

II. Desafíos para América Latina en el nuevo sistema mundial

El examen de las tendencias y escenarios globales no puede dejar a nadie impasible, absorto solamente con el corto plazo y enfrascado en los temas nacionales. Surgen interrogantes que obligan a preguntarse cómo influirían tales tendencias en los procesos de desarrollo latinoamericano, qué objetivos nuevos proponerse y qué medidas adelantar para sacar ventaja si se toman nuevos cursos de acción.

A fin de contribuir a esa reflexión y a partir de los posibles escenarios, en este documento se esbozan algunas materias que ameritan un estudio sistemático, con miras a integrarlas al diseño de políticas públicas y programas de inversión a mediano y largo plazo.

Cabe preguntarse a qué se debe el retraso regional en materia de prospectiva y estrategia. La capacidad de planificación desarrollada en los años cincuenta y sesenta se sustentaba en metodologías y apoyos políticos que han variado sustancialmente. La globalización y la velocidad de los cambios echaron por tierra los conceptos de planificación que entonces predominaban. Adquirió preeminencia el mercado internacional y decayó la capacidad de planificación estratégica de los Estados. En las décadas siguientes el Estado ha ido reforzando su capacidad de regulación de los mercados, y el énfasis de la gestión de los gobiernos se ha colocado en mejorar los diseños de políticas públicas y de evaluación de programas de inversión. Aunque en años más recientes se han reforzado los conceptos de planificación estratégica y prospectiva, todavía no existe una capacidad institucional pública suficiente para coordinar tales tareas, salvo contadas excepciones. La labor de prospectiva tecnológica ha sido algo más estable, aunque sus vínculos con las empresas productivas han sido débiles y el efecto práctico en la adopción de decisiones ha sido escaso (Marí, Manuel, 2009); (Aceituno Paola, Editora (2015). Las razones del rezago son múltiples y cabe mencionar al menos tres: i) la propagación de las ideas a favor de la función de los mercados y en contra de la intervención del Estado; ii) la cultura economicista dominada por ideas de equilibrio macroeconómico a corto plazo, y iii) la desconexión entre los estudios a largo plazo y las presiones apremiantes que enfrentan los gobiernos. No ha existido suficiente interés político ni valoración de una visión o narrativa de más largo alcance para convocar u orientar la acción gubernamental, y no se han destinado los recursos necesarios a estos objetivos.

Adicionalmente, los estudios latinoamericanos, amén de esporádicos, suelen presentar tres insuficiencias: i) tienen por lo general un carácter más proyectivo que prospectivo; ii) son intermitentes y discontinuos, y iii) no existe un espacio institucional responsable de integrar y dar coherencia entre sí a los distintos trabajos sectoriales.

A. Urge reforzar la capacidad prospectiva

El rezago de América Latina se puede superar con rapidez. Actualmente está surgiendo un nuevo impulso en países tanto desarrollados como emergentes. En los primeros se han reforzado los estudios a largo plazo y el diseño de estrategias. Aunque la motivación originaria ha sido la geopolítica, se ha extendido aceleradamente a temas económicos, oportunidades de inversión y riesgos políticos y sociales. Se están creando unidades de planificación estratégica en algunos gobiernos y se han multiplicado los trabajos prospectivos en organismos internacionales y centros de estudios académicos y empresariales. En los países latinoamericanos también se aprecia un mayor interés de los gobiernos, organismos internacionales, universidades, centros independientes y grupos empresariales.

Entre los estudios efectuados en años recientes cabe mencionar “Brasil 2022” (elaborado por la Secretaría de la Presidencia del Brasil); “Visión Nacional 2030” y “México 2042” (Gobierno de México); “Chile 2025” y “Agenda Chile país desarrollado: Más oportunidades y mejores empleos, 2010-2018” (Ministerio de Hacienda de Chile, 2010); “Plan Perú” 2021 (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú, 2010); “Visión Colombia 2019” (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2010); “Estrategia Nacional 2010/2025” (Ecuador) (Cordeiro y otros, 2012); “Estrategia Nacional de Desarrollo 2030” y “Un viaje de transformación hacia un país mejor, 2030” (Senado de la República Dominicana, 2009 y 2010) y “Estrategia Nacional de Desarrollo 2030” (Uruguay) (Cordeiro y otros, 2012).

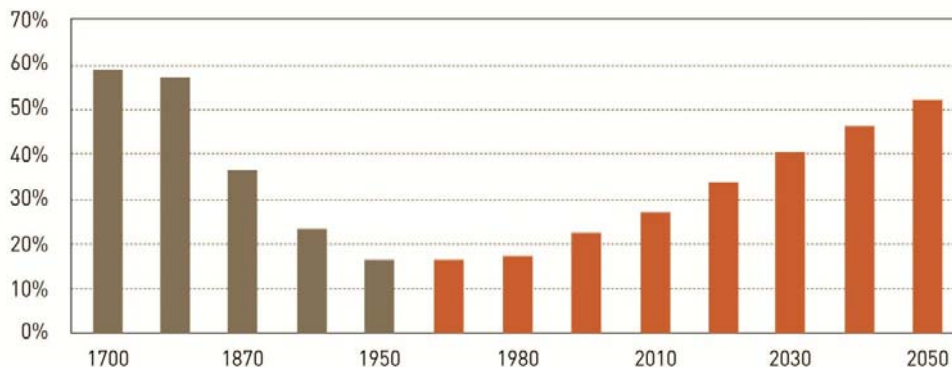
La Corporación Andina de Fomento (CAF) encargó el texto “América Latina 2040: una agenda para un futuro de prosperidad compartida”, en tanto que el Millennium Project preparó “Latinoamérica 2030”, donde se delinean cuatro escenarios y se realizan análisis cuantitativos mediante el uso del modelo matemático “International Futures” de la Universidad de Denver (Loser y Arnold, 2011; Cordeiro y otros, 2012).

Para comparar con el enfoque asiático, vale la pena mencionar los informes “China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society” (Banco Mundial/Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo, 2013), “India 2039: An affluent society in one generation” (Centennial Group, 2011) y “Asia 2050: Realizing the Asian Century” (Banco Asiático de Desarrollo, 2011). Es ilustrativo el contraste con América Latina. (Para un registro completo ver <http://globaltrends.thedialogue.org>)

La falta de recursos naturales ha impuesto a los asiáticos un camino distinto y continúan trazando nuevos rumbos. Son mucho más ambiciosos y creativos a la hora de penetrar los espacios en que deciden especializarse. Sustentan el crecimiento en sus capacidades humanas, educacionales y tecnológicas, tienen la resolución política necesaria e involucran a toda la sociedad. Un ejemplo llamativo es lo expresado en el estudio “Asia 2050: Realizing the Asian Century”, que sostiene que en 2050 la región podría recuperar la ponderación en el PIB mundial que poseía a principios del siglo XVIII (ver Gráfico 9).

Los países de esa región van más allá: mientras que sus estudios se refieren al siglo XXI como “el siglo de Asia”, en América Latina nos limitamos a hablar de la “década latinoamericana”, concepto que recientemente se devaluó con la caída de los precios de los recursos naturales. De hecho, en algunos estudios asiáticos se considera que América Latina presenta una situación de desarrollo no deseable. Así, en “América Latina 2040” y “Chilean Growth Through East Asian Eyes”, se ponen de relieve las deficiencias que explicarían la falta de dinamismo latinoamericano: baja tasa de inversión, escaso aumento de la productividad, tímida presencia estatal en la articulación de proyectos a largo plazo, excesiva desigualdad e ideologismo y falta de pragmatismo en los debates sobre Estado y mercado (Centennial Group y CAF, 2011); (Kharas y otros, 2011).

Gráfico 9
Proporción del PIB mundial correspondiente a Asia, 1700-2050
 (En porcentajes)

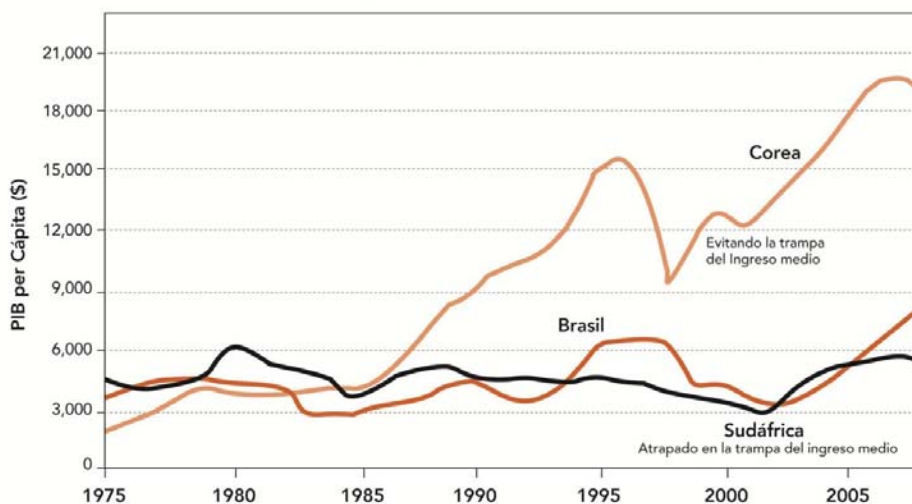


Fuente: Banco Asiático de Desarrollo (2011), "Asia 2050: Realizing the Asian Century" [en línea] www.adb.org/publications/asia-2050-realizing-asian-century.

Por esas razones, entre otras, los asiáticos concluyen que América Latina estaría sumida en la llamada trampa del ingreso medio. En el estudio del Banco Asiático de Desarrollo se utiliza a América Latina para ilustrar la hipótesis pesimista: "El escenario de la trampa del ingreso medio asume que [...] Asia seguiría el modelo latinoamericano de los últimos [30] años. Esto debe considerarse como un escenario pesimista y un toque de alerta para la dirigencia asiática" (Banco Asiático de Desarrollo, 2011) (ver Gráfico 10).

De no mediar cambios en América Latina, se seguirá ampliando la brecha de productividad con Asia. ¿Pueden los latinoamericanos salir de la llamada trampa del ingreso medio y al mismo tiempo profundizar la democracia, la inclusión social y el crecimiento con sostenibilidad medioambiental?

Gráfico 10
¿Escapando de la trampa del ingreso medio?



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo (2011), "Asia 2050: Realizing the Asian Century" www.adb.org/publications/asia-2050-realizing-asian-century.

Varios países asiáticos han demostrado que las cosas se pueden hacer mejor, por lo que en América Latina cabe preguntarse en qué aspectos podrían modificarse las estrategias de desarrollo a la luz de las tendencias a largo plazo y las experiencias de los países exitosos.

La mayor parte de los países de América Latina tienen deficiencias que comprometen el desarrollo futuro y se deben corregir. Aunque se presentan con distinta intensidad, existe consenso respecto de cuatro de ellas: i) instituciones frágiles, falta de participación y en algunos casos violencia y corrupción, lo que pone en peligro la democracia; ii) bajo crecimiento de la productividad y baja tasa de ahorro e inversión, que limitan el crecimiento; iii) desigualdad y escasa protección social, lo que debilita a la comunidad, y iv) educación de baja calidad, que constriñe la capacidad nacional de innovación.

B. Cinco objetivos latinoamericanos: ¿cómo se verían afectados?

En América Latina, gobiernos y dirigentes de distinto signo político suelen coincidir en cinco metas de largo alcance:

- Afianzamiento democrático. Reforzar las instituciones, el poder ciudadano, los gobiernos locales, la sociedad civil, la transparencia, los derechos de la mujer y de pueblos indígenas, la convivencia y la seguridad, y fortalecer los acuerdos internacionales para la gobernabilidad global.
- Transformación productiva. Elevar competitividad y especialización, buena gestión macroeconómica, generación de empleo decente y formación de trabajadores, educación de calidad para todos, innovación tecnológica, infraestructura, energía, desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pyme).
- Inclusión social. Reducir la pobreza y la desigualdad, eliminar discriminaciones, crear igualdad de oportunidades y redes de protección social y proveer bienes y servicios públicos de calidad, con inclusión de la vivienda, salud, educación, espacios urbanos colectivos, transporte público y redes de comunicación digital.
- Cooperación e integración latinoamericana. Ampliar el mercado regional y convenir normas de comercio e inversión, acuerdos tributarios y proyectos de infraestructura y energía. Coordinación política y acción conjunta para lograr normas mundiales justas y cambios en las instituciones internacionales, y contribuir así a la gobernabilidad mundial.
- Cambio climático. Garantizar seguridad alimentaria, prevenir desastres naturales e incorporar tecnologías para reducir la contaminación, la deforestación y la pérdida de biodiversidad; lograr eficiencia en el uso del agua, energía y incrementar la construcción de obras de infraestructura.

Los cinco objetivos señalados se formulan a menudo a nivel genérico, su análisis se restringe solo al ámbito nacional y su ejecución se atiene a solucionar problemas de corto plazo. Quienes han ejercido funciones políticas de gobierno saben que estas circunstancias son difíciles de modificar. Las demandas ciudadanas y los sucesivos procesos electorales imponen la inmediatez en las prioridades.

Sin embargo, esta lógica ha ido perdiendo eficacia. Cuando las medidas aparecen dispersas o no tienen un sentido definido, es difícil conseguir una buena coordinación para la acción y lograr una mejor comprensión ciudadana. Ocurre una situación similar o peor cuando se excluyen, por omisión o desconocimiento, los fenómenos mundiales, cada vez más determinantes en la vida política, económica y social de cada país.

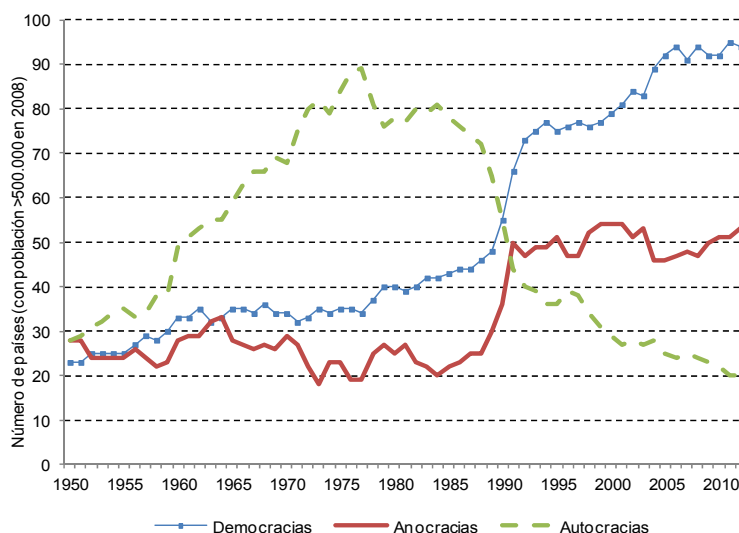
En las siguientes líneas se intenta ilustrar las posibles interacciones entre objetivos nacionales y factores mundiales de mayor influencia, a fin de detectar los temas que deben estudiarse con más rigor y persistencia para definir estrategias y políticas más eficaces. Se trata de un ejercicio exploratorio con el que se pretende contribuir a una reflexión.

1. Gobernabilidad democrática con ciudadanos empoderados

Las tecnologías de comunicación e información tendrán un impacto aun más transformador que en el pasado sobre el funcionamiento de la democracia y la gestión de los gobiernos. El aumento del nivel de educación y el logro de un nivel de vida que otorgue más autonomía a las llamadas clases medias exigirán nuevas formas de participación, transparencia y poder local. Actualmente, numerosos países adolecen de opacidad, corrupción y concentración del poder.

Para encauzar estos nuevos fenómenos es preciso anticipar las tendencias y procesos que los originan. Las clases medias vulnerables, temerosas de volver atrás, no serían necesariamente un factor de estabilidad, pues podrían generar activas movilizaciones sociales. Los movimientos sociales per se no pueden sustituir a las instituciones ni a los partidos políticos y carecen de representación general para guiar los cambios. Si estos procesos no se conducen de forma adecuada, podrían ser turbulentos, despertar apetitos populistas y generar inestabilidad. Las sociedades se tornan más complejas y si los gobiernos preservan prácticas de relacionamiento vertical se verán sobrepasados. La democracia representativa presenta limitaciones para la buena gobernabilidad y debe complementarse con formas de democracia participativa. Se habrán de institucionalizar nuevas formas de diálogo transversal y local, acompañado de transformaciones que conduzcan a un mayor empoderamiento y participación ciudadana. Con una buena gestión y previsión, y con mejor conocimiento de las experiencias de otros, se podrían lograr cambios institucionales, fortalecimiento de los partidos políticos, transparencia, apertura, igualdad de oportunidades y descentralización. Así se podrá proseguir la expansión de la democracia en el mundo y su profundización donde ya existe (ver Gráfico 11).

Gráfico 11
Evolución de los regímenes políticos
(países que en 2008 tenían más de 500.000 habitantes), 1950-2008



Fuente: Goldstone, Jack A. (2013), "10 Billion: Demography and Global Challenges", ponencia expuesta el 26 de febrero de 2013 en el Centro Woodrow Wilson, http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Jack%20Goldstone%20Presentation_Global%20Trends%202030.pdf.

Los gobiernos, por su parte, dispondrán de creciente capacidad tecnológica para controlar a los ciudadanos. La persistente inestabilidad política derivada de la falta de canales institucionales de diálogo podría despertar tentaciones autoritarias que limiten las libertades. Este riesgo puede intensificarse, como consecuencia de las demandas de seguridad emanadas de amenazas terroristas o del crimen

organizado, y alentado también por lógicas conservadoras del statu-quo que pueden restringir el uso de las tecnologías de comunicación.

En los países latinoamericanos, la relación entre Estado, sociedad civil y mercado muestra un sesgo a favor de este último, mientras que la sociedad civil aún mantiene bajos niveles de organización y el aparato estatal es débil en materia de proyección estratégica, acuerdos políticos, regulación, transparencia y capacidad técnica. La gobernabilidad dependerá de la capacidad de efectuar a tiempo reformas que regulen el mercado, radiquen más poder en organismos intermedios y partidos políticos y fortalezcan la acción pública. El engarce entre movimientos sociales, partidos políticos e institucionalidad democrática es un desafío que requiere un mayor esfuerzo de reforma e innovación.

Aunque el afianzamiento democrático parezca ser un proceso irreversible, podrían asomar nuevos riesgos que comprometan su profundización, como las reelecciones indefinidas, el enclaustramiento de las élites, la opacidad, la corrupción y la desigualdad. La conciencia ciudadana irá confrontando la desigualdad, la discriminación y los abusos, y demandará cambios tributarios y expansión de los derechos sociales.

Con voluntad social y política, la región tiene el potencial de afianzarse como una zona de paz con democracias bien asentadas. Este logro constituiría una importante ventaja comparativa global. Ello requiere el fortalecimiento de los acuerdos democráticos para conjurar los riesgos de reversión y una inmovible defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, la gobernabilidad nacional estará crecientemente condicionada por la gobernabilidad mundial. En un mundo multipolar e interconectado, fenómenos descontrolados en una parte del planeta se transmitirán velozmente a otras, con efectos imprevistos. Esta multipolaridad probablemente empuje a la conformación de acuerdos regionales, en ausencia de potencias hegemónicas globales, tanto en el terreno de la seguridad, de la coordinación política y la integración económica. Por consiguiente, los acuerdos regionales latinoamericanos adquirirían más relevancia, en temas financieros, comerciales, ambientales y de seguridad para protegerse mejor de los embates exógenos.

El mundo multipolar reclamará nuevas alianzas para contrapesar la posible fragmentación y reformar las instituciones internacionales. La globalización exige que la participación del Estado sea mayor, no menor. Si América Latina y el Caribe refuerza su propia cohesión política y económica puede desempeñar un papel más activo a nivel mundial y defenderse mejor. Como complemento a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) podría acercarse más a América del Sur, Centroamérica y México. Asimismo, se podrían dar pasos para estandarizar y extender elementos básicos de los tratados de libre comercio, como las normas de origen, a fin de abrir nuevos espacios de integración. Se podría convenir nuevas formas de cooperación en temas como la formación de empresas multilaterales, los acuerdos tributarios o la transparencia del gasto militar. Además, se podrían convenir posiciones comunes en asuntos globales como el cambio climático, la estabilidad financiera y la reforma de las instituciones internacionales, haciendo uso de instancias como el G20 donde participan tres naciones latinoamericanas que escasamente se coordinan entre sí y menos con los demás países de la región.

Algunas de las nuevas alianzas que convienen a la región y sus países serán permanentes; otras, temporales y flexibles, centradas en temas específicos. El conocimiento de los estudios prospectivos proporciona insumos indispensables para la reflexión latinoamericana a largo plazo sobre la creación de alianzas que acrecienten su presencia en el resto del mundo.

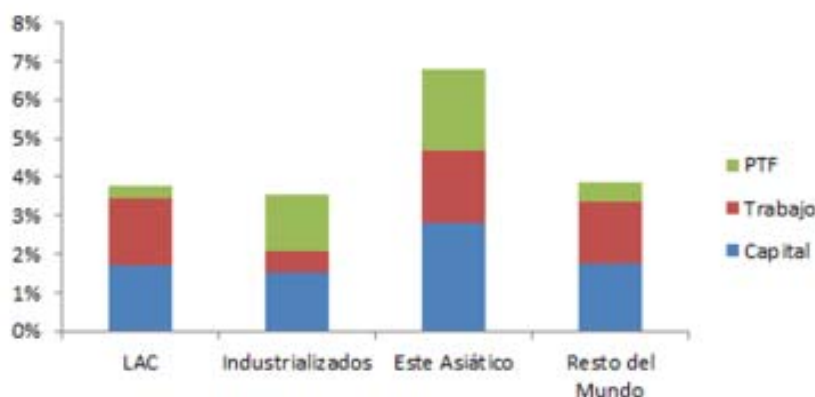
2. Transformación productiva para la competitividad

Para ingresar a una nueva era, la región deberá ir creando una estructura productiva más diversificada y compleja. Hoy presenta amplias diferencias en comparación con los países exitosos de Asia o Escandinavia. Si bien promueve en general un manejo macroeconómico responsable, depende en exceso de los precios de los productos primarios y prioriza insuficientemente los programas a largo plazo. La buena gestión macroeconómica no basta. Las políticas macroeconómicas son esenciales para cuidar el equilibrio fiscal y evitar la sobrevaloración de las monedas. Son condición necesaria pero no suficiente, por lo que hacen falta políticas nacionales y regionales más audaces. En efecto, la falta de objetivos

estratégicos para diversificar y complejizar la estructura productiva y para acuerdos políticos ha contribuido al rezago de la región.

Se aprecia en el gráfico 12 la debilidad comparada de América Latina y el Caribe (LAC), especialmente con Asia del Este. La Productividad total de factores (PTF), ilustrada en la figura siguiente, es una medida de la contribución de la innovación al crecimiento del PIB.

Gráfico 12
Productividad total de factores por región
Fuentes de crecimiento del PIB, 1960-2010



Fuente: Elaboración de José M Benavente con datos del FMI, 2014, siguiendo metodología de Bosworth B y Collins S en *The Empirics of Growth. An Update* (The Brookings Institution, 2003),

La complejidad de la base productiva de bienes y servicios, sería la variable que mejor se correlaciona con productividad, crecimiento y desarrollo (Hausmann y otros, 2011).

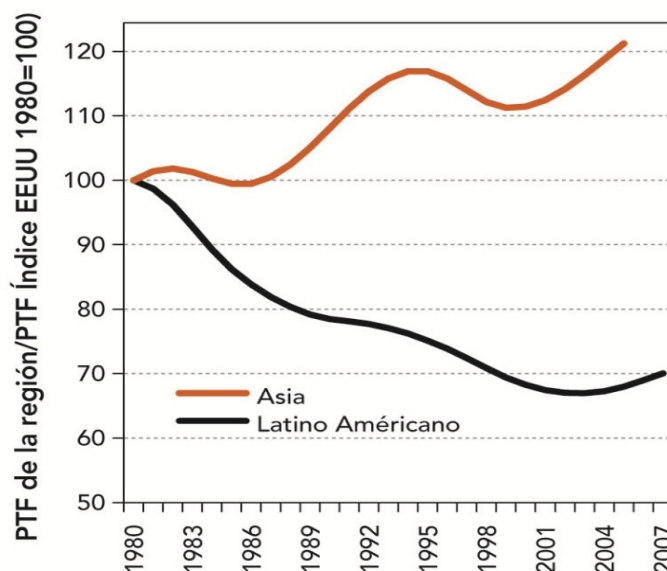
Esta complejidad abarca la sofisticación de los productos o servicios, la diversificación hacia nuevos productos y la conectividad de esas actividades con otras áreas de la economía. En otras palabras, se trataría de alcanzar mayor complejidad y variedad de los productos. Para conseguirlo es necesaria la acción simultánea en educación de calidad, investigación científica y tecnológica, capacitación laboral permanente, infraestructura de transporte, energía, digital y telecomunicaciones, calidad de los servicios y una política dirigida a la especialización y la diferenciación de los productos. Esta acción simultánea requeriría de una capacidad articuladora del Estado y una priorización de las áreas donde se pretenda desarrollar nuevas ventajas comparativas.

La estructura productiva de los países latinoamericanos carece de fuerzas innovadoras, emprendimiento y dinámica suficientes para sostener un crecimiento de largo plazo que permita reducir la dependencia de las exportaciones de recursos naturales cuyos precios oscilan con frecuencia. Las tendencias mundiales obligan a reconsiderar la importancia política otorgada a esta tarea. Formación técnica, ingeniería, investigación, energía, creación de empresas, diálogo público-privado y un rol activo y coordinador del Estado son requisitos ineludibles.

La brecha de productividad con los países desarrollados no se está reduciendo; incluso continuaría ampliándose con varios de los países asiáticos. El crecimiento de la última década, sustentado en buenos precios de las materias primas, bajas tasas de interés y abundante liquidez, siempre será una bendición pasajera, por lo que no se puede ser complaciente. Las oscilaciones de los precios de los recursos naturales impondrán el imperativo de innovar rápido.

En su informe titulado “Señales de competitividad de las Américas-2012”, la Red Interamericana de Competitividad (RIAC), señala: (RIAC, 2012) “mientras (en América Latina) se habla de convergencia del PIB per cápita, se produce una divergencia en la investigación y desarrollo per cápita, factor esencial para la productividad y el desarrollo futuros (ver gráfico 13).

Gráfico 13
Productividad total de los factores en América Latina y Asia Oriental, 1980-2007^a



Fuente: Levy, Santiago y Norbert Schady (2013), "Latin America's Next Challenge: Social Policy Reform", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

^a Se asigna el valor de 100 a la productividad total de los factores (PTF) DE LOS Estados Unidos en 1980 como parámetro de referencia y a partir de ese rasero se compara el desenvolvimiento de ambas regiones a lo largo de período de análisis.

El desarrollo científico y tecnológico debe privilegiar las esferas donde existen ventajas comparativas, a fin de conservarlas, y aquellas en que dichas ventajas se pueden adquirir, con énfasis en energía solar, biocombustibles, biotecnología, comunicaciones, computación y nanotecnología. Este proceso debe hacerse con la colaboración alianzas entre el sector público y el privado. La expansión de las manufacturas y servicios requeriría definir los mercados y el diseño de productos y tecnologías, lo que entraña un esfuerzo más complejo que en el pasado.

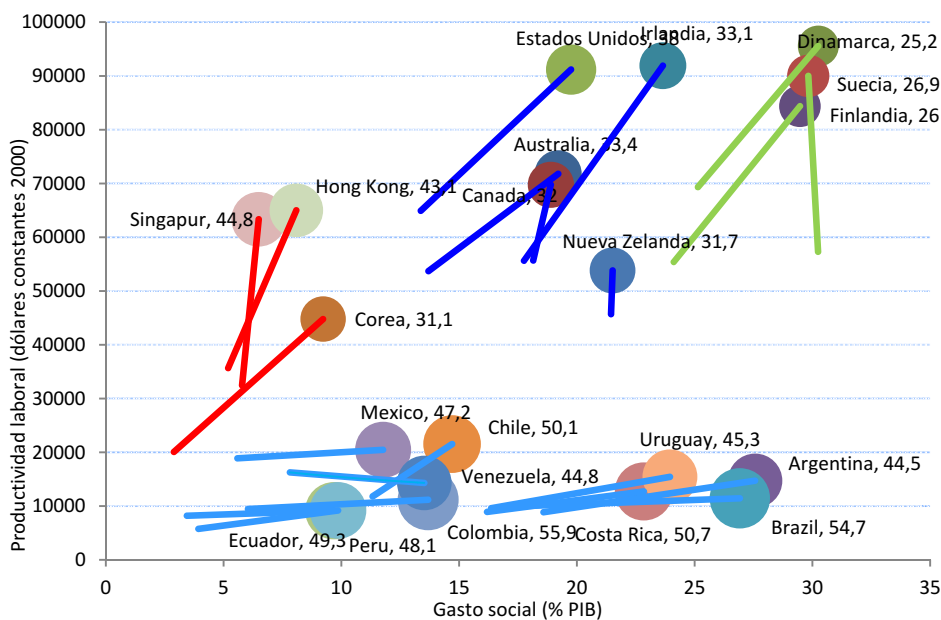
Tales avances no sucederán sin un papel más activo del Estado en lo que se refiere a coordinar la acción pública con las empresas, centros de investigación y formación de expertos que apunten a crear nuevas esferas de especialización y elevar la competitividad. Lo que tradicionalmente se ha denominado política industrial está bastante ausente del menú de opciones en América Latina (CEPAL, 2012). Los estudios internacionales llaman la atención sobre esa postura ideológica difundida en los países latinoamericanos y los invitan a innovar y aprender de la experiencia asiática.

Los vínculos entre científicos y empresas y el diálogo entre ciencia y política son escasos en la región. Es evidente que la distancia se puede acortar si se trabaja con apoyo de los gobiernos, en contacto con los centros de países desarrollados y mediante la coordinación con las partes interesadas dentro de cada país y entre distintos países de la región.

Una de las preocupaciones históricas, aún más importante de cara al futuro, es reducir la dualidad productiva, territorial, social y política de América Latina. Para ello se necesitará reforzar y renovar políticas conducentes a una mayor inclusión social y un desarrollo pujante de las pequeñas y medianas empresas (pyme). El avance debe ser simultáneo en ambos frentes, productividad e inclusión social. Bien logrados se refuerzan mutuamente. Si el progreso de la estructura productiva y la competitividad se rezagan respecto de las políticas pro igualdad y gasto social, se puede perder sustento económico, generar inestabilidad política y dificultades a la gobernabilidad democrática. El gráfico 13 señala los países que han logrado mejor la combinación de políticas sociales con innovación productiva, con

estabilidad democrática y sustentabilidad ambiental, entre ellos los Escandinavos, Canada, Australia y Nueva Zelandia.

Gráfico 14
Productividad laboral, gasto social como porcentaje del PIB
(CIRCA 1990 y CIRCA 2010) y desigualdad (CIRCA 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Banco Mundial, "World Development Indicators" (WDI); Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) OECDStat; Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborstat e Ilostat.

La enorme concentración productiva en pocas empresas y la falta de difusión hacia las pyme obstruye la capacidad de emprender. La productividad futura también dependerá de la creación de pyme productoras de bienes y servicios, de mejores tecnologías y gestión y de jóvenes emprendedores que cuenten con apoyo financiero, capital de riesgo y capacidad para penetrar mercados con nuevos productos de exportación.

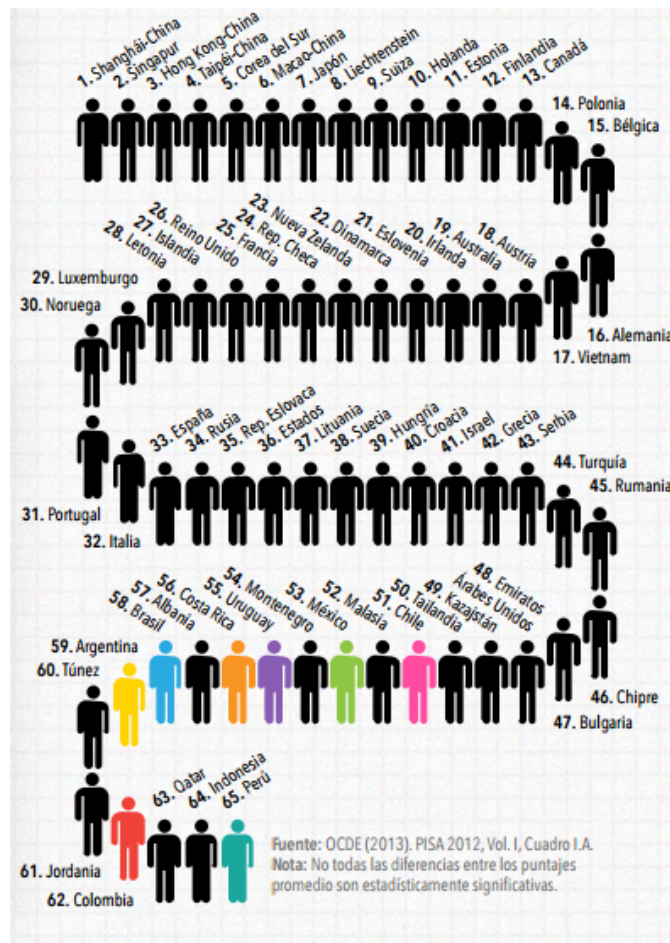
El análisis comparado con naciones exitosas de Asia y Europa debería contribuir al establecimiento de una prioridad política al desarrollo productivo y a la innovación para sostener las políticas de inclusión social. Es imprescindible constituir grupos de seguimiento de las innovaciones tecnológicas a nivel mundial y de las experiencias en política industrial, formación técnica, ciencia e innovación tecnológica de otros países más avanzados.

a) Educación para potenciar la innovación y generar igualdad

La educación es la llave maestra para innovar, crecer y dar igualdad de oportunidades a todos; es uno de los factores decisivos en la competencia mundial. Aunque todos los países latinoamericanos han declarado prioridad nacional, se trata de afirmaciones que aún se mantienen a un nivel más declarativo que efectivo. Los sistemas internacionales de evaluación de resultados académicos (PISA y TIMMS, entre otros) muestran cuán bajo es el nivel de conocimiento de los alumnos de la región. De los 15 más altos puntajes en matemáticas medidos por OCDE en 2012, 7 son asiáticos. De los 15 más bajos, 8 son latinoamericanos. Además, el porcentaje de alumnos que superan los niveles altos (5 y 6) es bajísimo en el caso de los latinoamericanos (1,6% y menos), mientras el promedio OCDE es de 12,6%. Igualmente pobres son los resultados de los que obtienen bajo el nivel mínimo (nivel 2). Mientras el promedio de OCDE es de 23,1%, los latinoamericanos superan el 50%, o sea más de la mitad de los 8 países

participantes de América Latina (Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Perú, Argentina y México) están bajo el nivel mínimo (OCDE, PISA 2012, diciembre 2013). Del gráfico 14 se deduce que incluso los países de mejores resultados de América Latina se hallan por debajo de la media de la OCDE.

Gráfico 15
Desempeño de los países de América Latina en las pruebas PISA 2012

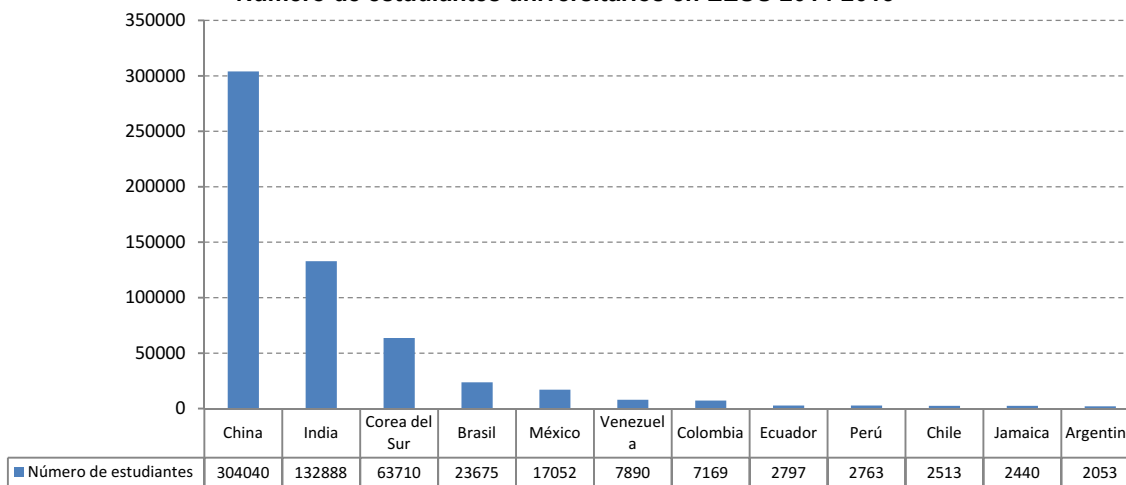


Fuente: OCDE (2013), PISA 2012, Vol 1, Cuadro I.A.
 Nota: No todas las diferencias entre los puntajes promedio son estadísticamente significativas.

También es baja la cobertura en educación terciaria. En América Latina, en la próxima década sería posible lograr una cobertura del 50% de la cohorte de 18 a 25 años en educación superior, técnica o universitaria. La República de Corea alcanzó el 70% en 2015 y busca complementarla con la formación de jóvenes en el exterior. Esta es una referencia que pone de relieve el rezago latinoamericano en la materia.

Al respecto, son ilustrativas las cifras de alumnos extranjeros en los Estados Unidos (ver gráfico 16). En 2014-15, 974.926 alumnos de terceros países matricularon en 3.000 centros acreditados de estudios superiores estadounidenses. Los países asiáticos ocuparon los primeros lugares, encabezados por China (304.000), la India (133.000) y la República de Corea (64.000). América Latina y el Caribe en conjunto solo sumaron 64.000. Encabezó ese grupo Brasil (24.000), seguido por el México (17.000), Colombia (7.200), Venezuela (República Bolivariana de) (7.900), el Perú (2.800), el Ecuador (2.800) y Chile (2.500) (Open Doors, <http://iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data/Infographics#.VzC12WQrK00>, Instituto de Educación Internacional, 2015).

Gráfico 16
Número de estudiantes universitarios en EEUU 2014-2015



Fuente: Instituto de Educación Internacional (2015), "Open Doors Report". www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data.

Es sorprendente que la República de Corea, con una población de 50 millones de habitantes, tenga una cifra cercana de estudiantes y graduados en los Estados Unidos que América Latina y el Caribe, con 600 millones de habitantes y una mayor proximidad geográfica. Esto indica cuán diferentes son las estrategias de los países asiáticos en lo que se refiere a aprovechar la calidad de la educación superior en los Estados Unidos.

En América Latina hay escasa planificación a largo plazo para definir el número y calidad de los maestros en cada nivel escolar, la cantidad de técnicos y personas con postgrados que sería necesario formar, los contenidos curriculares y el cultivo de valores indispensables en un mundo en transformación. El éxito de Finlandia y la República de Corea revela que es posible avanzar más rápidamente.

La función que desempeñará la tecnología, los contenidos que deben privilegiarse para capacitar en un mundo en transformación, el papel que juega la memoria cuando está todo el conocimiento disponible y las formas de mejorar las habilidades cognitivas son algunos de los temas que ameritan seguimiento (CIFS, 2004); (Futurelab, 2007); (Stoyanov, Hoogveld y Kirchner, 2010).

Los cambios tecnológicos impactarán crecientemente a la educación desde dos ángulos. Primero, a través de las nuevas tecnologías disponibles, que amplían los métodos de enseñanza y aprendizaje, tanto a través de las neurociencias como de las plataformas digitales para tomar cursos y conectarse con centros de investigación a distancia, y lograr una mayor personalización. Segundo, exigirán nuevos contenidos para desarrollar las capacidades de innovación, tanto en habilidades duras (matemáticas, ciencia, lectura, humanidades) como las blandas (emocionales, trabajo en equipo, multiculturalidad, interdisciplinario, abordar problemas reales).

Y también las transformaciones productivas incidirán en la empleabilidad, desatando nuevas exigencias de contenidos y métodos de enseñanza de personas trabajando. La inteligencia artificial, robótica, sensores, análisis masivo de datos irían modificando aceleradamente los trabajos, en particular los rutinarios. (MetaScan3, Policy Horizons Canada, 2014). Algunos estudios advierten alta rotación, como en EEUU, donde el 47% de de los actuales trabajos serían automatizados (Osborne, Michael A and Carl Benedikt Frey (2013). Estas tendencias exigen preparar cursos de formación permanentes, durante toda la vida, para adiestrar y dotar de nuevas competencias para la adaptabilidad de la fuerza laboral.

Para aplicar las políticas adecuadas, es urgente llevar a cabo trabajos de prospectiva educacional para 2030 a nivel mundial, y definir los nuevos programas que es necesario incorporar.

b) Competitividad, recursos naturales y energía

Transformar la estructura productiva y especializarse en nuevas actividades no significa desatender la competitividad de las exportaciones de recursos naturales, sino potenciarlos como palanca para elevar la complejidad de la base productiva en general y evitar la reprimarización. Si en torno a los recursos naturales se agregaran tecnologías innovadoras para reducir costos, disminuir las emisiones de CO₂, elaborar nuevos productos y servicios, mejorar la logística y articular su producción con otras actividades internas, América Latina desataría un mayor potencial .

La previsible expansión de la demanda mundial de materiales, energía y alimentos derivadas del crecimiento global de las clases medias, antes mencionado, abriría insospechadas oportunidades de desarrollo y empleo. Aprovecharlas bien en el marco de una estrategia de transformación productiva implica retener en cada país una mayor proporción de los excedentes generados por la exportación de los recursos naturales, así como destinar esos recursos a fortalecer la innovación tecnológica, la capacitación y el emprendimiento. También supone crear fondos de estabilización, como el noruego, que acumulan recursos derivados de la exportación de recursos naturales para destinarlos a la creación de nuevas actividades que mejoren la competitividad. Se necesitaría una combinación de políticas tributarias, una mejor gestión de las empresas públicas, la creación de sociedades conjuntas con empresas internacionales innovadoras y el reforzamiento de las pyme con buenas tecnologías, para que sean proveedoras de las grandes empresas. La CEPAL reafirma estas ideas en un estudio encargado por la UNASUR. Allí se menciona que el sistema tributario debe reformarse para garantizar una adecuada participación del Estado y mejorar las regulaciones para lograr más transparencia de costos y utilidades de las empresas internacionales (CEPAL/UNASUR, 2013).

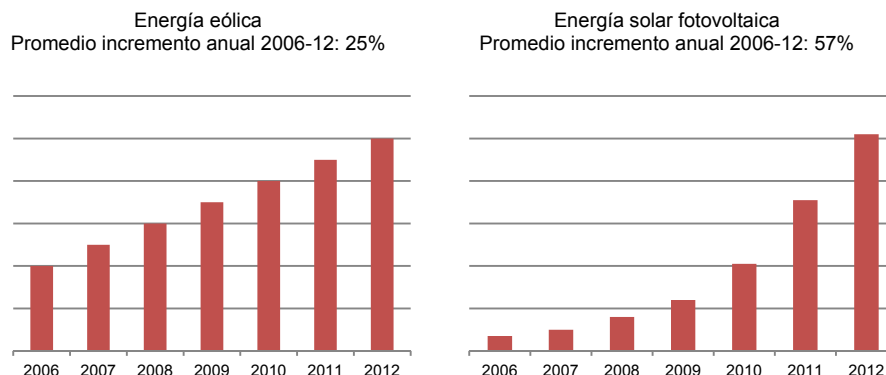
En el caso de los minerales, el estudio concluye que los sistemas impositivos actuales no aseguran la progresividad de la participación del Estado en la renta minera, particularmente en una fase de auge de precios. Esto puede cambiarse y fortalecer la capacidad de fiscalización, lo que implica promover las instituciones que miden la rentabilidad y los costos y velan por la transparencia en esa materia. En el caso de los hidrocarburos, la existencia de empresas públicas ha permitido retener porcentajes importantes de la renta. Sin embargo, esas empresas han tenido un comportamiento pobre en inversión y difusión tecnológica en sus países (CEPAL/UNASUR, 2013).

Otro factor decisivo desde el punto de vista de la competitividad es la energía. Es preciso determinar los escenarios energéticos que podrían ser realidad en 2030-50 y la forma en que impactarían a cada país latinoamericano y caribeño. El contexto mundial está cambiando con rapidez. Uno de estos cambios recientes es la ampliación de la producción de gas de esquisto en los Estados Unidos y la acelerada expansión de las energías renovables. A su vez, las crecientes necesidades de Asia y el aumento de la oferta en el Oriente Medio, incluida la prevista expansión petrolera del Iraq e Irán, contribuirían a estrechar la relación entre Oriente y los países árabes productores de gas y petróleo. Es preciso avizorar cómo las empresas chinas seguirían expandiéndose en América Latina, cómo diversificarán sus fuentes de abastecimiento.

Los productores de petróleo de América Latina y el Caribe deberían seguir de cerca la evolución de la demanda de petróleo ante la rápida expansión de otras tecnologías de generación eléctrica y los cambios previsibles de la fabricación de automóviles eléctricos para cumplir los compromisos mundiales de reducción de las emisiones.

La tecnología solar fotovoltaica está experimentando una gran reducción de precios. Igual acontece y continuaría la expansión de energía eólica. En tanto, la energía nuclear se expandiría en China, Finlandia, la India y la República de Corea, entre otros países. Es de esperar un avance similar en materia de biocombustibles. Esto significa que el panorama energético se encuentra en plena y acelerada evolución. Estas actividades también abren espacio para desarrollar nuevas industrias en América Latina para proveer de energías renovables (ver Gráfico 17).

Gráfico 17
Capacidad instalada de energías eólica y solar, Giga Watts
Energía fotovoltaica, promedio incremento anual 2006-12, 57%



Fuente: Bloomberg; Thomson Reuters Datastream; Dow Jones; Global Market for Photovoltaics 2013-2017, European Photovoltaic Industry Association, mayo 2013; Factiva; Global Wind Energy Council.

Las tendencias mencionadas inciden de diversas maneras en las estrategias de América Latina y el Caribe, pues la situación no es igual en todos los países. Algunos poseen importantes excedentes petroleros y de gas, mientras que otros carecen de recursos fósiles para la generación eléctrica y el transporte. La producción de petróleo del Atlántico en el Brasil y la de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) podrían aumentar, al igual que una futura producción de gas de esquisto, especialmente en la Argentina, que posee los grandes depósitos de Vaca Muerta. Estos recursos naturales otorgarían a los países mencionados de la región una evidente ventaja de seguridad y estabilidad en lo que respecta a generar electricidad a menor costo, elevar la productividad y exportar combustibles desde una región segura. Sin embargo, los países de Centroamérica y algunos del Caribe, al igual que Chile, carecen de petróleo y gas, por lo que tendrían que lanzar potentes programas de ahorro energético y expandir la producción de electricidad a partir de fuentes renovables: solar, eólica, biológica, geotérmica e hidráulica. Estas opciones dependerán de la evolución de los precios de petróleo, que es necesario monitorear y apostar al largo plazo.

El alto potencial de generación hidroeléctrica se debería aprovechar como una fuente no contaminante y de bajo costo. Esta es otra importante ventaja de la región frente a países desarrollados que carecen de nuevas fuentes hidroeléctricas y su evolución dependerá de un riguroso seguimiento de los cambios climáticos y pluviométricos a mediano y largo plazo.

El desarrollo de las energías renovables requiere inversión, centros de investigación y redes de transmisión. A los países latinoamericanos les convendría una integración eléctrica, como han hecho los centroamericanos. Esto les permitiría ampliar la seguridad eléctrica y reducir los costos.

c) Agua, agricultura, acuicultura y silvicultura

El consumo de agua seguirá en ascenso a nivel mundial, y la mayor proporción se destinará a la agricultura. Sin embargo, también se estima un crecimiento en consumo humano, en generación eléctrica (enfriamiento), manufacturas y minería, como revela el gráfico 2, hasta 2045. En consecuencia, se trata de un tema crucial que América Latina debe prever para mantener su ventaja comparativa en alimentos, elevar la productividad de los sectores energético y minero y la calidad de vida de sus ciudadanos.

La producción de alimentos depende de agua. Hay distintas apreciaciones y escenarios. Los estudios anticipan riesgos importantes a la seguridad alimentaria en algunas regiones, (EU, 2030, p37) especialmente en Asia, por la acelerada urbanización. También en otros estudios se sostiene que no habrá problemas para alimentar a 9 o 10.000 millones de habitantes si se adoptan las medidas acertadas (World Water Council, FAO, 2015). Entre las medidas resaltan las inversiones para asegurar eficiencia,

educación de ahorro, regular los derechos de agua, mejorar tecnologías de irrigación, manejo de cuencas con participación de la comunidad, adaptación de cultivos con investigación genética para producción con menos agua y desplazamiento a nuevas tierras para encarar cambio climático. Ello implicaría, como se advierte antes en este documento, la adopción de otras medidas como la realimentación de acuíferos, tratamiento de aguas servidas y reciclaje, desalinización, infraestructura de canales y embalses pequeños, gobernanza, nuevas instituciones y leyes. Asimismo, algunas tendencias apuntarían a una reducción de precios de alimentos en la próxima década. (FAO- OCDE, 2015). Hay nichos diversos, la demanda futura de proteínas animales crecería, así como los alimentos para animales, manteniéndose precios elevados. Resulta clave entonces hacer seguimiento de las tendencias para posicionar a la región como proveedor seguro de alimentos a través de una cadena de servicios con alta tecnología que eleven el valor agregado.

A estos procesos de cambio se agregaría la biología sintética (*synthetic biology*) que tendría el potencial de producir diversos tipos de alimentos a un precio más bajo que el actual. Se espera que la industria de la bioproducción llegue a \$ 100 mil millones de dólares sólo en 2020. Esta tecnología, que sólo necesita sol o el azúcar, las algas y los nutrientes, puede estar situada en cualquier lugar. La biología sintética también se puede utilizar para desarrollar nuevos cultivos con rasgos deseables tales como tolerancia a la sal, tolerancia a la sequía, y resistencia a las plagas. Esta tecnología puede ayudar a abordar los problemas causados por el cambio climático. (*The bioproduction industry is expected to reach \$100 billion by 2020 alone. (Metascan3: Emerging Technologies, Policy Horizons Canada, 2014).*

También se aprecia una marcada tendencia al crecimiento de la acuicultura. FAO anticipa que la producción acuícola superaría la captura en 2023, (FAO-OECD, 2015). En este campo los países latinoamericanos tienen importantes ventajas en dos océanos y por la longitud de sus costas.

A fin de adoptar las decisiones políticas pertinentes, es necesario hacer un seguimiento permanente de los escenarios energéticos mundiales a largo plazo. Esa es otra importantísima área de trabajo que los gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales deberían respaldar.

d) La nueva industrialización.

La innovación, clave del desarrollo futuro, estará estrechamente relacionada con la manufactura. Este sector será una importante fuente de crecimiento y por ello las naciones desarrolladas y las emergentes apuntan a impulsar la industrialización y mantenerse a la vanguardia. La competencia estratégica entre Estados Unidos, la Unión Europea y China será un importante motivador-activador de estas innovaciones. (European Union, 2014)

América Latina deberá entrar en ese proceso con más ímpetu que en el pasado, para superar su aun fuerte dependencia de los recursos naturales con menguado valor agregado. Los países de América del Sur tienen una larga tradición de políticas de industrialización, primero ligadas a la sustitución de importaciones y, posteriormente, a las exportaciones. Sin embargo, el avance por alcanzar niveles superiores de sofisticación tecnológica ha sido escaso. La exitosa expansión de las exportaciones de recursos naturales, al igual que las políticas de mercado, y la ausencia, salvo excepciones, de una política de Estado para generar nuevas ventajas comparativas ha morigerado este empuje. Los cambios tecnológicos pueden propulsar o amenazar los recursos naturales. Un ejemplo de amenaza es la del grafeno al cobre. Pero, al mismo tiempo, hay posibilidades de combinar cobre y grafeno, con beneficios si se aborda a tiempo. El esfuerzo de investigación de EEUU, China, Corea, Japón y la Unión Europea es enorme. Esta última ha lanzado el mayor proyecto de investigación conjunta de su historia (European Union, 2015) véase Mission Graphene Flagship, 2015). En América Latina la investigación es escasa, a pesar del fuerte impacto que podría tener en Chile y Perú.

Algunas características de la nueva etapa de producción de manufacturas, acorde a escenarios elaborados en países desarrollados, serían: a) Cercanía al consumidor. La producción sería cada vez más personalizada, ágil, y centrada en diseño, para adaptarse con rapidez a demandas locales, b) Productos y servicios integrados en un solo paquete, con rápido crecimiento de los servicios ligados al producto, c) Tecnologías y procesos orientados al ahorro de energía, agua y recursos; recuperación de desechos, reciclaje y re-uso de materiales, d) Cadenas de valor globales, situadas en países con ventajas comparativas, (Foresight, 2013). Además, los estudios prospectivos anticipan un importante impacto de

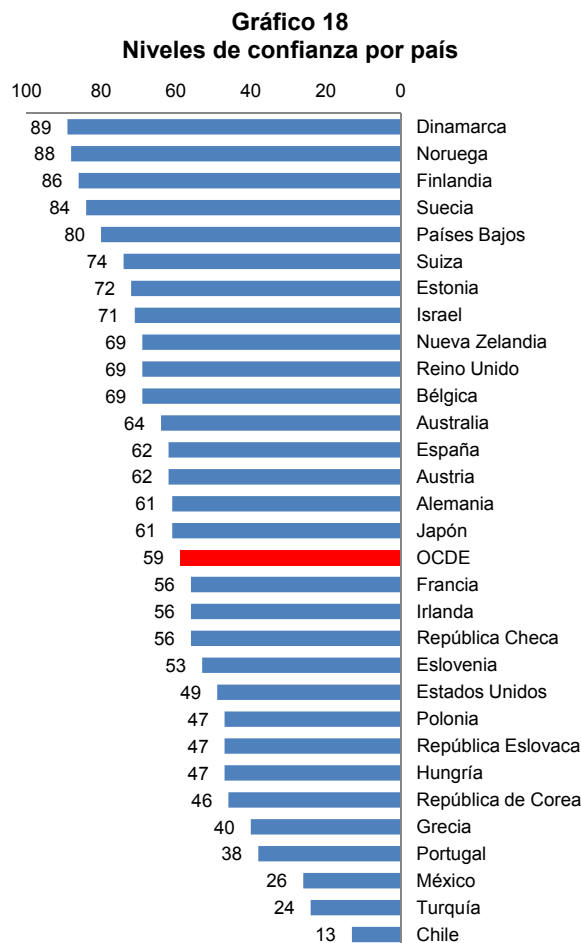
la automatización sobre el empleo, en particular sobre personas que poseen habilidades de nivel bajo o medio. (Tony Dolphin et al, también Oxford Univ. op cit)

Para encarar estas tendencias, según los estudios, convendría privilegiar las siguientes áreas de acción: a) Preparar más personas con alta capacidad técnica, planes de formación permanente en las empresas, y desarrollo de habilidades digitales. b) Concentrar la capacidad de I y D para reducir la brecha entre creación tecnológica, elaboración de un producto y su comercialización. c) Fuerte desarrollo digital y gestión de Grandes Bases de Datos. d) Impresoras 3D, nanotecnología y robótica. e) Ahorro de energía y materiales, producción sin desperdicios. f) Activa participación del gobierno para incentivar la aglomeración de tecnologías bio, nano y electrónica.

América Latina puede guiar sus pasos a la luz de estos criterios y del análisis de las experiencias exitosas. En primer lugar, se debería fortalecer aquellas políticas transversales que inciden en la productividad general. Se trata esencialmente de educación técnica, infraestructura, energía y agua a costos atractivos, inversión en ciencia- tecnología- innovación (World Economic Forum, 2015”). En segundo lugar, sería indispensable seleccionar áreas prioritarias para concentrar esfuerzos, incluyendo educación digital y desarrollo de capacidades tecnológicas en informática, robótica, biotecnología, procesos productivos verdes, con ahorro de energía, agua, reciclaje, y en vínculo más estrecho con empresas, creando espacios estables y oportunos de diálogo público privado, con preferencia en sectores con ventajas comparativas y vinculándose a centros de investigación. Igualmente importante sería establecer acuerdos de investigación entre varios países de la región. En tercer lugar, correspondería impulsar empresas latinoamericanas que desarrollen cadenas de valor regional, y simultáneamente promover la instalación de empresas internacionales para integrarse a cadenas de valor globales. Un nuevo impulso a las manufacturas en América Latina y el Caribe exige un seguimiento a las tecnologías manufactureras avanzadas, con personal de alta calidad.

3. Inclusión social para reducir la desigualdad

Si no se aplican medidas con decisión política resuelta, la magnitud y velocidad de las transformaciones mundiales podrían acentuar la desigualdad. Y una ciudadanía con mayor conciencia no se resignaría y sería menos tolerante. Quienes disponen de capital y participan en operaciones bursátiles, y quienes poseen mejor educación y están ligados a las actividades nuevas impulsadas por cambios tecnológicos rápidos o cuentan con redes de apoyo, tienen a su favor una enorme ventaja, independiente del mérito, dejando marginada a una proporción importante de personas cuyo talento se dilapida. La desigualdad se acentúa con la aceleración tecnológica, como lo señala el informe del Atlantic Council sobre tecnología (Atlantic Council, 2013). Sin una fuerte regulación de los mercados, sin un Estado que provea bienes públicos con eficiencia y coordine los programas estratégicos, sin un sistema tributario eficiente, y sin educación de calidad, la segregación, segmentación y desigualdad de las sociedades latinoamericanas no cedería y constituiría un freno a la innovación (Latinobarómetro, 2013); (OCDE, 2011). Estas diferencias provocarían además una profunda falta de confianza en las instituciones democráticas e incluso entre las personas, agudizando lo que se observa en el gráfico 18, para Chile y México.



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), "Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators" [en línea] www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2011-en/08/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/soc_glance-2011-26-en&containerItemid=/content/serial/19991290&accessItemIds=/content/book/soc_glance-2011-en&mimeType=text/html

Los estudios de prospectiva y la experiencia internacional demuestran que la desigualdad es causa y consecuencia del retraso en educación y salud, que origina violencia, amenaza la paz social, retarda el crecimiento y reduce la satisfacción personal (Wilkinson y Pickett, 2009; Layard, 2003; Graham, 2010). A la inversa, se constata que los países con menor desigualdad aprovechan mejor sus talentos y consiguen mayor productividad.

En América Latina y el Caribe se han extendido los programas para reducir la pobreza y se han logrado visibles progresos en varios países. Sin embargo, el nivel de desigualdad se ha reducido poco. De cara al futuro, las políticas sociales se desplazarán de la lucha contra la pobreza a la reducción de la brecha entre ricos y pobres, a fin de generar más movilidad social, hoy limitada. A medida que se amplifique la transparencia y se extienda el conocimiento, los abusos se tornarán más visibles y la defensa de derechos, más activa y exigente. Habrá una mayor presión social por alcanzar proporciones equitativas en todos los niveles: rentas del trabajo y del capital, población urbana y rural, ciudad capital y regiones, hombres y mujeres, pueblos indígenas.

La protección social, a través de basada en promover la educación preescolar, la vivienda, la salud y el costo previsional del envejecimiento exigirán un creciente gasto fiscal. Proyectar los costos fiscales en plazos de 10 a 20 años según distintos escenarios es una necesidad desde el punto de vista de la planificación estratégica y debería ser parte de los trabajos prospectivos en cada país de la región.

Para navegar en el mundo que se prefigura, los ciudadanos, partidos políticos y movimientos sociales buscarán nuevos pactos fiscales, sociales y políticos que propendan a una verdadera igualdad de oportunidades, inclusión social, bienes públicos, tecnología y emprendimiento. Requerirán un Estado más activo y eficiente (CEPAL, 2016). La convicción para avanzar en esa dirección serían mayores si se conocieran los escenarios mundiales, el avance asiático y las debilitantes consecuencias para la gobernabilidad y la productividad de mantener la actual situación de desigualdad y segregación.

4. Integración y nuevas alianzas en un mundo multipolar

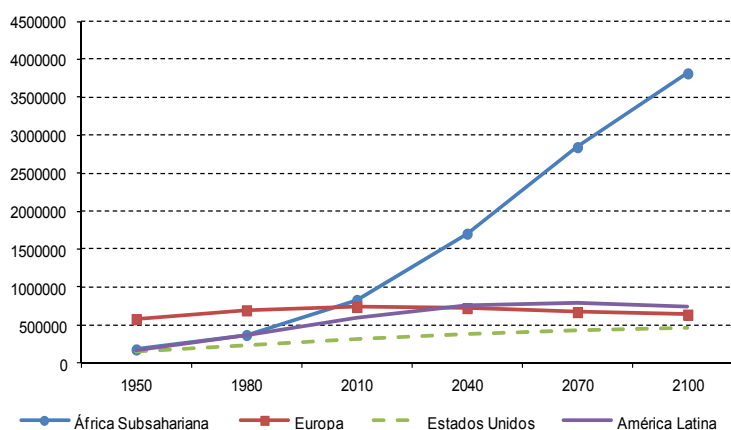
A fin de encarar las nuevas fuerzas mundiales se requerirán nuevas alianzas y una creciente integración regional, afin de reforzar la colaboración entre estados y al interior decada nacion. Cinco tendencias y “game changers” influirán en el posicionamiento internacional de cada país latinoamericano: i) los cambios demográficos; ii) la transferencia de poder económico y político de Occidente al Oriente y al Sur; iii) la gravitación de las clases medias; iv) la acelerada urbanización en el planeta; y v) afianzamiento de los acuerdos regionales. A continuación se analiza cada una de ellas.

a) Los cambios demográficos

El crecimiento poblacional y su composición incidirán por dos vías principales: generarán nuevas demandas de consumo y mejorarán la competitividad. En la medida en que los países de población joven sean capaces de ampliar la educación y la capacitación laboral, obtendrán un dividendo demográfico. Poseerán mano de obra especializada de menor costo, producirán y exportarán más y, paralelamente, verán crecer sus capas medias emergentes y elevar su consumo. Es la situación de América Latina en los próximos 20 años.

En favor de los países de América Latina, dotados de recursos naturales, influirá la composición de la nueva demanda por mas alimentos y otros bienes de alto contenido material. La expansión poblacional de Asia y África abriría mercados enormes que América Latina podría abastecer. Un ejemplo es África. Según proyecciones de las Naciones Unidas, hacia 2050 la población mundial aumentaría en 2.000 millones de habitantes, la mitad en África (Naciones Unidas, 2012) (ver Gráfico 19). En anticipación de esta realidad, el Brasil ha emprendido la tarea de crear vínculos con África. La exploración de esos mercados necesita de estudios más precisos sobre la composición hacia 2030 de ese consumo emergente. Los resultados de esos estudios permitirían orientar la elaboración de nuevos productos y la asociación de empresas latinoamericanas entre sí y con empresas de los países anfitriones.

Gráfico 19
Población total: Estados Unidos, Europa y África Subsahariana, 1950-2100
(En millones de habitantes)



Fuente: Goldstone, Jack A. (2013), “10 Billion: Demography and Global Challenges”, ponencia expuesta el 26 de febrero de 2013 en el Centro Woodrow Wilson, [en línea] http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Jack%20Goldstone%20Presentation_Global%20Trends%202030.pdf.

b) La transferencia de poder económico y político de Occidente al Oriente y al Sur

El traslado de poder económico hacia el Oriente generaría un cuadro multipolar con dos fuerzas principales. En tales escenarios, la política exterior latinoamericana tendría que buscar una buena combinación de iniciativas con China (además de la India y países como Filipinas, Indonesia, el Japón, la República de Corea y los miembros de la ASEAN en general) y los Estados Unidos (además de la Unión Europea, Canadá y Australia).

Una estrategia de mayor acercamiento a China podría centrarse en la producción de alimentos, energía y minerales, y la creación de proyectos conjuntos en manufactura e infraestructura. Existirían nuevas modalidades de operación y asociación que dependerían de las estrategias empresariales de cada región. También cabría fortalecer los vínculos con Hong Kong y Shanghai, centros financieros de China y Asia, para adelantarse así a la internacionalización del yuan (o renminbi), que ya comienza a operar como moneda a nivel mundial.

Con los Estados Unidos y la Unión Europea, además de comercio e inversión, cabría consolidar acuerdos educativos, energéticos y ambientales y ampliar la colaboración en educación superior, ciencia y tecnología. La decisión de los Estados Unidos y la UE de firmar el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión tendría efectos globales si se llegara a posiciones comunes en esferas tan diversas como la regulación de emisiones, la agricultura, la propiedad intelectual, los servicios financieros, las comunicaciones, entre otras.

El nuevo mapa mundial del poder confiere al Pacífico una posición privilegiada y abre para América Latina una oportunidad mayor. Los acuerdos del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y la creación en 2012 de la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y el Perú son avances de gran proyección. Los cuatro países miembros actuales tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea y podrían convenir posturas favorables a la integración regional, lo que abriría el camino a nuevos acuerdos comerciales, al estandarizar criterios y fijar normas de origen comunes. También podrían impulsarse proyectos portuarios, carreteras, corredores bioceánicos y empresas de transporte y servicios con los demás países de América Latina, muchos de ellos estudiados por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA). La reducción de los costos de transporte y la eficiencia logística son clave para elevar la productividad. La integración digital con normas comunes es otro espacio de gran impacto.

Queda por determinar si la Alianza del Pacífico se fortalecerá independientemente del MERCOSUR o en acuerdo con los demás países latinoamericanos. Esta Alianza debería servir a toda América Latina y facilitar su nexo con Asia. La “convergencia en la diversidad” entre Alianza y MERCOSUR sería una línea de acción promisorio. También sería indispensable definir crearía nuevas oportunidades su relación con la iniciativa de los Estados Unidos sobre el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETA, TPP por sus siglas en inglés), que también responde a objetivos geopolíticos de los Estados Unidos en Asia, que América Latina debe equilibrar para preservar relaciones acordes a sus propios intereses estratégicos con China. Tal acuerdo estratégico de comercio e inversión tendrá una gravitación sustancial en la fijación de normas internacionales y, por tanto, los países de la Alianza del Pacífico deben actuar de conjunto para proteger sus intereses. En el Asia Pacífico es donde se gestaría la mayor parte de los nuevos acuerdos. El RCEP (impulsado por China, Regional Comprehensive Economic Partnership), acuerdo China- Corea -Japón, ASEAN +6, u otros, irán configurando un nuevo orden regional, económico y también de seguridad.

En buena medida, la integración se ha producido de facto a través de las cadenas de valor creadas por las empresas internacionales y en torno a ellas se crearan marcos legales (Watanabe, Yorizumi, 2015). La articulación de estos acuerdos y, en particular, de las dos grandes iniciativas estratégicas de EEUU, con Asia y con Europa, darían forma a un nuevo sistema de reglas internacionales que enmarcarían el rumbo futuro de la Organización Mundial de Comercio, cuyos progresos han sido modestos. América Latina debe tener presente estos cambios para definir su propia estrategia de alianzas y acuerdos económicos.

La gobernabilidad económica global requerirá reducir la fragmentación y adecuar las instituciones internacionales a la nueva realidad mundial. En su ausencia, la dispersión del poder daría lugar a

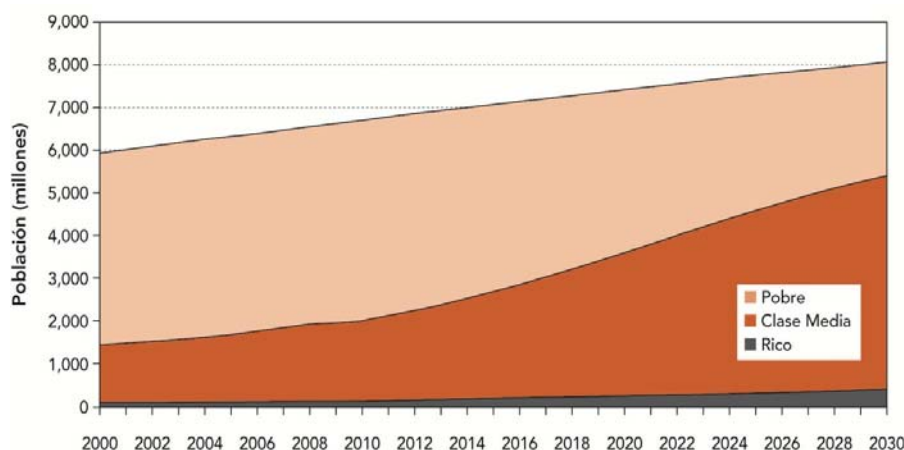
numerosos conflictos locales y pondría en riesgo la estabilidad política y militar, de la cual dependen los progresos económicos. América Latina, como zona de paz, puede contribuir a los acuerdos de seguridad e iniciativas globales de paz si actúa coordinadamente. Es un tema que se la región debe reflexionar de manera conjunta y estratégica.

c) La gravitación de las clases medias

En cuanto al efecto de la expansión de las capas medias sobre la integración y las alianzas, es esencial el estudio de las nuevas tendencias de la demanda y los canales de distribución, así como la definición y diseño de nuevos productos. La magnitud de las posibilidades futuras beneficiarían a los países latinoamericanos que emprendan acciones conjuntas, pues las empresas individuales o gobiernos pequeños no podrían por sí solos acometer proyectos transformadores (ver Gráfico 20).

De ahí la importancia de estudiar y hacer seguimiento de los escenarios del desarrollo chino, indio y asiático en general. El conocimiento riguroso de la relación con China y la India hacia 2030 es un área prioritaria.

Gráfico 20
Surgimiento de la clase media a nivel mundial, 2000-2030
(En millones de habitantes)



Fuente: Brookings Institution (2010), "The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East", The Wolfensohn Center for Development at Brookings, www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/3/china%20middle%20class%20kharas/03_china_middle_class_kharas.pdf.

d) La acelerada urbanización en el planeta

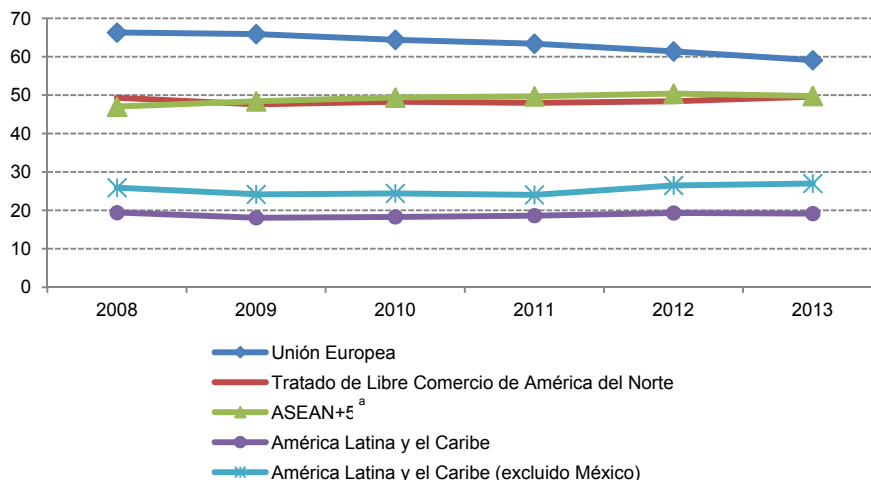
También incidirá en las estrategias de desarrollo de América Latina la veloz urbanización y creación de nuevas ciudades, que deberán aportar mejoras en materia de eficiencia y competitividad con otras del mundo, así como elevar la calidad de vida de sus habitantes. Hacia 2025, las 198 ciudades latinoamericanas más grandes (de más de 200.000 habitantes) albergarán en total a 315 millones de personas y generarán el 65% del PIB regional (Cadena y otros, 2011).

La urbanización traerá cambios sustantivos en los planos político, económico y social. Las ciudades de gran tamaño requerirán cuantiosas inversiones para corregir distorsiones, competir con las mejores urbes en su categoría y atraer actividades internacionales, en tanto las intermedias tienen potencial si su expansión futura se planifica mejor. En consecuencia, la planificación urbana debería ser prioritaria desde ahora, para que rinda fruto a largo plazo. En países como India, cuya tasa de urbanización apenas supera el 30%, se anticipa un masivo flujo hacia las ciudades, con la subsecuente urgencia de una planificación espacial (World Economic Forum, 2015). En América Latina, su ya alta tasa de urbanización requerirá además la superación de los asentamientos informales que alcanzarían en 2014 al 30% de la población urbana (BID, 2014).

e) El afianzamiento de los acuerdos regionales

En América Latina y el Caribe el comercio intrarregional, como % del PGB, aún es muy inferior al de los países desarrollados o los asiáticos (véase Gráfico 21).

Gráfico 21
Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2008-2013
 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas. Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a ASEAN +5 Incluye a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) más China, el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

Una tendencia reciente es el crecimiento del comercio mundial, a un ritmo más bajo que el crecimiento económico global, así como un incremento más rápido del comercio de servicios que el de bienes. (European Union, 2015, Global Trends 2030) Ambos hechos abrirían más oportunidades a la integración regional. Un mercado mayor, integrado con normas similares, permitiría amortiguar los impactos que pudieran originarse en otras zonas. La propia expansión de la clase media latinoamericana ampliaría ese mercado interno de manera apreciable y haría más atractiva la integración regional. El comercio y la inversión regional dependerá de la expansión de empresas regionales que instalen sus actividades en varios países, generando nuevas cadenas de valor, igualmente se acrecentarán si se extiende la movilidad de las personas en el espacio latinoamericano.

El ritmo de estos avances dependerá de la relación que establezcan México y el Brasil. Si ambos procuran privilegiar sus intereses comunes, esa convergencia sería provechosa para los demás países latinoamericanos. Lo contrario debilitaría a todos.

En la región los acuerdos subregionales podrían avanzar más rápido entre países con similares prioridades estratégicas, de América del Sur, América Central y México. Será más fácil intensificar tales acuerdos que los de integración macroregional.

La consideración de cada uno de estos cinco factores lleva a una misma conclusión: que los desplazamientos de poder confieren a la integración regional un lugar preponderante, distinto al del pasado y esencial para ganar posiciones. Tal conclusión es válida tanto por razones económicas como por consideraciones de seguridad. Esta conclusión se torna aún más evidente luego de la salida del Reino Unido de la Unión Europea y su potencial efecto sobre el reordenamiento de dicha organización. Sin

duda, su impacto se hará sentir sobre la economía y la gobernabilidad globales, especialmente en cuanto a la relación futura de poder entre Occidente y Asia.

5. Desarrollo sostenible y cambio climático

Si bien el cambio climático es un fenómeno planetario, su impacto tendrá distintas formas en cada país y zona geográfica. Los modelos predictivos son aún frágiles, pero las más diversas hipótesis sobre evolución de variables y relación entre emisiones y aumento de temperatura, pluviometría y agricultura, deshielos y nivel del mar, deforestación y biodiversidad sugieren situaciones tan preocupantes como poco estudiadas. En caso de Brasil, por ejemplo, la deforestación es el factor primordial, siendo el cuarto emisor de CO₂ mundial (McKinsey & Company Global Institute, 2012). Hacia 2040 y más allá, en América Latina se prevén aumentos de temperatura de dos a cuatro grados centígrados, entre un 5% y un 10% de aumento de las precipitaciones en algunas esferas y descensos de alrededor del 20% en otras (CEPAL, 2010, pág. 38). Incluso los escenarios más optimistas indican aumentos de los huracanes en América Central, amenazas a la biodiversidad y a los arrecifes coralinos, pérdida de selva amazónica, degradación y desertificación de suelos e incendios forestales.

Esta realidad requiere un seguimiento de los escenarios relacionados con cada zona de la región. La oportuna adopción de medidas permitirá atenuar las pérdidas y, en algunas zonas, contribuir a mejoras. Es indispensable comenzar cuanto antes a medir el costo de los programas de adaptación y mitigación. Se pueden aplicar medidas preventivas, como la relocalización de viviendas y obras de infraestructura, para proteger a las poblaciones pobres. Es necesario establecer normas, realizar mediciones y calcular la inversión en obras de embalse, conducción de aguas y protección costera.

Los gobiernos deben proyectar escenarios de seguridad alimentaria con distintas variables pluviométricas y de temperatura y definir las medidas y planes correspondientes. Algunos de estos escenarios alertan de una baja de la producción agrícola en la región (CEPAL, 2014 “The economics of climate change in Latin America and the Caribbean”). Y anticipan que el impacto será más intenso en la segunda mitad de este siglo. Estos escenarios obligarían a priorizar la investigación científica y tecnológica en actividades ligadas al crecimiento verde. Los cambios previsible se traducirán en normas mucho más estrictas con la consiguiente modificación de hábitos, patrones de consumo y procesos productivos.

América Latina puede ganar terreno, en particular en biotecnología, energías renovables, eficiencia hídrica y energética, biocombustibles y transporte público, así como en la posibilidad de participar en la fabricación de partes, piezas y equipos como paneles fotovoltaicos o automóviles eléctricos.

Los objetivos estratégicos declarados por casi todos los países latinoamericanos (democracia y participación, transformación de la producción en forma competitiva y sostenible, e igualdad con inclusión social) se refuerzan entre sí en la medida en que se acometan en conjunto. La promoción de sociedades más inclusivas y con mejor educación es una condición necesaria para lograr un cambio productivo que genere trabajo decente y desarrollo sostenible. Una política más democrática alentaría la participación y la inclusión social. La creación de economías más competitivas permitiría sostener las políticas sociales. Los tres aspectos se retroalimentan entre sí.

El compromiso con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) y su cumplimiento colocan un nuevo desafío hacia 2030, que requerirá organizar una sólida capacidad prospectiva, de diseño estratégico y de mejores políticas públicas.

C. ¿Cómo prepararse?

Desde los años noventa se han sucedido diversos esfuerzos en América Latina por crear redes y realizar estudios prospectivos. En buena medida, estas actividades se han originado a partir de equipos dedicados a la ciencia y la tecnología, desde donde se buscó ampliar la prospectiva a otros temas. Los resultados, sin embargo, han sido magros (Dos Santos y Fellows, 2008 y 2015).

Recientemente se ha retomado esta iniciativa, aunque persiste la debilidad. Salvo en el Brasil, en Colombia y Perú, los gobiernos están escasamente involucrados y los escasos grupos existentes carecen

de recursos suficientes y de un engarce con la toma de decisiones. Se requiere una instancia estable que coordine y supervise los estudios sectoriales o territorialescoherencia que sirva a la planificación estratégica (Cuervo, 2012).

Los estudios de prospectiva y estrategia deben entenderse como una forma moderna de planificación que sustituye a la existente desde los años sesenta, ya obsoleta. En ese entonces, la planificación era una responsabilidad gubernamental; hoy debe volver a serlo.

Fortalecer la prospectiva estratégica es una prioridad. En Inglaterra se señala que los horizontes cortos e inconsistentes limitan la capacidad de gobernar, y propone preparar a los funcionarios públicos para saber pensar en incertidumbre, manejo de riesgos y desafíos futuros. (House of Commons, Public Administration Select Commission, London, 2015.)

En América Latina se vuelven indispensables dos iniciativas: crear o reforzar equipos nacionales, con carácter permanente, y constituir una red latinoamericana. Dichas instancias deberían contribuir al diseño de políticas públicas y estar cercanas a los gobiernos. Articular un centro estratégico de gobierno, que coordine las acciones en torno a un objetivo de largo alcance es otra propuesta (BID, 2014, MAlessandro et al.). La firma de los Objetivos de Desarrollo Sustentable pondrá nueva presión sobre los gobiernos de América Latina y el Caribe y abrirá nueva oportunidad para crear capacidad institucional a favor de estudios prospectivos, estratégicos y su engarce con las políticas públicas.

La experiencia de otros países pone de relieve varias iniciativas que han resultado eficaces:

- Constituir unidades de planificación estratégica en cada gobierno, cercanas a la presidencia o a los centros encargados de formular políticas públicas, con la consiguiente reorganización de los ministerios de planificación.

Hay tres ejemplos ilustrativos. Uno es la fórmula francesa de crear el Commissariat Général à la Stratégie et a la Prospective, que sustituyó el Commissariat du Plan, creado tras la Segunda Guerra Mundial y disuelto en 2006 (Moreau y otros, 2012). A esa nueva entidad se le asignan cinco funciones: prospectiva, estrategia, evaluación, comparaciones internacionales, concertación y debate público. Otra es la propuesta presentada a la Casa Blanca para mejorar la capacidad anticipatoria de los Estados Unidos, con tres líneas principales: integrar prospectiva y políticas, crear redes que contribuyan a la gobernabilidad y usar la retroalimentación para el aprendizaje (Fuerth y Faber, 2012). El tercero es Singapur, tal vez la experiencia más abundante de actividad prospectiva al interior del gobierno para diseñar estrategias, que conduce a la creación del Centre for Strategic Futures en 2009 (Peter Ho, diciembre 2013). También son de interés los centros gubernamentales Policy Horizons de Canadá y Strategy and Delivery Division, Department of the Prime Minister, en Australia. Finlandia también posee uno de los sistemas más articulados, que integra al Ejecutivo, el Parlamento y las universidades

- A nivel del poder legislativo, crear comisiones de futuro que proyecten el debate legislativo a largo plazo y difundan estos análisis en el plano político. Cabe mencionar las creadas en países nórdicos como Finlandia (la Comisión del Futuro del Parlamento de Finlandia) y, recientemente, en los parlamentos de Chile (la Comisión del Futuro del Senado de Chile) y del Perú.

En esas instancias se analizan los principales estudios, se reciben aportaciones de expertos en prospectiva y se promueve la reflexión estratégica y programática. Los científicos encuentran allí un espacio para interactuar con el mundo político.

- Establecer centros de estudios no gubernamentales, con financiamiento público, para analizar escenarios y formar especialistas. Además de los grupos que se constituyan en el seno de los gobiernos, es indispensable disponer de centros independientes con capacidad de abordar estudios a largo plazo, integrales o sectoriales, coordinarse con grupos que realizan estudios estratégicos de las empresas y de las Fuerzas Armadas, y además crear redes internacionales. Con objeto de garantizar una permanencia y estabilidad, superar el carácter intermitente y

alcanzar niveles de excelencia, el Estado debe facilitar el financiamiento de base, encargar estudios y apoyar la existencia de una red.

- Promover la coordinación nacional y latinoamericana de centros y personas dedicadas a hacer estudios prospectivos, formar expertos y constituir equipos. El nivel de conocimiento de los temas mundiales es muy heterogéneo en la región. Entre las principales redes existentes se encuentran la Red Iberoamericana de Prospectiva (RIAP), el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), el Millennium Project (Medina y otros, 2013) y la Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER 2015). La búsqueda de cierta homogeneidad metodológica y el hecho de pensar el futuro mancomunadamente permitirían gestar una visión latinoamericana y articular posiciones comunes.
- Fortalecer y ampliar los esfuerzos de la CEPAL, a través del ILPES, en materia de creación y desarrollo de capacidades prospectivas en las áreas de diseño de políticas y planificación estratégica de los gobiernos nacionales y subnacionales de la región.

Las experiencias exitosas revelan diversas enseñanzas, entre las cuales destacan: dependencia directa de nivel presidencial o del más alto escalafón de gobierno; realizar una función asesora que contribuya a integrar y coordinar; realizar consultas amplias con expertos y con la sociedad civil, en interacción con centros de investigación e innovación.

La prospectiva debe afirmarse en el sistema político. Política y prospectiva deben estar articuladas y retroalimentarse. El discurso político necesita contener visiones y objetivos de mediano y largo plazo, un relato que permita marcar rumbos y facilitar acuerdos. La reflexión de escenarios y la elaboración de estrategias han de ser fruto de un proceso participativo. No es tarea fácil, pues la democracia conlleva procesos electorales continuos que demandan la atención a los problemas inmediatos, y suelen acarrear frecuentes cambios de rumbo, mientras los grandes desafíos exigen continuidad y persistencia.

La prospectiva es un instrumento para proteger a las futuras generaciones. En algunos países se ha propuesto la designación por los Parlamentos de defensores de las generaciones futuras, o de Ombudsman de las Generaciones Futuras (Global Center for Public Service Excellence, Singapur, 2014).

Si la esencia de la política consiste en crear un futuro mejor, los estudios prospectivos son un apoyo para inspirar la acción y movilizar a la sociedad hacia los escenarios deseados.