de América Latina se caracteriza por una debilidad en el campo de la producción y difusión de conocimiento. En este sentido, el comportamiento del indicador que se maneja es gasto en investigación y desarrollo como proporción del PIB, en una serie del año 2000 al 2018 que presenta la CEPAL, se encuentra que los años en que mayor porcentaje se dedicó a esta actividad alcanzaron el 0.7% del PIB; en promedio, para el periodo alcanza el 0.6%; Brasil es el país que más recursos dedica y se ubica en 1.12% en promedio; Colombia, 0.2%; México, 0.4%, y Argentina, 0.52%; estos países cuentan con información completa, pero como puede verse los porcentajes son bajos.

En realidad, los gobiernos de la región han depositado muchas esperanzas en el flujo de la inversión extranjera directa para el mejoramiento de la innovación en la región, con la confianza de que los productores y empresas extranjeras traigan capitales y conocimientos tecnológicos que puedan detonar procesos innovativos (Paus, 2016). También Paus (2016, p. 47), tomando a Narula y Driffield (2012, p. 1), señala que «la importancia otorgada por los Estados-nación a atraer IED raya en la obsesión». Por otra parte, también Paus señala:

La expectativa ha sido que los productores extranjeros creen empleo e inyecten tecnología y *know-how* a distintas áreas de la producción, generen difusión tecnológica, contribuyan al avance de las capacidades de las empresas nacionales y, ulteriormente, al crecimiento de la producción y la competitividad (2016, p. 47).

Por el comportamiento de este indicador, se puede concluir que esta meta no se cumplirá para el 2030. La CEPAL considera que, aunque se va por el camino adecuado, no se cuenta con políticas para alcanzar dicha meta. Es difícil coincidir con esta opinión, ya que se observa un decremento en los recursos dedicados a las actividades de ciencia y tecnología, lo que implica que no se va por el camino correcto; con ello se puede calificar esta meta como en retroceso.

8.7. APOYO AL DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN NACIONALES

Este propósito se recoge en la meta 9.b, la cual señala: *Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas.*

Esta meta se mide con el indicador: proporción del valor añadido de fabricación de tecnología mediana o alta en el valor añadido total (en porcentajes). En el comportamiento de este indicador se encuentra que el 32.15% es de fabricación de alta tecnología. Aquí el elemento a destacar es que esta proporción no ha crecido, pues en el año 2000 era del 34.1%, cifra mayor al porcentaje promedio, siendo la cifra más alta del 34.5%, que fue en 2002 y de allí se manifiesta una caída a lo largo de todo el periodo. En todos los países se siguió un comportamiento parecido, con las cifras más altas a principios del siglo XXI, para después observar cifras menores.

Para apoyar las innovaciones nacionales, se requieren algunos factores que son decisivos, entre ellos, señala Paus (2016), se encuentran el tamaño del mercado, la calidad y disponibilidad de personal para la investigación, la posibilidad de colaboración con universidades e instituciones de investigación, los factores de los costos y la protección de la propiedad industrial. Existen otros elementos como la estructura del mercado, la capacidad para la conformación de redes y ecosistemas de innovación, la promoción y protección a mecanismos de emprendimiento y más.

Con base en el comportamiento de este indicador, resulta difícil que se pueda cumplir con esta meta; por tal motivo, en la evaluación de la CEPAL se considera como una meta en retroceso.

8.8. OTROS INDICADORES

Uno de los indicadores que se utilizan para medir el grado de avance en el conocimiento en estudiantes de 15 años es la prueba que aplica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), a través del *Programme for International Student Assessment* (PISA); la prueba PISA se aplica cada tres años a partir de año 2000. En América Latina no todos los países aplican dicha prueba. En la tabla 8.3 se ofrecen los resultados obtenidos por seis países de la región a partir del año 2009. En todos los casos, se puede observar que el puntaje alcanzado por estos países se encuentra muy lejos de las calificaciones más altas y aún se mantiene abajo del promedio de la OCDE.

Otro elemento es que, si se comparan los resultados promedio de 2009 con los de 2018, Chile y México bajaron su puntuación, Brasil bajó en matemáticas y ciencias, y subieron Colombia y Perú, pero sobre todo este último, que saltó de 368 a 401 puntos. Para tomar una referencia, el país mejor ubicado en 2018 fue China, que alcanzó en lectura 555 puntos, en ciencias 590 y en matemáticas 591. Al realizar un análisis de los países asiáticos, que se encuentran a la cabeza, se observa que las puntuaciones mayores las alcanzan en matemáticas; en cambio, los países latinoamericanos encuentran su debilidad en esta materia (López-Leyva y Félix, 2022).

TABLA 8.3. Puntajes de los países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur alcanzados en PISA 2009-2018

	2009			2012			2015			2018		
	Lectura	Matemáticas	Ciencias									
Chile	449	421	447	441	423	445	459	423	447	452	417	444
Colombia	413	381	402	403	376	399	425	390	416	412	391	413
México	425	419	416	424	413	414	423	408	416	420	409	419
Perú	370	365	369	384	368	373	398	387	397	401	400	404
Argentina	398	388	401	396	388	406	-	-	-	402	379	404
Brasil	412	386	405	410	391	405	407	377	401	413	384	404

Fuente: OCDE: PISA Results (2009, 2012, 2015, 2018).

En cuanto a la producción científica medida en artículos con datos de Scimago, América Latina ha crecido en su participación mundial. Pues en el año 2000 la producción científica de la región representaba el 1.5% de la producción mundial; para 2021, este porcentaje llegó al 2.7% de los artículos producido a nivel global. Si este ejercicio se realiza considerando en número de revistas inscritas en *Scopus*, las revistas latinoamericanas reconocidas en el año 2000 eran 1.5% del porcentaje mundial y en 2021 se incrementó a 3.4%, lo cual implica un incremento en la participación de América Latina en la producción y difusión del conocimiento mundial. En esta participación destaca Brasil, que tiene el 45% de las revistas de la región y el 50% de los artículos, pero también Colombia por su alta tasa de crecimiento tanto en artículos como en revistas, 15% en los primeros y 13.6% en las segundas. Este país para 2019 alcanzó a México en la producción de revistas científicas con 113 cada uno.

Por otra parte, al revisar el comportamiento de los países en el Índice Global de Innovación de 2011 a 2020, se obtiene la información que aparece en la tabla 8.4.

TABLA 8.4. Comportamiento de algunos países de América Latina en el Índice Global de Innovación

País	Lugar en 2011	Lugar en 2020
Chile	38	54
Costa Rica	45	56
Brasil	47	62
Argentina	58	80
Uruguay	64	69
Colombia	71	68
Panamá	77	73
México	81	55
Perú	83	76
Guatemala	86	106
Promedio	65	70

Fuente: Dutaa (2011), Dutta, Lanvin & Wunsch.Vincent (2020).

Se consideran los primeros diez países ubicados en el ranking en 2011 y al elaborar un promedio con sus valores se puede observar que perdieron competitividad, pues en el promedio de 2011 estos países se ubicarían en el lugar 65 y para 2020 se van hasta 70. Los países que más puntos perdieron fueron Chile, que perdió 16 lugares; Brasil, 15; Argentina, 22, y Guatemala, 20; en cambio, quien más ganó fue México con 26 lugares (Dutta, 2011; Dutta, Lanvin & Wunsch.Vincent, 2020).

Los datos presentados en los apartados anteriores muestran que la región está perdiendo competitividad en algunas dimensiones, sobre todo respecto a la innovación, este es un elemento por el cual América Latina no presenta avance en la consecución del objetivo 9.

8.9. EVALUACIÓN DEL OBJETIVO 9

En la evaluación que realizó el Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) (2020) encuentra que el objetivo 9 es el de mayor rezago, pues apenas alcanza 25.1 puntos de 100. De 24 países analizados, este objetivo aparece en rojo en diecisiete de ellos, lo que implica que existe un rezago crítico, en cinco países el rezago es significativo y para dos no existe información. Con base en los datos anteriores, resulta imposible que se pueda cumplir con este objetivo; al respecto, el CODS señala:

En el ODS 9 se evidencia una tendencia creciente en población con acceso a internet y a banda ancha móvil en casi todos los países de la región. Sin embargo, esto no compensa las deficiencias que aún persisten y se hacen evidentes en una precaria calidad en puertos, carreteras, y demás infraestructura relacionada con comercio y transporte, así como en bajos niveles de presupuesto nacional asignado a investigación y desarrollo (CODS, 2020, p. 16).

Al intentar una evaluación por metas se encuentra en la tabla 8.5.

TABLA 8.5. Resumen de la evaluación de las metas del objetivo 9

Meta	Estado	Debilidades
9.2	En retroceso	Caída de la participación del PIB industrial al PIB general Caída del valor añadido del PIB industrial per cápita en dólares Caída del empleo en el sector manufacturero
9.3	Avance	Carencia de datos para la región
9.4	Propuestas correctas, pero acción insuficiente	Tendencia creciente en las emisiones de dióxido de carbono Aumento en las emisiones de dióxido de carbono por unidad de valor añadido en el sector manufacturero Aumento de las emisiones de dióxido de carbono por unidad del PIB
9.5	Propuesta correcta, pero acción insuficiente	Bajo porcentaje del PIB a I y D, donde en países como Argentina, México y Perú, este indicador presentó una baja, por lo que esta meta está, más bien, en retroceso
9.b	En retroceso	Caída, desde 2002 en la proporción del valor añadido de fabricación de tecnología mediana y alta

8.10. CONCLUSIONES

En las evaluaciones que involucran al objetivo 9 se encuentra que es el de mayor rezago en América Latina; esto se debe, sin duda, a que este objetivo incluye tres dimensiones que resultan centrales para la existencia y futuro de todo sistema económico. En primer lugar, la resiliencia de sus estructuras, es decir, disponer de capacidades que permitan que sus estructuras puedan recuperarse de la mejor manera, que cuenten con posibilidades reales de brindar las respuestas adecuadas a las distintas perturbaciones que enfrenten. La segunda es la sostenibilidad, esto es, impulsar procesos productivos que resulten amigables con el medio ambiente, atender actividades que resulten renovables y se cuiden los recursos naturales. La tercera, sin duda la más importante, porque también se encuentra incluida en las dos anteriores, esto es, la innovación; si los sistemas no logran

poner en el centro de su accionar la capacidad de innovar, éstos no podrán ser resilientes, ni sostenibles. La innovación se convierte en el centro para la permanencia y desarrollo futuro de todo sistema económico.

Resulta imposible convertirse en un sistema innovador si no se cuenta con los recursos para mejorar las actividades de investigación científica y tecnológica. Impulsar la formación de una economía basada en el conocimiento es el requisito central para circular por una industrialización resiliente, inclusiva, sostenible e innovadora.



CAPÍTULO IX

PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

9.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo VI del presente trabajo se realizó una revisión del objetivo 4 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Este objetivo se propone *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*. El objetivo se integra por diez metas; de ellas, manifiestan avance lento las siguientes: 4.1, 4.2, 4.6 y 4.a, pero van en el sentido apropiado y se considera el retroceso la meta 4.c. En el presente capítulo se busca discutir y formular propuestas para el mejoramiento de la educación en América Latina y que se puedan conseguir las metas propuestas. Se revisan las propuestas de organismos internacionales, así como acciones que al respecto se discuten en la región.

9.2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)

Como respuesta a los grandes retos que trajo al mundo la pandemia del Covid-19 en el campo de la educación, la UNESCO en 2022 dio a conocer el documento «Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación». Este documento gira alrededor de cinco ejes, los cuales sirven de sustento para formular un planteamiento que lleve a la renovación de la educación: 1) la reorganización de la pedagogía en

torno a los principios de cooperación, colaboración y solidaridad; 2) los planes de estudio deben insistir en el aprendizaje ecológico, intercultural e interdisciplinario que ayude a los estudiantes a acceder y contribuir al saber, al mismo tiempo a desarrollar su capacidad de aplicar y de cuestionar este conocimiento; 3) lograr una mayor profesionalización de la enseñanza, como un esfuerzo de colaboración donde los docentes sean reconocidos por su trabajo por ser generadores de conocimiento y figuras clave en la transformación educativa y social; 4) considerar las escuelas como sitios educativos protegidos dado que promueven la inclusión, la equidad y el bienestar individual y colectivo, y 5) se deben disfrutar y ampliar las oportunidades educativas que tienen lugar a lo largo de la vida y en los diferentes espacios culturales y sociales donde se desenvuelve el individuo. Con base en estos cinco ejes, este organismo propone la construcción de un nuevo contrato social para la educación; para el logro de dicho contrato, hace un llamamiento a trabajar en la investigación y la innovación, a promover la solidaridad mundial y la cooperación internacional, invita a las universidades e instituciones de enseñanza superior para que participen activamente en todos los aspectos de la construcción de un nuevo acuerdo para el mejoramiento de la educación. Concluye que la construcción de futuros en el campo de la educación es tarea de todos (UNESCO, 2022, pp. 4-6).

En primer lugar, para el logro de pedagogías cooperativas y solidarias es esencial que todos los actores sociales tengan la oportunidad de participar en el diseño y construcción de futuros para la educación; la cooperación y la colaboración deben constituir la base de la pedagogía como proceso colectivo y relacional; desarrollar un proceso de enseñanza-aprendizaje con arraigo en la solidaridad, la humanidad y la empatía; por último, considera que la evaluación pedagógica debe considerarse de forma cuidadosa que lleve a apoyar prioridades pedagógicas en un sentido amplio de cara al crecimiento y aprendizaje de los estudiantes. Esta propuesta aloja un gran contenido en cuanto a cómo deben ser estas pedagogías, pero para el caso concreto de nuestros países se deben agregar algunos elementos como tener claro el objetivo que se persigue con estas pedagogías; enfocarlas a atender las desigualdades, la carencia de ambientes propicios para la educación; las condiciones sociales, económicas y

culturales en las cuales se practican estos métodos en el proceso de enseñanza-aprendizaje, entre otros elementos.

El siguiente elemento que trata la UNESCO es el respectivo a los planes de estudio, los cuales deben ser mucho más que un listado de materias, se deben enfocar a mejorar las capacidades de los alumnos para el acceso a conocimientos comunes que son herencia de toda la humanidad y buscar que éstos se amplíen de forma permanente, para que puedan incluir diversas formas de conocer y comprender. Debido a los cambios planetarios que se observan cada vez más acelerados, los planes de estudio deben fomentar la ubicación adecuada del ser humano para el logro del bienestar ambiental, social y económico. Los planes de estudio deben apoyar a los individuos para que descubran el camino del conocimiento verdadero y preciso, ante la proliferación de fuentes de desinformación y manipulación constante de los hechos. Los derechos humanos y la participación democrática deben ser la base de los principios fundamentales de los planes y programas de estudio; los derechos humanos deben seguir siendo un valor central para la sociedad y punto de partida colectivo que lleve a la construcción del nuevo contrato social.

La UNESCO también refiere el papel que desempeñan los profesores, a quienes asigna un cometido único en la construcción de un nuevo contrato social para la educación a través de su desempeño profesional; señala que la colaboración y el trabajo en equipo deben caracterizar el trabajo de los docentes por la amplia gama de objetivos que tiene la educación, los cuales van más allá de las capacidades pedagógicas que tiene un profesor. Se brinda amplio reconocimiento a la producción de conocimiento, la reflexión y la investigación como partes integrales de la enseñanza, las indagaciones, descubrimientos y aportaciones, las cuales hacen que los docentes se convierten en elementos centrales en la construcción de una pedagogía transformadora. Todo ello es imposible conseguir si no se protege y respeta la autonomía de los educadores, si no se respeta el principio fundamental de brindarles libertad para la práctica de la docencia.

El siguiente punto que destaca la UNESCO es la atención a las escuelas, señalando que éstas constituyen los espacios donde los estudiantes encuentran retos y oportunidades que no se pueden descubrir en otros lugares, donde se requieren entornos de cooperación y cuidado y espa-

cios para que diversos grupos de personas aprenden entre sí y con los demás. Las áreas escolares, las arquitecturas de las estructuras físicas y organizacionales, los lugares, los tiempos y las asociaciones y agrupaciones estudiantiles, deben reimaginarse y diseñarse de tal forma que permitan el aprendizaje conjunto. Mejorar las estructuras y plataformas para la construcción de espacios de enseñanza virtual, la cual se debe combinar y apoyar los ejercicios de docencia presencial, realizar una adecuada combinación de estas dos formas de educación. Las escuelas deben modelar el futuro que la sociedad aspira y ser ejemplos de sostenibilidad.

Otro punto muy importante a atender es la educación en los diferentes momentos y espacios. En este sentido, se conocen propuestas de educación a lo largo de la vida, educación para todos y otros planteamientos. La UNESCO señala que en todas las etapas de la vida las personas deberían tener oportunidades educativas significativas y de calidad; en este sentido, la educación debe ser para toda la vida. Impulsar ecosistemas educativos saludables al conectar de forma apropiada los espacios naturales, construidos y virtuales de aprendizaje. Atender la financiación pública y la capacidad para la administración de la educación.

Después de presentar un análisis alrededor de estos cinco ejes, el organismo realiza una serie de llamamientos a la acción. El primero es a la construcción de un programa mundial de investigación colectiva acerca de los futuros de la educación, concentrándose en el derecho a la educación para todos a largo de la vida, anticipando futuras perturbaciones y considerando posibles implicaciones. Los datos y pruebas para los futuros de la educación deben sustentarse en diversas fuentes y formas de saber, atendiendo la inclusión de las diferentes manifestaciones. Buscar que la innovación educativa refleje una gama amplia de posibilidades en diversos contextos, momentos y lugares. Por último, buscar que en este programa participen el mayor número de personas, integrar una gama amplia de actores sociales.

Hace un llamado a la renovación de la solidaridad y cooperación internacionales a través de una colaboración a escala mundial y regional con la finalidad de generar objetivos compartidos y buscar soluciones comunes a los retos educativos. Se debe buscar que la cooperación internacional funcione desde un principio de subsidiaridad mediante el apoyo a los esfuer-

zos locales, nacionales y regionales, para enfrentar con éxito los retos que implica un nuevo contrato para la educación. Promover el financiamiento internacional para el desarrollo de los países con renta baja y media, brindando especial atención para aquellos países con economías limitadas y poblaciones jóvenes. También se deben buscar inversiones comunes para diseño y aplicación de pruebas, búsqueda de nuevos datos y aportación de nuevos conocimientos.

Aunque al principio menciona la necesidad de hacer un llamado a las universidades e instituciones de educación superior para que asuman un mayor compromiso con la producción y aplicación del conocimiento, así como en la formación de recursos humanos, se observa carencia en cuanto a la discusión del papel central que deben asumir estas instituciones, aunque en la actualidad no cuentan con la exclusividad en el campo de la producción y aplicación del conocimiento, no dejan de ser los espacios de mayor importancia para la producción de este elemento.

Sin duda, la propuesta que realiza la UNESCO para la construcción de un nuevo contrato social en el campo de la educación constituye un buen punto de partida para entablar una gran discusión en torno a las problemáticas de la educación en el contexto internacional. Existen múltiples vías y cuestiones que pueden guiar la continuación de esta discusión, sobre todo para los países de América Latina.

Si bien la propuesta manifiesta las razones por las cuales la sociedad constituye el actor central para lograr los cambios en la educación, resulta importante considerar otros actores. En primer lugar, poco se habla de la responsabilidad de los gobiernos de la región con el soporte a la educación; se puede observar que, en lugar de promover un incremento a los fondos dedicados a las funciones educativas, éstos se ven mermados y en algunos países, tal es el caso de México, la participación del presupuesto para educación en el PIB manifiesta una reducción. Esto es producto de que en los ejercicios presupuestarios los primeros gastos que se recortan son los dedicados a este rubro. El logro de este nuevo contrato para la educación no se puede alcanzar, cuando menos en nuestra región, sin el apoyo decidido de los gobiernos.

Las escuelas no pueden preservarse ni mantenerse si la sociedad no las asume como propias. Este hecho se vio expresado con la pandemia,

periodo en el que las escuelas fueron vandalizadas, con la destrucción de varias instalaciones de agua, eléctricas, deportivas, etc.; los sistemas de aire acondicionado y calefacción fueron sustraídos, las escuelas no se han podido recuperar de estos desmanes. En las comunidades rurales, la escuela era el alma del pueblo; se debe recuperar este papel, la sociedad debe abrazar las escuelas.

Otro elemento central son los profesores. En nuestra región hay múltiples instituciones formadoras de docentes, pero sólo a nivel básico; en educación superior los programas de formación de profesores son escasos y se crean sistemas de universidades sin considerar que el elemento central para su funcionamiento son los profesores; por ejemplo, los sistemas universitarios que se han creado en México: Sistema de Universidades Tecnológicas, Sistema de Universidades Politécnicas y Sistema de Universidades Benito Juárez; en ninguno de estos casos se pensó en que se necesitaban profesores.

Es importante que en esta discusión se incorpore el concepto de visión de la sociedad del conocimiento. No en balde se está viviendo lo que se llama la cuarta revolución industrial con influjo de la inteligencia artificial, las cadenas de bloques y el manejo de altos volúmenes de información. Si América Latina no es capaz de incorporarse con éxito a esta cuarta ola de innovaciones radicales, la brecha del conocimiento se verá ensanchada y fenómenos económicos, como el intercambio desigual y la heterogeneidad estructural, seguirán estando presentes.

Es pertinente incorporar a esta discusión el efecto que tiene la mala distribución del ingreso en nuestra región en la función educativa, los tipos de empleos que se ofrecen, la discordancia entre los niveles de educación respecto a las necesidades manifiestas por los mercados de trabajo. En fin, existe una gama de temas que deben incorporarse al análisis de los factores que determinan el sector educativo.

9.3. PROPUESTAS DESDE EL BANCO MUNDIAL

Esta organización fue fundada en 1944 con el nombre de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En 1960 extendió su función al desarrollo global y en los años setenta y ochenta amplió su discurso al

campo de la educación, sobre todo en educación básica y atención a la niñez. En la actualidad, el Banco Mundial (BM) es la más grande institución internacional que atiende la educación en todos los niveles, desde básica hasta educación terciaria y aprendizaje a lo largo de la vida (Zapp, 2017; Hunter y Shaffer, 2022). Zapp (2017) analiza el BM considerando la importancia que ha tomado en el campo del conocimiento desde las perspectivas siguientes: los productos científicos, la búsqueda de científicidad de los resultados, ensamblaje y aplicación del conocimiento y la floreciente cartera de enseñanza; por tanto, el Banco Mundial se considera como un productor, administrador y transmisor de conocimiento educativo a escala mundial desde 1996, cuando su presidente declaró que esta institución se convertía en un «Banco de Conocimiento», y para lograr esto ha implementado una serie de estrategias con el propósito de reformar su administración interna y su portafolio operacional. Después del año 2000 se ha convertido en la institución científica más productiva que trabaja en una gama amplia de áreas del conocimiento incluyendo la educación. Para 2015, su grupo de investigación en desarrollo fue reconocido como el mejor *think tank* afiliado al gobierno en el mundo. Su más reciente innovación en el campo de la investigación en educación es la creación del Systems Approach for Better Educational Results (SABER) en 2014.

Recomendaciones del Banco Mundial

La primera recomendación de esta institución es lograr que los niños vuelvan a las escuelas de forma normal, asegurar la continuidad de la educación y mejorar la velocidad del aprendizaje; ésta constituye una tarea difícil porque las experiencias que se comentan con funcionarios de instituciones y colegas profesores está resultando difícil que los alumnos regresen a clases presenciales; algunos desean seguir en la virtualidad, por lo que la situación impone el desarrollo de estrategias híbridas. Para este regreso se requiere fortalecer las condiciones de seguridad, inclusión, mejoramiento de los servicios como agua, saneamiento, medidas de higiene, en general favorecer las condiciones de salud. Junto a ello, es necesario mejorar las estrategias educativas para minimizar o recuperar las pérdidas de aprendizaje, mediante nuevas tecnologías educativas y mayor inversión para

fortalecer la enseñanza. Diseñar nuevos métodos pedagógicos para la enseñanza de la lectura y escritura, afianzando la comprensión lectora; pero también es necesario fortalecer el área de las matemáticas donde se manifiesta una debilidad en las diferentes pruebas estandarizadas.

Otra propuesta es brindar protección a los niños pequeños que ayuden a establecer las bases para el desarrollo del capital humano. Es bien conocida la orientación de este organismo hacia la formación de capital humano. Sus trabajos en educación y salud apuntan hacia esta dirección. Para lograr mejores resultados a partir de la atención desde la primera infancia, es necesario un enfoque multisectorial, poner a disposición de atención a la niñez diversos servicios con que cuenta el país, permitir que los infantes y los hogares puedan acceder a múltiples beneficios complementarios.

Es indispensable la creación de sistema educativos resilientes. Éstos deben garantizar que el aprendizaje se pueda presentar en cualquier sitio y con ello ser más resiliente frente a las crisis y a los problemas que se presenten. Para ello, es apremiante fortalecer las plataformas que se tienen y obtener otras más con la finalidad de estar preparados para el aprendizaje digital. Desarrollar y adquirir tecnología para tener capacidad de dar seguimiento a los estudiantes y también capacitar a los profesores en el uso de todas estas nuevas tecnologías.

Un punto central es la instrumentación de una nueva política pública de financiamiento a la educación, donde no sólo se considere el salario del profesor y algunos gastos de la escuela, sino recursos para mejorar la permanencia en los niños en el plantel, atención de alimentos para aquellos estudiantes que presentan deficiencias nutricionales y mejoramiento de las condiciones de salud de los escolares.

Aunque la evaluación a los programas y funciones educativas ha sido muy satanizada por algunos gobiernos y grupos políticos en la región, el Banco Mundial insiste en que es necesario mantener los procesos de evaluación en un marco de toma de decisiones y de rendición de cuentas; se requiere mantener un ejercicio serio y constante de monitoreo del grado de avance en la formación de capital humano.

En 2017, esta organización lanzó el *Human Capital Project* (HCP), cuya finalidad es promover el desarrollo económico y formar recursos huma-

nos para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible eliminando la pobreza extrema, el retraso en el crecimiento y la mortalidad de la niñez y favorecer el acceso a la educación de calidad (Hunter y Shaffer, 2022).

Para 2018, en la *Cumbre del Capital Humano* se expuso el *Human Capital Index* (HCI), con el cual se elabora un ranking de países con base en indicadores de salud y educación. Considerando el HCP y HCI, los países y organizaciones participan en procesos de *benchmarking*, pero además el BM los impulsa como una medida para mejorar el capital humano. Se debe marcar que las organizaciones utilizan el ranking y el benchmarking para formular un discurso y diseñan medidas para su participación en el campo de la producción de conocimiento; promueven su autoridad epistémica en aspectos específicos relativos al desarrollo. Las organizaciones y países utilizan la evaluación comparativa para ubicarse respecto a una determinada área de conocimiento y afirmar su posición respecto a todas las áreas. Tanto el benchmarking como el ranking pueden generar políticas públicas en un país; al manejarse evaluaciones comparadas, hace que los países desarrollen preocupaciones por el mejoramiento de su capital humano.

Mediante el HCP, el Banco Mundial ha robustecido el concepto de capital humano, categoría conceptual introducida por Schultz en los años sesenta del siglo XX, trabajado después, entre otros, por Gary Becker y Jacob Mincer; en los fundamentos de este concepto se encuentra la medición de los retornos de la inversión dedicada a la educación, sobre todo, de forma individual. Dicho concepto se robustece al ampliarlo de forma más general a todos los seres humanos. Sin duda, esto es producto de que el BM ha incluido en su discurso el concepto de capital social; mediante esta inclusión se ha vigorizado la categoría de capital humano al integrar la visión de las capacidades. Aunque la concepción de capital humano ha recibido críticas duras y pertinentes, se ha buscado responder a estas críticas con un mayor grado de flexibilidad para aceptar posiciones teóricas que antes no se consideraban compatibles.

Los países al participar en el proyecto de capital humano del Banco Mundial pueden conseguir (Banco Mundial, 2019):

1. Acceso a comparaciones de políticas y herramientas de diagnóstico. El BM ofrece un conjunto de herramientas como SABER, ASPIRE y un grupo de indicadores que miden el comportamiento de los países en el contexto global.
2. Asesoramiento sobre intervenciones basadas en pruebas que estén adaptadas al contexto nacional, incluidas enseñanzas de los Estados afectados por fragilidad, conflicto y violencia, según la problemática.
3. Conexión de los gobiernos con avances en materia de tecnologías disruptivas.
4. Facilitar el aprendizaje entre pares sobre cómo generar interés en el desarrollo del capital humano.
5. Mejorar la eficiencia de la asignación de recursos.
6. Incrementar los recursos para el capital humano a través de la movilización o la reasignación.
7. Convocar a los ciudadanos para incrementar su participación y mejorar la prestación de servicios públicos.

Por su parte, el Índice de Capital Humano (ICH) se diseñó para medir la cantidad de capital humano que un niño a partir de su nacimiento puede esperar acumular hasta la edad de 18 años, teniendo en cuenta los riesgos de salud y de educación deficientes que existen en el país de su residencia (Banco Mundial, 2021b; Banco Mundial, 2019). Este índice está integrado por tres componentes:

Supervivencia. Se mide por la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años, se pretende evaluar la capacidad que tienen los países para disminuir la mortalidad de los niños antes de los cinco años; es decir, para llegar a la edad en la cual deben empezar su educación formal.

Número de años esperados de escolarización ajustados en función de aprendizaje. Con este componente se pretende medir la capacidad del sistema escolar y se expresa por la cantidad de educación que un niño puede esperar hasta los 18 años.

Salud. Busca medir las condiciones generales de salud de un país: 1) disminuir la tasa de retraso en el crecimiento de los niños menores de cinco años, y 2) aumentar la tasa de supervivencia de los adultos, definida como la proporción de personas de 15 años que sobreviven como mínimo hasta los 60 años.

En el reporte del tercer año del proyecto del capital humano el Banco Mundial (Banco Mundial, 2021b) reconoce la necesidad de pasar de un enfoque de la pobreza de aprendizajes al aprendizaje para todos en todas partes, el cual constituye una visión de futuro para la educación a nivel global, a la vez que se convierte en una recomendación para que los gobiernos inviertan en tecnología y nuevas propuestas para hacer llegar la educación a toda la población en sus diferentes espacios de ubicación. Los Estados tienen la necesidad de impulsar reformas sistémicas que rediseñen el enfoque institucional en el campo de la educación, mediante un compromiso político asumido por todo el gobierno en sus diferentes niveles y estructuras centradas en el logro del aprendizaje para todos los niños; centrarse en resultados, por lo que es imprescindible la evaluación; garantizar el compromiso financiero con la formación de capital humano. En general, es necesario un enfoque de mayor compromiso en el campo de la educación para lograr el aprendizaje de todos y mediante un enfoque integral, mejorar el capital humano de los países.

9.4. LAS PROPUESTAS DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

Este organismo muestra gran preocupación por medir el grado de avance de los países en el campo de la educación. Para ello, cuenta con varios programas. Uno de ellos es el *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC).

Este programa evalúa las competencias cognitivas de los adultos en tres dominios fundamentales: grado de alfabetización y componentes de lectura, capacidad aritmética y capacidad para resolver problemas en ambientes tecnológicos. Estas dimensiones se evalúan a través de las siguientes competencias: 1) comprensión lectora, 2) componentes de lectura, 3)

capacidad de cálculo, y 4) capacidad para resolver problemas en contextos informatizados (OCDE, 2012). Las tres dimensiones se atienden de la manera siguiente:

En primer lugar, está el grado de alfabetización, considerado como la comprensión, evaluación, uso y compromiso con textos escritos para participar en la sociedad, logrando sus propias metas, desarrollo de conocimiento y potencial propios. Este componente presenta mayor inclinación hacia la lectura que a la escritura, cuando ambas actividades son muy importantes; sin embargo, cuando se refiere al tipo de textos considera la descripción, la cual consiste en la elaboración de escritos que expliquen, por ejemplo, el funcionamiento de una máquina, la narración, exposición, argumentación, instrucción y registro de acontecimientos. En todos los casos participan la lectura y la escritura.

Define la aritmética como la capacidad que tienen los individuos para acceder, usar, interpretar y comunicar información e ideas matemáticas para participar y manejar los requerimientos matemáticos ante una variedad de situaciones de la vida adulta. Lo que se busca es lograr un comportamiento numérico, el cual implica manejar una situación o resolver un problema en un contexto real, respondiendo a un contenido, información e ideas matemáticas representadas de múltiples maneras. La capacidad matemática de los adultos se debe expresar en cinco fases: 1) el contexto donde se aplican los conocimientos matemáticos; 2) el tipo de respuestas que es capaz de ofrecer; 3) el contenido, ideas e información matemática de que se dispone; 4) posibles representaciones matemáticas de la información, y 5) posibilidad de mejoramiento de los procesos.

La tercera dimensión se refiere a la capacidad de resolver problemas en ambientes ricos en tecnología, se entiende como el uso de la tecnología digital, herramientas y redes de comunicación para adquirir y evaluar información, comunicarse con otros y realizar tareas prácticas. La primera encuesta del PIAAC en esta dimensión se centró en conocer la habilidad para resolver problemas con fines personales, laborales y cívicos mediante el establecimiento de metas y planes apropiados, y el acceso y uso de información a través de computadoras y redes informáticas (OCDE, 2012).

El periodo que va de 2008 a 2019 se conoce como primer ciclo de la aplicación de la prueba PIAAC. En dicho periodo se realizaron tres ejer-

cicios; el primero en 2011-2012, el segundo en 2014-2015 y el tercero en 2017-2018. Para el caso de los países de América Latina, Chile fue el primero en aplicar esta prueba en el ejercicio 2014-2015 y para 2017-2018 ya participaron Ecuador, México y Perú.

La preparación del segundo ciclo se inició en 2018, para aplicarse en 1921-1922, diez años después de la primera aplicación. Sin embargo, por motivos de la pandemia, este ejercicio se pospuso para 1922-23. Para esta aplicación sólo se está preparando Chile de parte de los países latinoamericanos.

El comportamiento de los países que tomaron la prueba en 2017-2018 aparecieron en todos los casos por debajo del promedio de la OCDE; en el caso de la comprensión lectora, el promedio de la OCDE fue de 266 puntos, Ecuador 196 puntos, Perú 196, Chile 220 y México 222. Para la capacidad de cálculo, el promedio de la OCDE fue 262 puntos, en tanto que Perú tuvo 178 puntos, Ecuador alcanzó 185, Chile 206 y México 210. Por último, en resolución de problemas en contextos informáticos, la OCDE alcanzó 272 puntos, Ecuador 228, Perú 237 y México 260. Como se puede ver, este último dato fue el más cercano al promedio de la OCDE.

La participación de los países de nuestra región no manifiesta, todavía, acciones fuertes para participar en este tipo de evaluaciones; si la decisión de los gobiernos es adoptar como política la participación en estos ejercicios, es necesario:

1. Estudiar y conocer muy bien el marco de referencia para preparar los elementos necesarios para una participación exitosa, pero no se observan acciones en esta dirección porque prevalece cierto desprecio a la evaluación; un ejemplo es el caso de México que desaparece el Instituto de Evaluación Educativa, cuando lo correcto era haberlo orientado e impulsar su mejoramiento.
2. Conocer muy bien los indicadores y estándares sobre los cuales se realiza la evaluación, con la finalidad de emprender una autoevaluación del sistema educativo de nuestros países.
3. Mantener un ejercicio constante de autoevaluación del sistema educativo para atender, de forma permanente, las posibles debilidades en los indicadores.

Programme for International Students Assessment (PISA)

Junto al PIAAC, la OCDE impulsa el programa PISA, encargado de evaluar las habilidades adquiridas por estudiantes de quince años de edad en comprensión lectora, matemáticas y conocimiento científico y las correspondientes habilidades para aplicarlos en la vida.

Esta prueba se aplica cada tres años desde el año 2000; de hecho, correspondía aplicarse en 2021, pero por motivos de la pandemia se pospuso hasta 2022.

TABLA 9.1. Resultados de la prueba PISA en los países de América Latina en 2018

País	Comprensión lectora	Matemáticas	Ciencias
Promedio OCDE	487	489	489
Chile	452	417	444
Colombia	402	391	413
Costa Rica	426	402	416
México	420	409	419
Argentina	402	379	404
Brasil	413	384	404
Panamá	377	353	365
Perú	401	400	404
Uruguay	427	418	426
Promedio OCDE	487	489	489

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Al realizar un ejercicio de comparación, arroja que en comprensión lectora el país que logró mayor puntaje fue Chile con 452, que equivale a 35 puntos abajo del promedio de la OCDE, que llegó a 487 puntos; en matemáticas, el mayor puntaje lo obtuvo Uruguay con 418 puntos, 71 puntos por debajo del promedio OCDE y 172 puntos por debajo de China, que alcanzó 590 puntos; en el caso de ciencias, Chile logró el mayor punta-

je, que fue de 444 puntos, 45 puntos menos que el promedio de OCDE y 147 menos que China. Como se puede observar, el comportamiento de los países de la región en esta prueba observa gran distancia respecto a los países líderes.

Al continuar con este ejercicio de comparación, López-Leyva y Félix Jaramillo (2022) establecen que, si se comparan los resultados obtenidos en 2009 con los de 2018, de Chile, Uruguay y México, estos países bajaron su puntuación, Brasil permaneció constante y subieron Colombia y Perú. Al comparar 2018 con la primera aplicación, se encuentra que México es el único país de los cinco que se consideraron en el 2000, que no manifiesta avances; en lectura alcanzó 422 puntos en el año 2000 y bajó a 420 en 2018; en ciencia alcanzó 422 en el 2000 y bajó a 419 en 2018.

Entonces, una indicación que se deriva de la OCDE es incrementar el puntaje de los estudiantes en estas tres dimensiones; claro, para lograrlo es necesario implementar mejoras en el sistema educativo desde el nivel de primaria y fortalecerlo en la secundaria.

9.5. ELEMENTOS PARA FORTALECER LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA REGIÓN

En las diferentes mediciones que se utilizan con la finalidad de evaluar los avances en el campo de la educación, se observa una disparidad, lo que se puede llamar una heterogeneidad de resultados; puede ser que esto sea consecuencia de una heterogeneidad en la instrumentación de políticas.

Por ejemplo, en PISA 2018, la distancia entre Chile, que obtuvo el mayor puntaje en la región y Panamá el menor, fue de 75 puntos en comprensión lectora, 64, en matemáticas y 79 en ciencias. Sin duda, estas son distancias muy amplias para dos países de la misma región; además, presentan ingresos per cápita cercanos entre sí, se debe reflexionar acerca de las razones para que haya esta diferencia. Qué tipo de políticas se están implementando en estos países.

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) realiza evaluaciones regionales comparativas desde 1997; a la fecha, ha practicado cuatro ejercicios de este tipo: en 1997, 2006, 2013 y 2019. Ya desde 2013, la UNESCO hacía notar las diferenciales entre paí-

ses, tanto en el reporte de 2006 (SERGE¹) como en el 2013 (TERGE²), Chile y Costa Rica aparecían con puntajes más altos respecto a República Dominicana, que obtuvo los puntajes menores en los dos ejercicios, en las tres áreas con alumnos de sexto grado en matemáticas, lectura y ciencias. Aunque las evaluaciones se realizan también a estudiantes tercer grado, en este trabajo sólo se reflexiona en los resultados de los alumnos de sexto grado. Un elemento a resaltar es que Argentina, Brasil, Colombia, México, Nicaragua y Uruguay no mostraron avances al comparar los dos ejercicios (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, <<https://lceunesco.org>>).

Al realizar una comparación entre el TERCE 2013 y el ERCE 2019, sólo 14 países aplicaron las pruebas en los dos ejercicios; allí se encuentra la mala noticia de que ocho países bajaron su puntuación en lectura en sexto grado; también se nota una alta diferencia entre Costa Rica, que obtuvo el puntaje más alto, 757 puntos, y con República Dominicana que fue el más bajo, con 643 puntos, esto es, 114 puntos. Estas diferencias ya las había marcado la UNESCO en los ejercicios anteriores, resaltando la diferencia de puntajes de República Dominicana respecto a Costa Rica y Chile, pero este último país no aplicó el ejercicio en 2019.

En la prueba de matemáticas de sexto grado, nueve países, de los catorce, mejoraron su calificación y la diferencia de República Dominicana, que obtuvo puntaje menor, respecto a Uruguay y Perú, que lograron el puntaje más alto fue de 124 puntos.

En la prueba de ciencias también subieron nueve países y bajaron cinco; Costa Rica alcanzó el mayor puntaje, 757 puntos, y República Dominicana el menor, con 649 puntos, 108 puntos de diferencia.

Los resultados arrojan que Argentina, Guatemala y México retrocedieron en los resultados de las tres pruebas. Aquí lo preocupante es que países como Argentina y México, los cuales ostentan sistemas educativos estructurados, no sobresalgan en las pruebas expuestas, pero además que retrocedan en los resultados de un ejercicio a otro. En cambio, existen

¹ SERGE. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

² TERGE. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

países como Brasil y Perú que presenta un gran avance de ERCE respecto a TERCE.

9.6. CONCLUSIONES

Los países de América Latina necesitan mantener una revisión permanente de las políticas sugeridas por los organismos internacionales, tener la capacidad de seleccionar las más apropiadas de acuerdo con sus condiciones de desarrollo, formular propuestas propias y desplegar las capacidades necesarias para la instrumentación de todas estas políticas.

De la UNESCO, es importante atender las recomendaciones relativas al impulso de nuevas pedagogías cooperativas y solidarias que promuevan el crecimiento y aprendizaje de los alumnos y susciten el desarrollo a nivel de los individuos y de la comunidad en general. Fomentar la estructuración de planes y programas de estudio que promuevan una educación proactiva y sostenible; los planes de estudio no constituyen un listado de temas, sino una orientación pedagógica, teórica y metodológica para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Entre los expedientes descuidados en los sistemas educativos de América Latina está lo referente a la formación de profesores, el proceso de conformación de las plantas magisteriales, no en todos los casos, han seguido una política encaminada a la formación de plantas docentes con solidez pedagógica, didáctica y de conocimiento. La pandemia del Covid-19 exhibió la debilidad física, institucional y social de las escuelas, no se tuvieron los mecanismos para proteger estas instituciones y en algunas partes sufrieron daños severos, por lo que es importante aprender a querer y defender este tipo de instituciones.

Las preocupaciones del Banco Mundial se centran en lograr que todos los niños y niñas regresen a la escuela para sortear los efectos de la pandemia; brindar protección a la niñez para que pueda asistir regularmente a la escuela y mantenga una estancia placentera en la misma, ofreciendo todas las condiciones para un mejor bienestar. Construir sistemas educativos resilientes capaces de recoger las experiencias de la pandemia para diseñar los mecanismos mediante los cuales se pueda responder ante situaciones similares. Las sociedades, a través de la vinculación de sus sistemas educativos y productivos, deben contar con la vigilancia permanente

para formar los tipos de capital humano que se requieran, las sociedades deben contar con un núcleo productivo dinámico.

En el caso del PIAAC, es necesario revisar y atender las evaluaciones que se hacen a los trabajadores, tener presente en qué áreas se observan las mayores debilidades; se puede recurrir a las experiencias desarrolladas en otros países, por ejemplo, en Chile, para mejorar la capacidad tecnológica de la planta laboral de los países. Revisar los puntajes obtenidos en la prueba PISA, sobre todo, mejorar el comportamiento de los estudiantes en el campo de las matemáticas.

Los países de América Latina deben hacer esfuerzos para mejorar lo que Friedrich List denominó el núcleo productivo, propuesta que adecuadamente toma muchos años después Fernando Fanjzylber, en su obra *la Industrialización trunca de América Latina*.

CAPÍTULO X

POLÍTICAS ENCAMINADAS A PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

10.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es presentar alternativas que permitan a los países de América Latina revertir el bajo cumplimiento o retroceso de algunas de las metas del objetivo 8 de los ODS. El capítulo se estructura conforme a una propuesta que hace la OCDE (2022), en la que resalta cuatro tipos de capital: natural, económico, humano y social. El capital institucional se incluye en este último.

El capital natural se refiere a los recursos renovables como bosques, peces y fauna salvaje; no renovables como minerales; los ecosistemas, tales son los casos de los arrecifes coralinos, humedales, bosques, desiertos, tierra, atmósfera y los servicios que de éstos se obtienen. El capital económico lo integran los recursos antropogénicos, que son las interacciones medioambientales de la comunidad y financieros. El capital humano, que se compone de las competencias y salud de los habitantes y capital social, que de forma amplia engloba las normas sociales de la comunidad, los valores y cultura compartida, y las disposiciones institucionales que prevalecen.

10.2. EL CAPITAL NATURAL

El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE), de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, establece siete conjuntos de

activos naturales y ambientales: 1) recursos minerales y energéticos, 2) la tierra, 3) los recursos del suelo, 4) los recursos madereros, 5) los recursos acuáticos, 6) otros recursos biológicos (distintos de los madereros y acuáticos), y 7) recursos hídricos (Naciones Unidas, 2014).

Los recursos minerales y energéticos son activos ambientales que se extraen y usan en la actividad económica, pero no tienen la capacidad de renovarse. Al no disponer de esta capacidad, los países, las empresas y la sociedad en general deben atender sus tasas de consumo y formas de explotación, la disponibilidad de los mismos y la sostenibilidad en los mecanismos de utilización. En este tipo de recursos se encuentran el petróleo, gas natural, carbón mineral, minerales no metálicos y metálicos; generalmente, se denominan activos del subsuelo, ya que se localizan bajo la tierra. Resulta complicado medir la existencia de este tipo de recursos, sólo se hacen cálculos mediante el análisis de los yacimientos.

Estos recursos se han explotado en América Latina desde una visión extractivista. Varios ejemplos confirman tal situación; uno de ellos es el usufructo de la plata por parte de la Corona Española en la época de la Colonia; en este sentido, Comín menciona que se ha estimado la extracción de 17 000 toneladas de plata en el siglo XVI; 34 000 en el siglo XVII y 51 000 en el siglo XVIII; en el primer siglo, el 85% de la plata americana iba a Europa, en los siguientes siglos este porcentaje bajó al 75% (Comín, 2011). La plata americana transformó la economía europea en la época del mercantilismo y, en general, la economía mundial.

Pero así como la plata, existen otros productos que constituyen ejemplos significativos de las actividades extractivistas de parte de las metrópolis capitalistas. Uno de esos ejemplos es el estaño de Bolivia, país que llegó a ser el segundo productor más grande del mundo, pero que sólo enriqueció a una pequeña élite. Aún después de la nacionalización en 1952, los beneficios económicos y sociales que trajo la explotación de este material no fueron significativos (Córdoba, 1986).

Otro caso revelador es la producción de petróleo en México y Venezuela. En el primer país, la falta de respeto a las instituciones mexicanas y el desacato a fallos de la Suprema Corte de la Nación llevaron al presidente Cárdenas a decretar la expropiación petrolera en marzo de 1938 (Silva Herzog, 1985). La misma decisión se tomó en Venezuela, pero hasta 1975,

donde este país vivía una economía petrolizada al representar este factor el 47.8% del PIB; 85.7% de los ingresos fiscales y 96.5% de sus exportaciones, toda esta actividad estaba en manos de compañías extranjeras, las cuales se caracterizaban por sus abusos y tropelías (Novoa Monreal, 2016).

La tierra es el segundo elemento del capital natural. Ésta es fundamental para lograr el desarrollo económico. Los primeros elementos para su estudio son los que se refieren a las formas de propiedad y el uso para la producción económica; pero también resulta adecuado incluir impactos de la urbanización, las formas e intensidad de la producción agrícola, forestación y deforestación, el uso de sus recursos hídricos y otros destinos, como en la construcción (Naciones Unidas, 2014).

El SCAE (Naciones Unidas, 2014, p. 174) considera que «La tierra es un activo ambiental único que delimita el espacio en el que tienen lugar las actividades económicas y los procesos ambientales y dentro del cual se ubican los activos ambientales y económicos».

Desde la perspectiva de las formas de propiedad se distinguen las tierras que pertenecen al Estado, las tierras nacionales, propiedad de empresas y propiedades individuales y propiedades colectivas; cada país dispone de una reglamentación respectiva a las formas de propiedad de la tierra. Desde la perspectiva ambiental y económica se encuentra la orografía, que se refiere a las montañas, cerros y lomas que se ubican en una región; hidrografía, referida a los ríos, lagos y lagunas; desiertos y selvas. En cuanto a su uso, se consideran siete utilidades: tierras que se usan en agricultura, bosques para la extracción de maderas, acuicultura para el cultivo de peces, terrenos para la construcción, espacios para funciones ambientales y de ornato, tierras sin uso y las destinadas para alguna actividad en específico.

La tierra en América Latina tradicionalmente ha mantenido una alta concentración en cuanto a su propiedad. Kay (2012) señala que para la mitad del siglo pasado el coeficiente de Gini para la distribución de la tierra alcanzaba el 0.81, para ser la región que observaba una más alta concentración, pues en África era del 0.61 y 0.56 para Asia, lo cual no resulta novedoso, pues la mayoría de los países de América Latina observa este fenómeno, históricamente la tierra ha estado concentrada en la región. En el caso de México, el mecanismo de concentración durante el Porfiriato fue a través de las compañías deslindadoras, las cuales se encargaban de

medir y repartir los terrenos; por este medio se transfirieron 30 millones hectáreas de propiedades comunales a propiedades privadas, de tal manera que a principios de la primera década del siglo XX el 95% de las tierras arables estaban en poder de 835 familias (Moreno-Brid y Ros, 2009). Este tipo de despojo y las condiciones en que vivían los campesinos fueron la causa principal que dio origen a la Revolución Mexicana. Programas de repartición de tierras mediante la conformación de los ejidos se observaron después de la Revolución Mexicana, pero todo se vio revertido por los gobiernos emanados del *Consenso de Washington* y hasta la fecha no existe de parte del gobierno mexicano una política encaminada a revertir la alta concentración de la tierra.

Por su parte, el recurso suelo es un elemento fundamental del medio ambiente y un factor importante para el desarrollo, es la base en la que se apoyan los procesos productivos y el ciclo de los recursos biológicos, es la fuente de nutrientes, agua para sistemas agrícolas y forestales, constituye el hábitat para los diversos organismos que moran en el planeta, funciona como regulador de las temperaturas de la tierra, desempeña un papel central en la regulación del carbono, entre otras cosas (Naciones Unidas, 2014).

La erosión de los suelos constituye una amenaza seria para la producción de alimentos, ya que el suelo constituye un recurso limitado y si éste pierde su fertilidad, o sea, sus propiedades físicas, químicas y biológicas, con ello también pierde su capacidad productiva. El problema presenta dimensiones considerables. Cotler, Corona y Galeana-Pizaña (2020) señalan que a nivel mundial se estima que el 40% de la tierra agrícola presenta serios procesos de degradación y que en algunas regiones se eleva hasta el 75%. Por su parte, la FAO (1984, como se citó en Encinas e Ibarra, 2003, p. 5) señala que

[...] la degradación del suelo afecta la calidad de vida de todo ser humano. El suelo es uno de los recursos naturales más valiosos de un país, calificado como «el puente entre lo inanimado y lo vivo». Se compone de material rocoso meteorizado y descompuesto, agua, aire, materia orgánica formada por la descomposición vegetal y animal, y miles de formas diferentes de vida, principalmente microorganismos e insectos.

También se debe hacer referencia a los recursos madereros de un país porque pueden ser usados en la construcción, para la producción de papel, muebles y otros productos, siguen siendo fuentes de combustible en muchos hogares. Este recurso está ligado a los bosques y a la tierra.

Los recursos acuáticos son fundamentales para el desarrollo. Estos recursos están integrados por peces crustáceos, moluscos y otros organismos acuáticos como esponjas y algas, mamíferos acuáticos; todas estas especies tienen valor comercial y de subsistencia, algunas como alimento, otras como recreación, varias de ellas se ven amenazadas por la contaminación de las aguas, construcción de presas, enfermedades, tala de manglares, sedimentación, extracción de coral, urbanización y sobreexplotación (Naciones Unidas, 2014). Estos recursos se han clasificado en los siguientes grupos; 1) peces de agua dulce, 2) peces diádromos, 3) peces marinos, 4) crustáceos, 5) moluscos, 6) ballenas, focas y otros mamíferos acuáticos, 7) diversos animales acuáticos, 8) productos diversos de animales acuáticos, y 9) plantas acuáticas.

En el renglón de otros recursos biológicos están incluidos animales y plantas cultivadas, donde está todo tipo de ganado, cultivos anuales como trigo, maíz y arroz, también plantaciones de árboles frutales, huertas, viñedos, todos estos recursos forman la base de la alimentación. La mayoría de estos recursos son cultivados y son la base de alimentación de cada país. También incluyen plantas, hongos, frutas y animales silvestres que soportan la alimentación de algunos pueblos. Estos últimos constituyen los recursos biológicos naturales, los cuales resultan muy difíciles de contabilizar en una economía

El último tipo de recursos son los hídricos, constituidos por la cantidad de agua dulce y salobre que forman los cuerpos continentales de agua, incluyendo las subterráneas y del suelo. Entre los cuerpos de agua dulce se incluyen el agua superficial donde están reservorios artificiales, lagos, ríos y corrientes, glaciares, nieve y hielo, aguas subterráneas y aguas del suelo.

Según Peña (2006), contar con seguridad hídrica, significa: 1) disponer de agua en forma adecuada en cantidad y calidad para el abastecimiento humano, los usos de subsistencia, protección de los ecosistemas y la producción; 2) contar con la capacidad para el aprovechamiento de estos recursos, y 3) un nivel aceptable de riesgos para la población, el medio ambiente y la economía.

Todo lo anterior constituye el capital natural que los países deben cuidar, explotarlos de la mejor manera y disminuir las prácticas extractivistas de los mismos. Estos recursos constituyen la vida del planeta y son esenciales para la economía y la vida de toda región.

10.3. EL CAPITAL ECONÓMICO Y FINANCIERO

Los activos económicos y financieros en posesión de un país son fundamentales en el apoyo del bienestar material y la producción de bienes y servicios para el consumo privado. Además, funcionan como reserva de valor para la programación de gastos futuros y mantenimiento y mejora de las condiciones materiales. El capital producido abarca los activos antropogénicos como carreteras, ferrocarriles, edificios y la maquinaria; también los activos de propiedad intelectual obtenidos a partir del gasto en I + D, la inversión en software y obras de arte, y la existencia de bienes finales e intermedios. Por su parte, el capital financiero incluye los activos financieros como dinero de curso legal y depósitos en bancos, acciones y participaciones de capital, títulos y derivados, tras descontar los pasivos en forma de préstamos y títulos de deuda (OCDE, 2022).

Los activos fijos producidos constituyen la capacidad del sector productivo de un país. La OCDE (2022) encuentra que, considerando los países de América Latina para los que se tiene información disponible, esta región sólo alcanza un tercio del valor medio que tiene la OCDE, pero se observa un crecimiento significativo, pues se incrementó en un 55% entre el año 2000 y el 2018, resaltando los casos de Chile y República Dominicana; a pesar de este crecimiento, sigue siendo válido lo que Calderón y Servén apuntaban en 2010, que la infraestructura sigue siendo una barrera para el crecimiento y desarrollo en la región. Estos mismos autores (Calderón y Servén, 2010) revisan el comportamiento de las telecomunicaciones, energía eléctrica, transporte terrestre y agua y saneamiento; haciendo una comparación con un grupo de países asiáticos, llega a la conclusión que el desarrollo de la infraestructura de América Latina encierra un potencial considerable para incrementar el crecimiento económico y reducir la pobreza en toda la región. La infraestructura económica se define como

[...] aquella parte de la infraestructura o conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se prestan servicios para los sectores productivos y los hogares, incluyendo los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones, y, agua potable y alcantarillado (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, como se citó en Sotelsek y Perrotti, 2022, p. 5).

En cuanto a la inversión en infraestructura, Sotelsek y Perrotti, 2022, señalan que América Latina 1) debe gastar más en infraestructura, pasando de un 2% del PIB a un rango de entre 3 y 6%; 2) gastar mejor, realizar inversiones con mayor productividad y competitividad, sin descuidar los objetivos sociales; 3) el Estado debe ocupar un lugar central en la prestación de servicios de infraestructura, y 4) es necesaria la participación del sector privado en la infraestructura y reforzamiento de los mecanismos de mitigación del riesgo. Estos autores insisten en la necesidad de impulsar en la región lo que se denomina estructura verde, concepto muy relacionado con el de capital natural que se vio en el apartado anterior.

El Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) publicó hasta 2018, el Global Competitiveness Report, donde explicaba la competitividad con base en 12 pilares; el segundo pilar correspondía a la infraestructura, la cual se cuantificaba mediante nueve indicadores: 1) calidad de la infraestructura, 2) calidad de las carreteras, 3) calidad de los ferrocarriles, 4) estructura portuaria, 5) transporte aéreo, 6) disponibilidad de asientos en avión, 7) oferta de energía eléctrica, 8) suscripción a teléfonos celulares y 9) líneas de teléfonos fijos. Con base en ello, se elaboró un ranking con 137 países, donde se toman 15 países de América Latina ordenados por el lugar que ocupan en este ranking; el mejor ubicado es Panamá en el lugar 37, Chile 41, México 62, Costa Rica 65, Ecuador 72, Brasil 73, El Salvador 77, Argentina 81, Guatemala 84, Perú 86, Colombia 87, Nicaragua 92, República Dominicana 101, Honduras 104 y Paraguay 118. Como se puede observar, los países de la región no presentaban buena ubicación en este ranking, lo cual implica que no contaban con una adecuada infraestructura.

Un elemento ausente en las anteriores definiciones de infraestructura es lo que hoy se denomina infraestructura verde; ésta brinda varios

beneficios a la sociedad, pues reduce la contaminación de las ciudades y el efecto de las ondas de calor, así como mejora la salud, tanto física como mental, a través de la producción de oxígeno y la construcción de espacios recreativos. Existen visiones en cuanto a este tipo de infraestructura; por ejemplo, en Estados Unidos la centran en el problema del agua; en cambio, la concepción de la Unión Europea es más hacia un enfoque holístico. América Latina tiene que abrazar este segundo enfoque, pero, además, no debe ser discordante con la infraestructura gris, tienen que atenderse de manera complementaria. La infraestructura verde se considera como

[...] un sistema de apoyo a la vida natural de nuestra nación: una red interconectada de vías fluviales, humedales, bosques, hábitats de vida silvestre y otras áreas naturales; vías verdes, parques y otros terrenos de conservación; granjas, ranchos y bosques en funcionamiento; y áreas silvestres y otros espacios abiertos que apoyan a las especies nativas, mantienen los procesos ecológicos naturales, sostienen los recursos del aire y agua y contribuyen a la salud y a la calidad de vida de las comunidades y las personas (Benedict y McMahon, 2002, p.12).

Otro tipo de activo es la propiedad intelectual, que es el capital de conocimiento de un país que puede mejorar el nivel de vida a través del impulso a la productividad y dando mayor valor agregado a sus productos. La OCDE encuentra que el valor per cápita de los servicios de software y bases de datos en América Latina, en 2018, sólo alcanzaba el 9% del nivel medio de los países miembros de esa organización.

Un gran problema de nuestra región es la poca inversión en I + D. En promedio, se calcula en 0.43 del PIB para 2018, que corresponde a una sexta parte del promedio de la OCDE (2.56); el porcentaje que los países de América Latina dedican a este rubro apenas ha aumentado el 0.1 puntos porcentuales en el periodo de 2000 a 2018 (OCDE, 2022).

Alatraste (2022) remarca la gran dificultad para que en los países en vías de desarrollo, como los de América Latina, puedan surgir sistemas de innovación sólidos. Esto por existir un clima de negocios deficiente; la expresas a menudo carecen de incentivos, experiencia y recursos para

emprender actividades de innovación, la existencia de un desarrollo institucional deficiente y débiles políticas de innovación.

De acuerdo con la opinión anterior, para la construcción de un sistema de innovación eficiente sería necesario encaminar el capital humano hacia una visión de innovación; no sólo es necesario ofrecer mayor educación, sino inculcar en las personas el espíritu de la innovación, fortalecer las instituciones para soportar y proteger los ejercicios de innovación, promover en los negocios la necesidad de innovar. El Estado debe instrumentar políticas en esta dirección tanto desde el lado de la demanda como desde el lado de la oferta. El sistema de innovación, ya sea nacional o regional, debe mantener siempre estrategias innovadoras, desde la más básica como es la habilidad imitadora, hasta las que menciona el Banco Mundial (The World, Bank, 2010) para la tecnología: *a*) creación de tecnología, *b*) adaptación de tecnología, y *c*) adopción de tecnología. Los organismos, como el Banco Mundial y la OCDE, han realizado múltiples trabajos que demuestran que la inversión en investigación y desarrollo detona innovaciones, refuerza el incremento en la productividad, mejora el ingreso per cápita y puede sostener un crecimiento a largo plazo (Crespi, Tacsir y Vargas, 2016). Los mismos autores opinan que una de las limitaciones para emprender estudios acerca de la innovación en América Latina es la ausencia de indicadores armónicos y de posible comparación entre los diferentes países (Crespi, Tacsir y Vargas, 2016). Sin embargo, se puede profundizar en esta cuestión y señalar que existe dificultad para construir estos indicadores armónicos y confiables al no disponer de la información necesaria y a tiempo para su construcción.

Los países de América Latina tienen la necesidad de fortalecer los procesos de innovación, pero, de manera más general, deben reforzar los procesos y mecanismos de generación, difusión y usos del conocimiento.

10.4. EL CAPITAL HUMANO

El capital humano se refiere a la capacidad productiva intrínseca de los seres humanos (Eide y Showalter, 2010). Dicho capital es incrementado mediante la inversión en giros como educación, salud, bienestar y entrenamiento de los individuos (López Leyva et al., 2020).

Este concepto, según Paulsen (2001), puede definirse como las capacidades productivas –conocimientos, entendimientos, talentos y habilidades– poseídas por el individuo o por la sociedad, las cuales se fortalecen con la inversión en este capital que se expresa en todos los recursos para educación, salud y otras actividades que incrementan las facultades productivas de los individuos. Las inversiones en capital humano son atractivas para el individuo y para la sociedad en general (López Leyva et al., 2020).

La preocupación por mejorar el capital humano se observa desde las aportaciones de Smith (1776/2008) al comparar el costo de formar un hombre educado en uno de aquellos oficios que requieren de pericia y destreza extraordinarias con la adquisición de una máquina costosa. Ambos casos constituyen una inversión.

Los estudios del capital humano se vieron interrumpidos por Marshall, pero para 1961 los trabajos de Schultz dieron origen a la teoría del capital humano, la cual se ha fortalecido con las aportaciones de Becker, Mincer, Lucas, Romer y muchos más.

La población de jóvenes en América Latina que no trabaja ni estudia ha disminuido. Sin embargo, este porcentaje sigue siendo superior al alcanzado por la OCDE. Por tal razón, los países no deben descuidar este aspecto, ya que esta población es la que mayormente puede aportar a la economía de un país; pero, además, preservan la alta capacidad de mejorar sus destrezas y capacidades. También es pertinente cuidar que los empleos que se ofrezcan no contengan alta vulnerabilidad y no sean, principalmente, en el sector de la informalidad.

La preparación del capital humano puede encontrar múltiples barreras; en riesgos para la salud se encuentra el sobrepeso, retraso en el crecimiento, desnutrición, el tabaquismo, el consumo de alcohol y otras drogas más perjudiciales, la violencia y otros. Cada uno de estos factores de riesgo tiene su presencia en la región; por ejemplo, en América Latina el 60% de la población tiene sobrepeso y el 25% manifiesta obesidad, valores que son ligeramente arriba de los manifestados por la OCDE, que son 58% y 23%, siendo México el país con mayor problema, 65% y 30%, respectivamente, por mantener una dieta rica en grasas y azúcares. Otro elemento que se debe atender es el tabaquismo; la buena noticia es que en la región se ha disminuido drásticamente el porcentaje de fumadores, hasta colocarse en

un promedio más bajo que el exhibido por la OCDE. Otra buena noticia es que ha disminuido el consumo de alcohol a porcentajes promedio mejores que los de la OCDE.

Brito e Iglesias (2021), con base en el reporte del Foro Económico Mundial de 2015, establecen que existe un problema de formación y capacitación de capital humano, lo cual se refleja en su baja productividad y competitividad; esto explica por qué América Latina no ha presentado un mejor comportamiento en su economía, lo que ha impedido que sus ingresos per cápita converjan hacia los niveles de los países más desarrollados.

10.5. CAPITAL SOCIAL

Con el concepto de capital social la OCDE (2020), en términos generales, se refiere a las redes, normas, entendimientos y valores compartidos que facilitan la cooperación dentro de un grupo o entre grupos de población en el seno de una sociedad. Por su parte, el Banco Mundial entiende el capital social como «las normas y relaciones sociales dentro de una estructura social que permiten a las personas coordinar una acción para llegar a conseguir logros deseados en tal sentido, se entiende como un activo colectivo constituido por vínculos formales e informales» (Jiménez Carmona, 2018, p. 74). Esta autora insiste en la utilidad del capital social porque: 1) aumenta los costos potenciales para la transgresión en cualquier transacción individual o colectiva; 2) promueve sólidas reglas de reciprocidad; 3) permite el fortalecimiento de la confianza en el plano individual y colectivo, y 4) socializa el éxito alcanzado, ya sea individual o grupal (Jiménez Carmona, 2018).

El documento citado de la OCDE (2020) trata el capital social en los siguientes puntos: voluntariado, confianza en los demás, confianza en las instituciones, en especial gobierno y policía, corrupción, apoyo a la democracia y moral tributaria, discriminación y desigualdad injusta.

La misma OCDE (2022) refiere el voluntariado como el suministro de tiempo y mano de obra no remunerada a personas que no forman parte del núcleo familiar. Cuando se realiza bajo el cobijo de una organización o grupo legalmente constituido, entonces este ejercicio es un voluntariado formal, pero este es informal si se realiza fuera del contexto organizacional.

La confianza en los demás es un elemento que constituye un adhesivo del capital social, es el fundamento de la cooperación, se sustenta en la confiabilidad que cultiva entre los integrantes de un grupo social. En el reporte de la OCDE (2022), el cual considera once países, sólo el 14% de las personas declararon que se puede confiar en la mayoría de la gente. Con número muy bajos de Brasil donde sólo el 4% manifiesta que se puede confiar en los demás. Mantener la confianza entre los miembros de una sociedad constituye un elemento central para emprender y llevar a buen término proyectos de desarrollo; además, para mantener una convivencia pacífica y ordenada.

También es importante considerar la confianza en las instituciones. Para ello, éstas deben ser eficientes en el manejo de los recursos, prestación de los servicios y brindar seguridad a los ciudadanos. En economía, deben reducir los costos de transacción de los productos y servicios en los mercados. Las dimensiones que se miden con mayor frecuencia son la confianza en el gobierno y la confianza en la policía. En América Latina, apenas un tercio de la población de los once países estudiados por la OCDE (2022) confían en el gobierno, nivel inferior al promedio de los países de la OCDE, que es del 45%. Los países donde los ciudadanos tienen menor nivel de confianza en las instituciones son Brasil y Perú, pues apenas el 25% de los ciudadanos manifiestan confianza en las instituciones. En un estudio presentado por Liberdóm (2018) acerca de la fortaleza institucional de 153 países, encuentra que, en Latinoamérica, Chile es el mejor posicionado en el lugar 23, Uruguay 32, Costa Rica 34, Panamá 42, Perú 51, El Salvador 60, México 72, Colombia 74, Paraguay 76, Brasil 88, Nicaragua 94, Argentina 105, Bolivia 113 y Venezuela 153 en último lugar. Por los indicadores presentados, una tarea pendiente de América Latina es lograr mayor confianza en las instituciones y el fortalecimiento de las mismas.

Países latinoamericanos como México y Venezuela han transitado por el hecho de disponer condiciones suficientes para el impulso de sólidos procesos de desarrollo, pero la corrupción se ha encargado de diluir estos momentos. José López Portillo y Carlos Andrés Pérez, presidentes de estos países, en su momento, notificaron a su pueblo que «debía estar preparado para administrar la riqueza», pero sólo fueron falsas ilusiones

diluidas por la alta corrupción, la cual encontró terreno fértil ante un débil capital social que poseían las sociedades de estas naciones. Múltiples eventos deshonorosos para los países de la región se han dado por motivo de la corrupción; en los últimos tiempos, la empresa Odebrecht manchó de corrupción a los gobiernos de varios países de la región, al declarar ante el Departamento de Justicia de Estados Unidos que había pagado 388 millones de dólares en sobornos a líderes políticos de nueve países latinoamericanos (Reid, 2019). Pero sin duda la corrupción se ha vuelto más visible y fácil de detectar y criticada por la sociedad.

Un elemento que ayuda a menguar la corrupción son las acciones en apoyo a la transparencia y rendición de cuentas. En esta dirección, Transparencia Internacional (2021) publica un índice de transparencia, el cual en 2021 calificó a 180 países en una escala de cero a cien, siendo cero la menor calificación y cien la calificación más alta. El país de América Latina mejor calificado fue Uruguay con 73 puntos; no en balde, este país fue la primera democracia de América Latina; le sigue Chile con 67, Costa Rica 58, Cuba 46, Colombia 39, Argentina y Brasil 38, Ecuador y Panamá 36, El Salvador 34, México 31, Bolivia, República Dominicana y Paraguay 30, Honduras 23, Nicaragua 20 y Venezuela 14. Si se considera, como en la academia, una calificación aprobatoria mayor de 60, sólo Uruguay y Chile estarían aprobados.

La democracia electoral es un fenómeno nuevo en América Latina, pues resultaba difícil instaurarse en una región donde los golpes de Estado y las dictaduras proliferaron en la segunda mitad del siglo XX. Sólo entre marzo de 1962 y junio de 1966 se registraron nueve golpes de Estado; incluso la tradición democrática de Uruguay sucumbió, después Chile en 1973 y Argentina en 1976 (Reid, 2019). Estos golpes de Estado, las dictaduras y las invasiones, fueron un pesado legado para el desarrollo de la democracia en la región. A pesar de lo anterior, casi la mitad de la población de los once países analizados por la OCDE (2022) apoyan la democracia como mejor forma de gobierno, siendo Brasil y México donde esta forma de gobierno alcanza el menor puntaje, abajo del 40%. Uno de los elementos que socaba la democracia es la alta corrupción que priva en algunos países, pero, sin duda, el elemento que puede fortalecer la democracia es la eficiencia del gobierno.

El trabajo de la OCDE (2022, p. 251) establece que las normas de tolerancia y no discriminación de personas y grupos que pertenecen a grupos de procedencia, aspecto o creencias distintas son esenciales para la cooperación justa e inclusiva. El mismo documento señala que el 17% de la población de los once países estudiados se declara perteneciente a grupos discriminados, porcentaje que no ha variado desde 2006.

10.6. CONCLUSIONES

Si los países desean lograr y mantener el crecimiento de su economía, es necesario impulsar las diferentes formas de capital. En este trabajo se considera, en primer lugar, el capital natural, esto es, brindar protección y mantener un uso adecuado de los activos naturales y ambientales. Tener presente que existen recursos de este tipo, los cuales, al perderse, ya no es posible su recuperación, la pérdida es para siempre. Otra forma de capital es el económico y financiero; sin duda, para los gobiernos y los economistas esta es la forma de capital que mayormente toman en cuenta. Cuando se presentan las crisis, generalmente, es en esta forma de capital. Una gran debilidad de los países latinoamericanos es la desatención a las políticas de formación de capital humano; este tipo de capital está muy ligado al sistema educativo. Si no se cuenta con políticas educativas sólidas, resulta difícil la formación de un capital humano adecuado, o también la formación de un núcleo productivo que pueda pilotar la sociedad por la senda del crecimiento. El capital social constituye una cuarta forma de capital; la sociedad de un país debe fortalecer la formación de redes, de grupos sociales propositivos y activos que propicien las relaciones sociales y organizativas para la producción, pero, sobre todo, para reducir los costos de transacción.

El crecimiento no se puede lograr sin el aumento de la masa laboral y aumentos en la productividad, es decir, el rendimiento por hora trabajada. A ello se le suman un conjunto de factores para conseguir lo más importante, que es el logro de un mayor bienestar para la sociedad.

CAPÍTULO XI

POLÍTICAS DE AMÉRICA LATINA EN LA BÚSQUEDA DEL OBJETIVO 9 DE LOS ODS

II.1. INTRODUCCIÓN

Al revisar el objetivo 9: *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*, cuenta con cuatro metas que no se podrán alcanzar para el 2030. En el centro de dichas metas se identifican cuatro líneas de política económica: *a) infraestructura resiliente; b) promoción a la industrialización y el empleo, modernización industrial y pequeñas empresas; c) fortalecer la investigación científica, y d) promover la innovación*. El presente capítulo se desarrolla en dos apartados en los cuales, se considera, se pueden incluir las cuatro metas señaladas.

II.2. INDUSTRIALIZACIÓN

Desde la fundación de la CEPAL en 1948, se puso la industrialización en el centro de sus preocupaciones. En su primera década de existencia, este organismo sólo pensó en la industrialización hacia adentro cuando la economía mundial estaba en la época de oro del capitalismo, pero también del sistema socialista, lo que se expresaba en altas tasas de crecimiento a nivel global. América Latina, mientras tanto, buscaba su industrialización basada en el modelo de sustitución de importaciones, un tipo de cambio fijo con un mercado protegido, lo cual hizo que la región presentara

altas tasas de crecimiento. Para la década de los sesenta, ya la CEPAL buscó brindar explicaciones acerca de las barreras al proceso de industrialización. Pinto, en esa década, expuso la idea de una barrera consistente en la heterogeneidad estructural (Pinto, 1965; 1970). Para 1980, Octavio Rodríguez explica como limitantes al proceso de industrialización las provenientes del estrangulamiento externo, así como las limitantes internas, donde resalta las de tipo tecnológico, las de tipo económico y la debilidad institucional.

Décadas después, para 2018, Bielschowsky y Torres argumentan los mismos tipos de barreras para la productividad de las economías latinoamericanas; primero, denotan una brecha externa que refleja las asimetrías en las capacidades tecnológicas de la región respecto a la frontera internacional. Esto por la diferencia con que las economías desarrolladas innovan y el retraso con el que los países latinoamericanos pueden adaptar, imitar o absorber estas tecnologías.

El segundo factor es la brecha interna o heterogeneidad estructural que mencionaba Pinto en los setenta. Es notoria diferencia de productividad existente entre los sectores del sistema productivo. El uso de tecnologías resulta de diferente intensidad entre los sectores componentes de la economía, pero, incluso, se puede observar diferencia al interior de un mismo sector. Este diferencial en las productividades entre sectores se traduce en diferencias salariales, las cuales repercuten en una estructuración social desigual por la presencia de una mala distribución del ingreso.

Con datos de Bielschowsky y Torres (2018), se encuentran distancias muy marcadas en el índice de productividad del trabajo; por ejemplo, el índice mayor se encuentra en la minería con 756.4 puntos y el menor en agricultura con 31.0, lo que implica que el índice de la minería es casi 25 veces superior que el de la agricultura; es siete veces mayor que la productividad media y una diferencia de 725.4 puntos entre la productividad de los dos sectores. Otros índices altos son el de la electricidad y el sector financiero. En contraparte, la agricultura, el comercio y la construcción ostentan los índices menores. En el nivel medio se encuentran la industria y el transporte. Si se compara con la economía de los Estados Unidos, se comprueba que el diferencial entre sectores en ese país no es tan alto; por ejemplo, el sector de menor productividad es la construcción con 37.5

puntos y el más alto es electricidad con 224.4, el cual es casi seis veces mayor que el de la construcción (CEPAL, 2009).

Entonces, una tarea que sigue pendiente en la industrialización y en general en las economías latinoamericanas es el combate a esta heterogeneidad estructural, ya que, como se afirmó, conduce a la existencia de implicaciones sociales. Los gobiernos de la región, como el mexicano, impulsan políticas sociales de transferencia directa hacia sectores de la población, adecuado para mejorar la distribución del ingreso, pero es necesario que se activen políticas para atender los orígenes de esta mala distribución del ingreso, debilidad que sólo se puede remediar mediante el incremento de la productividad de los diferentes componentes de la función de producción.

Es indudable que América Latina ha incrementado su participación en la economía mundial a través de políticas de apertura comercial. En un documento de la CEPAL se calcula que el incremento en la apertura comercial pasó de 12.6 al 46.1 de 1990 a 2007, lo que marca una intensificación en el comercio internacional. En el centro de esta dinámica siguen estando los productos primarios, por ejemplo, en Venezuela las exportaciones en un 83.9% fueron petróleo; Ecuador, petróleo (54.7%); Paraguay, semilla de soja (35.6%); Bolivia, gas (27.5%); Chile, cobre refinado (27%); Perú, oro no monetario (18%); Colombia, petróleo (19%), y Honduras, café (18.4%) (Durán Lima y Álvarez, 2017). Éste constituye uno de los problemas de las exportaciones latinoamericanas, encaminadas a depender de los recursos naturales. Sigue siendo un reto para la región incorporar a sus exportaciones bienes con mayor elasticidad y con mayor desarrollo tecnológico. En la primera década del siglo XXI crecieron las exportaciones como producto del auge de las materias primas. Este incremento fue eminentemente cuantitativo; no se advirtió una transformación cualitativa del aparato productivo debido a la carencia de políticas activas de fomento industrial. En esa época de crecimiento, los sectores de mayor dinamismo fueron la agricultura, por la exportación de granos y la minería, los cuales empujaron una balanza superavitaria debido a los precios altos en el mercado internacional. Muchos años después, siguen estando vivas las barreras que asfixiaron el modelo de sustitución de importaciones.

Para 2021, de nueva cuenta el mayor aumento en los precios de las exportaciones de bienes respecto a los precios de las importaciones permitió un crecimiento de las economías, principalmente en los países exportadores de hidrocarburos, productos mineros y productos agrícolas. Entre los 25 productos mejor posicionados en el comportamiento de los precios se encuentran nueve ubicados en estos sectores.

En un libro reciente, Robinson (2020) narra las historias de dieciséis *commodities* de origen latinoamericano que transitan por el mundo y marcan la economía de la región, donde sobresalen: el acero de Minas Gerais, el niobio también de Brasil, el coltán de Venezuela, los diamantes y esmeraldas de Brasil, bananas de Honduras, patatas de Perú, cobre de Chile, litio y quinoa de Bolivia, plata y aguacates de México, soya y carne bovina de Brasil y Argentina, petróleo de Venezuela y México. Cuando los precios de estos y otros productos del mismo tipo aumentan en el mercado mundial, la economía de la región observa un buen comportamiento.

Una de las preocupaciones de las economías latinoamericanas es la reducción de las brechas de productividad respecto a los países desarrollados, esto es, la búsqueda de la convergencia externa, por ejemplo, respecto a Estados Unidos. Otra medida tendría que ser la búsqueda de la convergencia interna, es decir, procurar un acercamiento en la productividad de los sectores productivos, pero también al interior de los mismos. La brecha externa de productividad se puede expresar a través del coeficiente de dispersión de la productividad, el cual fue de 0.52 para Estados Unidos en 2008, en tanto que para América Latina este valor fue de 1.05, lo que implica una relación entre la dispersión relativa respecto a Estados Unidos de 2.01.

Con todo lo anterior, se apunta que las economías latinoamericanas tienen tres pendientes inmediatos: 1) diversificar su producción hacia productos no derivados de forma directa de los recursos naturales; 2) incrementar la productividad del trabajo con la finalidad de reducir la brecha respecto a los países desarrollados, y 3) promover la convergencia interna con la finalidad de reducir la dispersión de productividades entre los sectores de la economía y al interior de los mismos.

II.3. LAS POLÍTICAS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Un elemento central para el incremento de la productividad y competitividad de un país es la producción y difusión del conocimiento. En la base de dicho proceso se encuentra el monto de recursos que se dedican a esta actividad. En América Latina, el porcentaje del PIB que se destina a Investigación y Desarrollo (I + D) es bajo. Con datos del Banco Mundial, se encuentra que en promedio se dedica a esta actividad en el contexto mundial, de 2000 a 2020, el 2.053% del PIB; en cambio, en América Latina apenas alcanza el 0.65%, lo que implica que el porcentaje global supera al de América Latina en 3.16 veces. Al revisar el comportamiento de las dos economías de mayor tamaño, Brasil y México, el primero alcanzó el 1.123%, para ser el país de la región que destina mayor cantidad de recursos a estas actividades; en cambio, el segundo, apenas logró el 0.392%, cifra muy reducida para la 15a. economía del mundo.

López Leyva (2020), al revisar las fortalezas y debilidades de la educación superior en América Latina, encuentra que la competitividad de este tipo de educación logró una calificación igual a 4.1, en una escala de 1 a 7, siendo más elevada que la competitividad promedio que se logró como países, que fue de 4, esto al promediar 16 países de América Latina. Los indicadores de peor comportamiento fueron la enseñanza de matemáticas y ciencias, que apenas logró el 2.8, y la calidad del sistema educativo fue de 3. En cambio, el indicador de mayor valor fue calidad de la administración de las universidades, 4.2, porque los países han creado agencias evaluadoras que centran su atención en la función de gestión y administración de las instituciones de educación superior. Varios indicadores han presentado mejoras sustantivas; son los casos de la cobertura, la escolaridad esperada, administración y gestión de las universidades y la igualdad entre géneros, entre otros, pero todavía se presentan desventajas, sobre todo, en los indicadores correspondientes a la calidad, como la escolaridad media, puntajes en la prueba PISA y utilización de matemáticas y ciencias en la solución de problemas.

En cuanto a la publicación de artículos académicos en revistas indexadas, América Latina incrementó su participación en el contexto mundial. Con datos del Banco Mundial, la región producía el 2.3% de los artículos

en el contexto mundial en el año 2000, y para 2018 ya alcanzó a producir el 4.2%, cifra que todavía es reducida, pero se observa un incremento. No se puede decir lo mismo de las patentes registradas por residentes, ya que en el año 2000 tenía el 0.6% del global y para 2020 bajó al 0.36%.

Al comparar la producción científica de los países latinoamericanos entre el año 2000 y 2021, utilizando el ranking de Scimago (<https://www.scimagojr.com/countryrank.php>), se observa que pocos países mejoraron su ubicación, donde destacan Brasil, que pasó del lugar 17 al 14; Chile mejoró sólo un lugar, del 44 al 43; Colombia pasó del 57 al 47, y Perú del 80 al 63. México permaneció en el lugar 30, Argentina bajó del lugar 35 al 48, Venezuela del 50 al 98, Cuba, del 53 al 88, Puerto Rico del 71 al 109 y Uruguay del 77 al 87.

El número de investigadores por cada millón de habitantes también resulta reducido respecto al promedio mundial, pues para el año 2000 este promedio era de 1075 investigadores, en tanto que en América Latina apenas llegó a 296, que equivale al 27.5% del promedio mundial. Para 2005, este porcentaje fue de 37.9%, para 2010 se alcanza 41.8% y se estabiliza en esa cantidad hasta 2015. Este constituye un bajo número de investigadores en la región.

Con base en los anteriores indicadores, se observa que América Latina manifiesta una gran debilidad en el campo de la ciencia y la tecnología. Sin el fortalecimiento de este sector, resulta imposible impulsar un sector de producción de conocimiento, lo cual tiene serias implicaciones en el crecimiento económico de la región, pero lo más serio es que no se puede dar impulso al desarrollo económico y social.

11.3.1. Tendencias y políticas en el campo de la ciencia y tecnología en América Latina

En América Latina, desde los años sesenta del siglo XX, se discutía el papel de la ciencia y tecnología en el desarrollo de los países.

De acuerdo con Sábato y Botana (1972), las ideas de este pensamiento surgieron de una práctica. Varios acontecimientos refuerzan tal afirmación: a) el caso exitoso de la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina;

b) el desarrollo de informática en universidades y empresas argentinas; c) el avance aeronáutico brasileño (caso concreto de la empresa Embraer); d) el desarrollo informático en Brasil, y e) los adelantos en el sector petrolero de México. La perspectiva metodológica es de carácter inductiva, mismo método de trabajo utilizado por la CEPAL en el impulso del pensamiento económico latinoamericano (López Leyva, 2022, p. 87).

Desde los años setenta del siglo XX, el pensamiento latinoamericano rechazó la idea de que el subdesarrollo era una etapa del desarrollo, de ahí la inquietud de lograr un avance en ciencia y tecnología que fuera acorde a las condiciones de las economías latinoamericanas; se debía pensar en adelantos tecnológicos vinculados a las estructuras productivas de la región (Casas, 2004).

Mucho antes de que los trabajos acerca de la «triple hélice», presentados por Etzkowitz y Leydesdorff (1997) en América Latina, Sábato y Botana desarrollaron el famoso «Triángulo de Sábato», que constituye una estrategia de política en ciencia y tecnología para la región latinoamericana, cuyo como objetivo era «lograr la capacidad técnico científica de decisión propia a través de la inserción de la ciencia en la trama misma del proceso de desarrollo (Sábato y Botana, 1968).

En la primera década del siglo XXI, la preocupación de la CEPAL estuvo centrada en la inserción de América Latina en la economía mundial, expresado en el documento el *Desarrollo productivo en economías abiertas*, en el que incluye un conjunto de principios de política en ciencia y tecnología para los países de la región.

Lo primero es disponer de recursos para el impulso de estas actividades. En el presente documento ya se expuso la limitación de los recursos en todos los países, siendo Brasil el que destina un mayor monto de fondos a este sector. Una característica importante es que la mayor parte de estos recursos provienen del sector público. Resultan limitados los fondos que las empresas destinan a innovación.

Las empresas transnacionales representan flujos de conocimiento tecnológico que lo esparcen a contratistas y proveedores locales, pero se requieren políticas de apoyo en la formación de recursos humanos para la industria y contar con mecanismos para la difusión de las innovaciones.

En esta dirección, los países de América Latina tienen mucho que aprender de algunos países asiáticos, en el sentido de la forma de cómo han aprovechado las empresas transnacionales y de cómo se han apropiado de sus tecnologías.

Apoyo a las empresas locales y fortalecimiento a los sistemas nacionales de innovación. En este sentido, resulta muy pertinente enfocar los apoyos a sistemas regionales de innovación y ecosistemas de innovación en específico. Pensar en un desarrollo endógeno para aprovechar las capacidades de las regiones para la creación de empleo de mayor calidad, productos con los cuales se pueda competir en el mercado internacional y desarrollar proveedores locales.

Apoyar a las empresas medianas y pequeñas. En la estructura empresarial de la región domina este tipo de empresas; por tanto, es importante apoyarlas considerando el nivel de empleo que ofrecen, pero también otros elementos, como el tipo de productos que envían al mercado. Se tiene que pensar el desarrollo tecnológico de estas empresas, pero, además, fomentar la cultura empresarial que, por su número y alta vinculación con la sociedad, se convierten en nichos y nodos centrales para el logro de una economía sana.

Con el advenimiento de la cuarta revolución industrial, los países de la región deben mejorar su infraestructura digital. Esta fue una gran debilidad que se pudo observar con la pandemia del Covid-19. Es necesario el impulso a la innovación por medio de las tecnologías de la información y la comunicación, principalmente el desarrollo de redes, la estructuración de plataformas, bases de datos y en general la infraestructura informática que permita mejorar la conectividad para el trabajo en redes.

En general, se debe mejorar el capital humano de la región, pero también, como lo había señalado Fanjzylber (1983), es necesario mejorar el núcleo productivo de los países. Por esta dirección, sería adecuado promover el mejoramiento del capital social, con la finalidad de lograr una mejor comprensión social de la importancia del papel que cumple la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico.

La CEPAL para 2014 concluye que: 1) aunque las actividades de C y T requieren de un fuerte apoyo financiero para su ejecución, el gasto en este sector sigue siendo bajo y la participación del sector privado es muy redu-

cida; 2) la política en C y T está supeditada a la política económica; tal idea está basada en el supuesto de que cuando las señales macroeconómicas son correctas, la producción y la tecnología se adaptan virtuosamente por el sendero del crecimiento, y 3) no se observa coordinación entre las políticas en C y T y una estrategia de cambio estructural (CEPAL, 2014a, p. 288).

II.4. UNA ALTERNATIVA: LA INNOVACIÓN

La región tiene la necesidad de promover procesos de innovación, tanto desde la perspectiva tecnológica como de innovación social e institucional. Por el campo de la innovación tecnológica es prudente promover procesos de destrucción creativa, donde Aghion, Antonin y Bunel (2021) argumentan, en primer lugar, que la clave central para el crecimiento económico se encuentra en la acumulación de innovaciones; en ello tiene un papel central el Estado con sus instituciones y recursos, ya que los individuos podrán invertir poco como producto de que no internalizan las mejoras que las innovaciones pueden aportar a la sociedad o desconocen las mejoras futuras que pueden traer tales innovaciones. Una segunda idea clave que manejan estos autores es que la innovación está motivada por la perspectiva de las rentas monopólicas como una recompensa por innovar, a partir de lo cual se desprende un segundo papel del Estado, que es la regulación de los derechos de propiedad y la promoción de procesos de innovación. Un tercer elemento es que cada innovación introducida destruye las rentas de las innovaciones anteriores. El Estado tiene una doble función; por un lado, debe garantizar la libre entrada de innovadores al mercado de bienes y servicios; por otro, debe garantizar el empleo ante las amenazas provenientes de las innovaciones.

Otro elemento a revisar es la baja productividad de los factores en la región, manifiesto en el largo plazo. En un estudio de Astorga, Bergés y Fitzgerald (2011) de la economía latinoamericana a lo largo del siglo XX, encuentran que los bajos niveles de inversión en capital fijo y capital humano son la causa de la baja productividad. Esta situación sigue estando presente en la tercera década del siglo XXI.

El fortalecimiento de una economía se encuentra en la innovación, en la creación de nuevos productos y servicios, elaboración de los mismos

a través de nuevos métodos y procesos; dice Stiglitz (2020) que «La verdadera fuente de la ‘riqueza de las naciones’ descansa en la creación: en la creatividad y productividad de la gente que constituye una nación y las interacciones entre sus miembros» (p. 14). El misma Stiglitz (2020), más adelante, menciona que para recuperar el crecimiento compartido de un país es necesario entender cuáles son sus auténticas fuentes de riqueza, las cuales pueden provenir de

[...] la productividad, la creatividad y la vitalidad de la población; los avances de la ciencia y la tecnología [...] los avances en la organización económica, política y social [...] incluidos el imperio de la ley, la competitividad, los mercados bien regulados y las instituciones democráticas con mecanismos de pesos y contrapesos, y un gran número de instituciones que dicen la verdad (pp. 37-38).

Todo ello no es otra cosa que un proceso de innovación integral donde se incluyen los eventos de innovación tecnológica, social e institucional.

II.5. CONCLUSIONES

Para avanzar en el crecimiento y en el desarrollo económicos, los países deben construir estructuras resilientes, fortalecer no sólo las estructuras para la producción, sino la infraestructura en general, la del sector primario, para una mejor agricultura y ganadería; allí es donde se encuentra la producción de alimentos, la cual no debe descuidarse. Construir estructuras con capacidad de respuesta a diferentes fenómenos, la resiliencia tiene que convertirse en una característica esencial de los sistemas económicos de los países. Una segunda característica debe ser la sostenibilidad, esto es, el cuidado del medio ambiente. En América Latina es muy importante recuperar la sostenibilidad, amenazada por actividades como la minería y en general por las industrias extractivas, se debe aminorar la destrucción de los recursos naturales. La tercera dimensión es la innovación. En todas las actividades, la innovación se convierte en el elemento central. La resiliencia y la sostenibilidad se sustentan en la innovación, porque esta no sólo es de carácter tecnológica, sino también social e institucional.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2013). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*. Ciudad de México: Crítica.
- Acemoglu, D.; Johnson, S. y Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Acquatella, Jean (2001). *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el caribe. Desafíos y factores condicionantes*. Santiago de Chile: CEPAL-PNUD.
- Aghion, Philippe; Antonin, Céline y Bunel, Simon (2021). *The Power of Creative Destruction. Economic Upheaval and the wealth of Nations*. Cambridge MA-London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Alatraste, Arturo (2022). Regional Innovation Policy in Latin America: Exploratory Analysis. *Journal of Technology Management & Innovation*, 17(3), 25-39.
- Astorga, Pablo; Bergés, Ame R. y Fitzgerald, Valpy (2011). Productivity Growth in Latin America over the Long Run. *Review on Income and Wealth*, (57) 2, 203-223.
- Banco Mundial (2019). *Proyecto de capital humano*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2021a). *Invertir en capital humano para lograr una recuperación resiliente: la función del financiamiento público*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2021b). *Proyecto de capital humano. Informe de su situación de tercer año*. Washington: Banco Mundial.

- Baran, Nicholas y Bellany Foster, John (2017). *The Age of Monopoly Capital. Selected Correspondence of Paul A. Baran and Paul M. Sweezy 1949-1964*. New York: Monthly Review Press.
- Baran, Paul A. (1959). *La economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bárcena, Alicia; Bielschowsky, Ricardo y Torres, Miguel (2010). El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual. En Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres. *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. Santiago de Chile: CEPAL, 14-110.
- Barro, Robert J., & Xavier Sala i Martin (1995). Chapter 8: Diffusion of Technology. En Barro, R. J., and X. Sala-i-Martin, eds., *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Bates, R. H., Coatsworth, J. H., & Williamson, J. G. (2007). Lost Decades: Post Independence Performance in Latin America and Africa. *The Journal of Economic History*, 67(4), 917-943.
- Benedict, Mark A. y McMahon, Edward T. (2002). Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century. *Renewable Resources Journal*, 20(3), 12-17.
- Bértola, Luis, y Ocampo, Antonio (2012). *The Economic Development of Latin America Since Independence*. Oxford: Oxford University Press.
- Bielschowski, Ricardo (2006). Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. *Revista de la CEPAL*, 88, 7-15.
- Bielschowsky, Ricardo (1998). Evaluación de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, 21-48.
- Bielschowsky, Ricardo (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neo estructuralismo. *Revista CEPAL* 97, 173-194.
- Bielschowsky, Ricardo, y Miguel Torres (comp., 2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018*. Repositorio CEPAL: Santiago de Chile.
- Blomström, Magnus y Hettne, Bjorn (1990). *La teoría del desarrollo en transición*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, Sergio (2004): Desarrollo endógeno ¿Para qué? y ¿para quién?, Ponencia en el I Seminario Internacional «La Agenda del Desarrollo en América Latina. Balance y perspectivas». Centro de Estudios sobre Desarrollo y Estrategias Territoriales (CEDET).

- Bona, Lenadro Marcelo (2016). Subdesarrollo y excedente económico: una conexión posible entre los aportes de Paul Baran y Celso Furtado. *Cuadernos de Economía Crítica* (CEC), 4, año 2, 95-120.
- Brito, L. F. e Iglesias, E. M. (2021). Capital humano, desigualdad y crecimiento económico en América Latina. *Revista de Economía Institucional*, 23(45), 265-283.
- Bujarin, Nikolai (1972). *Teoría del materialismo histórico. Ensayo popular de sociología marxista*. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina.
- Calderón, César y Servén, Luis (2010). Infrastructure in Latin America. *Policy Research working paper No. 5317*. Banco Mundial.
- Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo (1974). *Dependencia y desarrollo en América Latina* (9a. ed.). México: Siglo XXI.
- Casas Guerrero, Rosalba (2004). Conocimiento, tecnología y desarrollo en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66 (Especial), 255-277.
- Castells, Manuel y Hall, Peter G. (1994). *Tecnópolis del mundo, la formación de complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza.
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, CODS (2020). *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*: Bogotá: CODS.
- CEPAL (1961). *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*. Naciones Unidas, junio.
- CEPAL (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1996). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1998). Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. En *CEPAL. 50 años de pensamiento en la CEPAL*, volumen II. Ciudad de México: FCE, CEPAL, 853-876.
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*. Vigésimonoveno período de sesiones, Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002. CEPAL.
- CEPAL (2009). América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008. *Cuadernos Estadísticos*, 37. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio. CEPAL.
- CEPAL (2014a). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014b). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto periodo de sesiones de la CEPAL. Lima, 5 al 9 de mayo.
- CEPAL (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, 23 al 27 de mayo de 2016.
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL. La Habana, del 7 al 11 de mayo.
- CEPAL (2020). *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2021). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. Informe especial Covid-19. Reporte núm. II.
- CEPAL (2022). *Una década de acción para el cambio de época*. Quinto Informe sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL (abril 3, 2020). *Informe especial Covid-19, núm.1*. Santiago: CEPAL.
- Chaminade, Cristina; Lundval, Bengt-Åke y Haneef, Shagufta (2018). *Advanced Introduction to National Innovation Systems*. Chettenham UK y Northampton MA: Edward Elgar Publishing.
- Chang, Ha-Joon (2003). The Market, the State and the Institutions in Economic Development. En Ha-Joon Chang. *Rethinking Development Economies*. London: Anthem Press, 41-60.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspectives*. London: Anthem Press
- Cimoli, Mario y Giovanni, Dosi (1992). Algunas consideraciones sobre los recientes avances de la economía de la innovación. En Mikel Gómez Uranga et al. *El cambio tecnológico hacia el nuevo milenio*. Madrid: Icaza.
- Clarke, Thomas (2012). Human Capital in Developing Countries. The Significance of the Asian Experience. En Alan Burton-Jones y J. C. Spender

- (eds.). *The Oxford Handbook of Human Capital*. Oxford, Oxford University Press, 618-649.
- CODS (2020). *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*. Bogotá: Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe.
- Collantes, Fernando (2009). Escuelas latinoamericanas de pensamiento económico. Texto presentado en la asignatura: Escuelas latinoamericanas de pensamiento económico. *IV Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo*. Universidad de Cantabria 10/noviembre/2009.
- Comín Comín, Francisco (2011). *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*. Madrid: Alianza.
- Commons, J. R. (1931). Institutional Economics. *The American Economic Review*, 21(4), 648-657.
- Commons, John R. (2003). Economía institucional. *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 648-657.
- Conte Grand, Mariana y D'elia, Vanesa (2008). La política ambiental en América Latina y el Caribe. *Revista Problemas del Desarrollo*, 39(154), 11-134.
- Córdoba Claire, Ted (1986). Bolivia. La maldición del estaño. *Revista Nueva Sociedad*, 81, 4-7.
- Cotler, Helena; Corona, José Alfonso y Galeana-Pizaña J. Mauricio (2020). Erosión de suelos y carencia alimentaria en México: una primera aproximación. *Investigaciones Geográficas*, 101. doi: dx.doi.org/10.14350/riig.59976.
- Crespi, Gustavo; Tacsir, Ezequiel y Vargas, Fernando (2016). Innovation Dynamics and Productivity: Evidence for Latin América. En Mateo Grazzi y Claudio Pietrobelli. *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean. The Engine of Economic Development*. Washington: Palgrave-Macmillan.
- De Janvry, Alain & Sadoulet, Elisabeth (2016). *Development Economics. Theory and Practice*. London and New York: Routledge.
- Delors, Jacques (1996). *La educación encierra un tesoro*. Ciudad de México: UNESCO.
- Dos Santos, Theotonio (1968). *El nuevo carácter de la dependencia*. Segunda Reunión de la Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Lima. 17-19 de octubre de 1968: Instituto de Estudios Peruanos

- Dos Santos, Theotonio (1972). *La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina*. Bogotá: Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria.
- Dos Santos, Theotonio (1978). *Imperialismo y dependencia*. México: ERA.
- Dos Santos, Theotonio (1979). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. En Helio Juagaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek y Theotonio Dos Santos. *La dependencia político-económica de América Latina* 11a. edición. México: Siglo XXI.
- Dos Santos, Theotonio (2002). *Teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. México: Plaza y Janés.
- Dosi, Giovanni; Pavitt, Keith y Soete, Luc (1993). *La economía del conocimiento técnico y el comercio internacional*. México: CONACYT SECOFI.
- Durán Lima, José y Álvarez, Mariano (2017). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y política comercial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dutta, Soumitra (ed., 2011). *The Global Innovation Index 2011. Accelerating Growth and Development*. France: INSEAD.
- Dutta, Soumitra; Lanvin, Bruno & Wunsch, Vincent, Sacha (eds., 2020). *Global Innovation Index 2020. Who will Finance Innovation?* Geneva: Cornell University, INSEAD & World Intellectual Property Organization.
- Eide, E. R. y M. H. Showalter (2010). Human Capital. En D. Brewer y P. J. McEwan (eds.). *Economics of Education*. Amsterdam: Elsevier-Academic Press, 27-32.
- Encinas Rojas, Arnulfo e Ibarra, José (2003). La degradación del suelo y sus efectos sobre la población. *Población y Desarrollo*, 25, 5-10.
- Engels, Federico (1981). Apéndice y notas complementarias al tomo III de El Capital. En Marx, Carlos. *El Capital*, tomo 3, vol. 8, 1125-1150. México: Siglo XXI.
- Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg (1996). Competitividad sistémica. Nuevo desafío a las empresas y a la política. *Revista de la CEPAL*, 59, 39-52.
- Etzkowitz, Henry y Leydesdorff, Loet (1997). *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Pinter Publishers.

- Fajnzylber Fernando (1992). Educación y transformación productiva con equidad. *Revista de la CEPAL*, 47, 7-19.
- Fajnzylber, F. (1988). Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, 36, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1989). Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*, 16, 85-130.
- Fajnzylber, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Mexico: Nueva Imagen.
- Fajnzylber, Fernando (1990). Industrialización en América Latina: de la 'caja Negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la CEPAL*, 60. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fajnzylber, Fernando (1991). Inserción internacional e innovación institucional. *Revista de la CEPAL*, 44, 149-178.
- Fajnzylber, Fernando (1998). *Industrialización en América Latina: de la 'Caja Negra al Casillero Vacío. 50 años del pensamiento de la CEPAL*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, CEPAL, 817- 852.
- Ferrer, Aldo (1998). América Latina y la globalización. *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario, 155-168.
- Ferrer, Juliana (2005). Competitividad sistémica. Niveles analíticos para el fortalecimiento de sectores de actividad económica. *Revista de Ciencias Sociales*, XI(1) 149-166.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1988). Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. *Revista de la CEPAL*, 34, 37-44.
- Frank, André Gunder (1973). *El desarrollo y el subdesarrollo*. México: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Secretaría de la Presidencia del Gobierno de México.
- Frank, André Gunder (2015). The Development of Underdevelopment. En J. Timmons Roberts, Amy Bellone Hite y Nitsan Chorev. *The Globalization and Development Reader. Perspectives on Development and Global Change*. West Sussex: Wiley Blackwell, 105-114. Originalmente publicado en *Monthly Review*, 18, 4 (1969), 17-31.
- Frank; André Gunder (1970). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Freeman, Christopher (1987). *Technology and economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter Publishers.

- Freeman, Christopher (1993). *El reto de la innovación. La experiencia de Japón*. Caracas: Galac.
- Furtado, Celso (1971). *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. México: Siglo XXI.
- Furtado, Celso (1977). *Teoría y política del desarrollo económico*, 7a. edición. México: Siglo XXI.
- Furtado, Celso (1984). El desarrollo como proceso endógeno. *Revista Ola Financiera*, 8., 170-193.
- Furtado, Celso (1996). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, 250, vol. LXIII (2), 587-603.
- Galeano, Eduardo (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Glewwe, P.; Lambert, S. y Q. Chen (2020). Education Production Function: Updated Evidence from Developing Countries. En S. Bradley y C. Green (eds.). *The Economics of Education. A Comprehensive Overview*. London: Elsevier-Academic Press, 183-215.
- Hanson, G. H. (2010). Why isn't Mexico rich. *Journal of Economic Literature*, 48(4), 987-1004.
- Herrera, A. O. (1995). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita. *Revista Redes*, 2(5), 117-131.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis (2011). Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica. *Revista de Economía Mundial*, 28, 279-320.
- Hidalgo, C., y Hausmann, R. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570-10575.
- Hilferding, Rudolf (1909/1963). *El capital financiero*. Madrid: Tecnos.
- Hirschman, Albert O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Howells, Jeremy (1999). Regional Systems of Innovation. En Daniel Archibugi, Jeremy Howells y Jonathan Michie. *Innovation Policy and Global Economy*. London: Cambridge University Press, 67-93.
- Hunter, B. M. & Shaffer, J. D. (2022). Human Capital, Risk and the World Bank's Reintermediation in Global Development. *Third World Quarterly*, 43(1), 35-54. <<https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1953980>>.

- International Labour Office and United Nations Children's Fund (2021). *Child Labour: Global estimates 2020, Trends and the Road Forward*. New York: ILO and UNICEF.
- Iyer, Lakshmi (2016). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance in Emerging Markets*. New Jersey: Harvard Business School.
- Jaguaribe, H. (1971/2011). Por qué no se ha desarrollado la ciencia en América Latina. En J. A. Sábato (ed.). *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires: PLACLTED, Ediciones Biblioteca Nacional, 99-115.
- Jiménez Carmona, Xóchitl del Carmen (2018). La cultura y el capital social como instituciones para el desarrollo en el marco de los consejos comunales. *Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, IV(7), 67-85.
- Kadri, Ali (2018). Islam and Capitalism: Military Routs, no Formal Institutions. En Erik S. Reiner, Jayati Ghosh y Rainer Kattel. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 161-193.
- Kay, Cristóbal (1998). Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana. *Revista Nueva Sociedad*, 158, 100-119.
- Kay, Cristóbal (2005). André Gunder Frank: From the 'Development of Underdevelopment' to the 'World System'. *Development and Change*, 36(6), 1177-1183.
- Kay, Cristóbal (2012). Visión de la concentración de la tierra en América Latina. Ponencia presentada al debate: *La concentración de la tierra: un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*. Quito: FLACSO Ecuador. <<https://repub.eur.nl/pub/39068/>>.
- Kuri Gaytán, Armando (sf). El cambio tecnológico en la perspectiva estructuralista-cepalina. En Leonel Corona Treviño (coord.). *Teorías económicas de la innovación*. Ciudad de México: UNAM. Edición digital
- Landes, David (1999). *The Wealth and Poverty of Nations. Why some are rich and some are poor*. New York-London: New York Times.
- Lee, George (1971). Rosa Luxemburg and the Impact of Imperialism. *The Economic Journal*, 81(324), 847-862. doi: 10.2307/2230321.

- Lenin, Vladimir Illich (1916/2016). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Buenos Aires: Cien Flores.
- Liberdom (2018). *Índice de Fortaleza Institucional IFI 2017*. <<https://liberdom.org/wp-content/uploads/2019/10/Indice-de-fortalecimiento-institucional-IFI-2017-Liberdom-2018.pdf>>.
- List, Friedrich (1909/1841). *The National System of Political Economy*. New York: Longmans Green and Co. <<https://archive.org/details/National-SystemOfPoliticalEconomyFriedrichList/mode/2up>>.
- López Leyva, Santos (2022). Perfil y espacio del pensamiento latinoamericano sobre ciencia y tecnología. En Leonel Corona Treviño. *Innovación, teorías, metodologías y aplicaciones*. Versión electrónica. MAPORRÚA, UNAM, 83-116.
- López Leyva, Santos (2020). Fortalezas y debilidades de la educación superior en América Latina para la competitividad global. *Revista Formación Universitaria*, 13(5), 165-176. <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062020000500165>>.
- López Leyva, Santos; Carrillo Montoya, Teresita; Mungaray Moctezuma, Ana Bárbara; Escobar Chávez, Ana Lucía y Audelo López, Carmen Beatriz (2020). *Economía de la educación. Enfoques teóricos y temáticas emergentes*. Tijuana, BC: UABC.
- López- Leyva, Santos (2014). *La vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo. Una perspectiva económica y social*. 3ffi. ed. Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- López-Leyva, S y Félix-Jaramillo, K. V. (2022). La integración regional como mecanismo para el desarrollo sostenible en América Latina: una perspectiva desde la Alianza del Pacífico y en Mercosur en la Agenda 2020. En Alberto José Hurtado Briceño y Roberto Javier Mirabelli (eds.). *Mercosur en el nuevo escenario latinoamericano*. Colección GRIDALE, vol. 11, 163-192. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <<https://doi.org/10.16925/9789587603750>>.
- Lora, Eduardo (2012). *Las reformas estructurales en América Latina. Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Washington: Banco Interamericanos de Desarrollo.
- Lucas, Robert E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1988), 3-42.

- Lundvall, Ben.Ake (1985). *Product Innovation and User-producer Interaction*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Lundvall, Ben-Ake; Vang, J.; Joseph, K.; and Chaminade, C. (2009). Innovation System Research and Developing Countries. In Lundvall, B-A; Joseph, K. J.; Chaminade, C. and Vang J. (eds.). *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries Building Domestic Capabilities in Global Setting*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1-31.
- Lundvall, Bengt-Ake (ed) (2010). *National systems of innovation. Toward a theory of innovation and interactive learning*. London: Anthem Press.
- Maghin, H elene y Renon, Eva (2018). Latin America´s golden era? En Peter Kingstone. *The Political Economy of Latin America*. New York & London: Routledge.
- Marini, Ruy Mauro (1979a). Plusvalía extraordinaria y acumulación de capital. *Cuadernos Políticos*, 20 (abril-junio), 18-39.
- Marini, Ruy Mauro (1979b). El ciclo del capital en la economía dependiente. En Úrsula Oswald (coord.). *Mercado y dependencia*. México: Nueva Imagen, 37-55.
- Marini, Ruy Mauro (1991). *Dialéctica de la dependencia*. México: Era.
- Martínez, Eduardo (1994). Progreso tecnológico: la economía clásica y la economía neoclásica tradicional. En Eduardo Martínez (ed.). *Ciencia, tecnología y desarrollo: Interrelaciones teóricas y metodológicas*. Caracas: Nueva Sociedad, 22-259.
- Marx, Carlos y Engels, Federico (1848). *Manifiesto del Partido Comunista*. Biblioteca Electrónica Géminis Papeles de Salud. <<http://www.herbogeminis.com/>>.
- McMahon, W. H. (2008), *Education and Development. Measuring the Social Bene-fits*. Oxford: Oxford University Press.
- Messner, Dirk y Meyer-Stamer, J rg (1994). Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo. *Revista Nueva Sociedad*, 133, 72-87.
- Meyer, Michael C.; Sherman, William & Deeds, Susan (2014). *The Course of Mexican History*. New York-Oxford: Oxford University Press.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime (2009). *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio (A/RES/55/2)*, Nueva York.

- Naciones Unidas (s/f). Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de Gestión del Conocimiento Estadístico. Datos, estadísticas y recursos institucionales para el seguimiento de la Agenda 2030.
- Naciones Unidas (2014). *System of Environmental-Economic Accounting 2012. Central Framework*. New York: United Nations. <https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf>.
- Narula, R y Driffield, N (2012). Does FDI Cause Development? The Ambiguity of the Evidence and why it Matters. *European Journal of Development Research*, vol. 24, 1-7.
- Nelson, Richard R. (1993). *National Innovation Systems. A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, Richard y Winter, Sidney (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard: The Belknap Press.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company.
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Novoa Monreal, Eduardo (2016). *La nacionalización del petróleo en Venezuela*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Noyola, J. (1957). Inflación y desarrollo económico en Chile y México. *Panorama Económico*, 11(170).
- Noyola, J. (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados*. V. I, 273-286. Santiago de Chile: FCE-CEPAL.
- O'Byrne, D. J. & Hensby, A. (2011). *Theorizing Global Studies*. London: Palgrave Macmillan.
- OCDE (2022). *¿Cómo va la vida en América Latina? Medición del bienestar para la formulación de políticas*. OECD Publishing. Paris. <<https://doi.org/10.1787/7f6a948f-es>>.
- OCDE (2021). The Assessment Frameworks for Cycle 2 of the Programme for the International Assessment of Adult Competencies, OECD skills studies. Paris: OECD Publishing. <<https://doi.org/10.1787/4bc2342d-en>>.
- OCDE (2020). *How's Life? 2020: Measuring Well-being*. Paris: OECD Publishing. <<https://dx.doi.org/10.1787/9870c393-en>>.

- OCDE (2012). *Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments: Framework for the OECD survey of adults*. Paris: OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264128859-en>>.
- OCDE (1997). *Estudios Económicos de la OCDE*. París. OCDE.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2022). *Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación*. París: UNESCO, Fundación SM.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Educación. <<https://lleceunesco.org>>.
- Ostrom, Elinor (2015). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Palma, Gabriel (1987). Dependencia y desarrollo. Una visión crítica. En Seers y Dudley (comp.). *Dependencia y desarrollo. Una reevaluación crítica*. México: FCE, 21-89.
- Paulsen, M. B. (2001). The Economics of Human Capital and Investment in Higher Education. En M. Paulsen y J. C. Smart (eds.). *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy and Practice*. Nueva York: Agathon Press, 55-94.
- Paus, E. (2016). Un golpe de timón para evitar la trampa del ingreso medio: del fomento a la inversión extranjera directa (IED) a las políticas productivas coherentes. En Alicia Puyana Mutis y Constantino Agostina. *La inserción de América Latina en la economía globalizada*. Ciudad de México: FLACSO, 39-71.
- Peet, Richard & Hartwick, Elaine (2009). *Theories of development. Contentions, Arguments, Alternatives* (2a. ed.). New York-London: The Guilford Press.
- Peña, A. (2006). Una perspectiva social de la problemática del agua. Investigaciones Geográficas. *Boletín del Instituto de Geografía UNAM*, (62), 125-137.
- Pérez, Carlota (1992). Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. *Trimestre Económico*, 233(1), enero-marzo, 23-64.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la «heterogeneidad estructural» de la América Latina. *El Trimestre Económico* 37, 145(1), 83-100.

- Pinto, A. (1976). *La CEPAL y el problema del progreso técnico en América Latina: una visión estructuralista*. Ciudad de México: Facultad de Economía-UNAM.
- Pinto, Aníbal (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina. *El Trimestre Económico*, vol. 32 (1), núm. 125, 3-69.
- Pinto, Aníbal (1968). Raíces estructurales de la inflación en América Latina. *El Trimestre Económico*, 137(1), 63-74.
- Pinto, Aníbal (1973b). El sistema centro periferia 20 años después. En Aníbal Pinto. *Inflación. Raíces estructurales*. Lecturas, 3. México: Fondo de Cultura Económica, 288-374.
- Pinto, Aníbal (1991a). El pensamiento de la CEPAL y su evolución. En Aníbal Pinto. *América Latina: una visión estructuralista*. Ciudad de México: UNAM, 271-305.
- Pinto, Aníbal (1991b). Centro periferia e industrialización. Vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL. En Aníbal Pinto. *América Latina: una visión estructuralista*. Ciudad de México: UNAM, 501-534.
- Pinto; Aníbal (1973a). Raíces estructurales de la inflación en la América Latina. En Aníbal Pinto. *Inflación. Raíces estructurales*. Lecturas, 3. México: Fondo de Cultura Económica, 23-37.
- Portes, A. (2009). Instituciones y desarrollo. Una revisión conceptual. En Portes A. (coord). *Las instituciones en el desarrollo latinoamericano. Un estudio comparado*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 19-56.
- Portes, A. (2012). Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis. En Portes A. y Smith L. D., *Institutions Count. Their Role and Significance in Latin American Development*. Berkeley: University of California Press, 1-23.
- Portes, A. y Smith, L. D. (2012). The Comparative Study of Institutions. The Institutional Turn in Development Studies. En Portes, A.& Smith L. D. *Institutions count. Their Role and Significance in Latin American development*. Berkeley: University of California Press, 24-38.
- Prebisch, Raúl (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

- Prebisch, Raúl (1998a). Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. En CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados*, volumen I. Santiago de Chile: FCE, CEPAL, 61-128.
- Prebisch, Raúl (1998b). Estudio económico de América Latina 1949. En CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados*, vol. I, Santiago de Chile: FCE-CEPAL, 129-169.
- Reid, Michael (2019). *El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina*. Ciudad de México: Paidós-Crítica.
- Reyes, Javier A. y Sawyer W. Charles (2016). *Latin America Economic Development* 2ffi. ed. London and New York: Routledge.
- Ricardo, D. (1817/1973). *Principios de economía política y tributación*. Segunda reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Robertson, R. T. (2003). *The Three Waves of Globalization. A History of a Developing Global Consciousness*. London: Zed.
- Robertson, Robbie (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Robinson, Andy (2020). *Gold, oil and Avocados. A Recent History of Latin America in Sixteen Commodities*. Brooklyn-London: Melville House.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Ciudad de México: CEPAL, Siglo XXI.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1977). Sobre la concepción del sistema centro-periferia. En CLACSO. *Antología del pensamiento crítico uruguayo contemporáneo*. <<https://www.jstor.org/stable/j.ctvfjdow9.28>>.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI.
- Rodríguez-Becerra, Manuel; Espinoza, Guillermo (autores) y Wilk, David (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Romer, Paul M. (1986). Increasing Returns and Long-run Growth. *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Romer, Paul M. (1989). Human Capital and Growth Theory Evidence: *NBER Working Paper no. 3173*. National Bureau of Economic Research.

- Romer, Paul M. (1994) The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economics Perspectives*, 8(1), 3-22.
- Ros, Jaime (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosales, O. (1988). Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, 34, abril.
- Rutherford, M. (2001). Institutional Economics: Then and Now. *Journal of Economic Perspectives*, 15(3), 173-194.
- Sábato, J. A. y Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, año 1, núm. 3, 15-36.
- Sachs, Jeffrey D (2020). *The Ages of Globalization. Geography, Technology, and Institutions*. New York: California University Press.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Distrito Federal, México (2000). La situación del ambiente mundial. GEO 2000. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Gaceta Ecológica*, 54, 12-23.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Shirley, Mary M. (2008). Institutions and Development. En Claude Ménard & Mary M. Shirley. *Handbook of New Institutional Economies*. Berlin: Springer, 611-638.
- Silva Herzog, Jesús (1985). *De la historia de México 1810-1938. Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*. México: Siglo XXI.
- Smith, Adam (1776/2008). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 16a ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Soete, Luc; Verspagen, Vart, & Ter Weel, Vas (2010). Systems of Innovation. En Bronwyn H. Hall & Nathan Rosenberg, vol. 2, pp. 1159-1180. *Handbooks in Economics. Economics of Innovation*. Amsterdam: North-Holland & Elsevier.
- Solorza, María y Cetré, Moisés (2011). La teoría de la dependencia. *Revista Republicana*, 10 (enero-junio), 127-139.
- Solow, Robert (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, 312-320.
- Solow, Robert (1979). Cambio técnico y la función de producción agregada. En Nathan Rosenberg. *Economía del cambio tecnológico*. Lecturas del Fondo de Cultura Económica, 31, 319- 336.

- Sotelsek Salem, Daniel Federico y Perroti, Daniel (2022). *Infraestructura económica en América Latina: desempeño, brecha y consideraciones medioambientales*. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá. Documento de trabajo 159, junio de 2022.
- Stallings, Barbara y Peres, Wilson (1990). *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: FCE, CEPAL.
- Stiglitz, Joseph (2020). *Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar*. Madrid: Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, 80, 7-40.
- Sunkel, Osvaldo (1968). *Desarrollo económico*. Santiago de Chile: OIT-ILPES.
- Sunkel, Osvaldo (1978). El desarrollo de la teoría del desarrollo. Curso seminario la dimensión ambiental en las políticas y planes de desarrollo. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, PNUD.
- Sunkel, Osvaldo (1998). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. En CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*. México: FCE, CEPAL.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (2004). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* 27ª edición. México: Siglo XXI.
- Sweezy, Paul M. (1970). *The Theory of Capitalist Development. Principles of Marxian Political Economy*. New York: Monthly Review Press.
- Sztulwark, Sebastián (2005). *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- The World Bank (2010). *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Transparency International (2021). Corruption Perceptions Index 2021. <https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf>.
- UNESCO (1998). *La educación superior en el siglo XXI, visión y acción: informe final*. París: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345_spa>.

- UNESCO (2022). *Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación*. París: UNESCO.
- Vázquez Barquero, Antonio (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Revista Investigaciones Regionales*, 11, 183-210.
- Veblen, T. (1899/ 1994). *The Theory of the Leisure Class*. New York: Penguin Books.
- Vietor, Richard H. K. (2008), *Cómo compiten los países. Estrategia, estructura y gobierno en la economía global*. Barcelona: Deusto.
- Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII (September 2000), 595-613.
- World Economic Forum, WEF (2018). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Yildirim, Aynur & Gökalp, Mehmet Faysal (2016). Institutions and Economic Performance: A Review on the Developing Countries. *Procedia Economics and Finance*, 38 (2016), 347-359.
- Zapp, M. (2017). The World Bank Education: Governing (through) knowledge. *International Journal of Education Development*, 53(2017), 1.11.

**Espacios, logros y perspectivas del desarrollo
económico de América Latina**

se terminó de imprimir en junio de 2023
en la Ciudad de México

por Ediciones del Lirio, S.A. de C.V.
Azucenas 10. Colonia San Juan Xalpa,
09850, alcaldía Iztapalapa

Tel. 5613 4257

www.edicionesdellirio.com.mx

Tiraje de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.



Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía 2001, reconoce que por sí solo el mercado no puede lograr una prosperidad compartida y duradera, la “mano invisible de Smith” no cuenta con las condiciones para resolver los complejos problemas de las economías actuales. Es indudable que los mercados a través de sus mecanismos de precios, oferta, demanda etcétera, resuelven problemas centrales en la economía, pero existen momentos y temas que no se pueden atender desde esa perspectiva, como cuando existe información imperfecta, distorsiones de precios, alteraciones en la demanda y oferta, acaparamiento, entre otros. Se tienen bienes que no pasan por los mecanismos del mercado, tales son los casos de los “bienes públicos” como seguridad. El gobierno debe compaginar sus esfuerzos con los mecanismos del mercado para garantizar el bienestar de la sociedad. La tarea pendiente de América Latina es mantener estrategias económicas viables para conseguir el crecimiento y desarrollo económicos, sustentados estos, en mecanismos y políticas de impulso a la innovación; creación de instituciones fuertes, desde encargadas de justicia, hasta las de salud, educación y cultura; fortalecer la capacidad del Estado en la conducción de la economía y atención a la gran deuda social; pero sobre todo, lograr una mejor cohesión de las sociedades latinoamericanas para no seguir acumulando décadas con frágiles logros en el desarrollo.

 ediciones
del lirio

