

Latitud Sur

Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el
Desarrollo y la Integración



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



América Latina: de potencias conceptuales a enanos políticos

Autor(es): Ross, César

Fuente: Latitud Sur N° 13, Año 2018. CEINLADI, FCE-UBA. (En línea) ISSN 2683-9326.
(Impresa) ISSN 1850-3659.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de
Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI)

Vínculo: http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/latitud-sur/



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el **Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI)** perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

AMÉRICA LATINA: DE POTENCIAS CONCEPTUALES A ENANOS POLÍTICOS¹²

César Ross³

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE (CHILE)

Resumen

América Latina parece transitar incesantemente por una trayectoria histórica que la pone al borde del desarrollo, el que parece eludirnos una y otra vez.

En los últimos 60 años, mientras esto ocurría, otras regiones del mundo como Europa del Norte y el este de Asia, parecen haber encontrado fórmulas para alcanzar ese anhelado y esquivo desarrollo.

La paradoja parece residir en nuestro patrón de dependencia, una trayectoria que se resiste a desaparecer, pese a los cambios de políticas económicas, a los distintos modelos y estilos de desarrollo, y a los énfasis ideológicos que les han dominado.

Este trabajo se pregunta por las claves de este fenómeno, en un formato de ensayo de interpretación, donde la especulación y las preguntas tienen más centralidad que los datos y las respuestas. Este análisis busca crear perspectivas un poco más heterodoxas para volver a estos viejos, pero vigentes desafíos.

Palabras clave:

América Latina - inserción internacional – modelos y estilos de desarrollo

LATIN AMERICA: FROM CONCEPTUAL POWERS TO POLITICAL DWARFS

Abstract

Latin America seems to travel incessantly along a historical trajectory that puts it on the edge of development, which seems to elude us again and again.

In the last 60 years, while this was happening, other regions of the world, such as Northern Europe and East Asia, seem to have found formulas to reach that desired and elusive

¹ Fecha de recepción: 30/10/18. Fecha de aceptación: 30/11/18.

² Este trabajo está basado en la Conferencia Inaugural dictada por su autor, en el VI Congreso Internacional sobre América Latina y el Caribe. América Latina y los desafíos en el ámbito regional y mundial. Análisis desde diversas perspectivas: Históricas, económicas y sociopolíticas”, realizada el 24 de octubre de 2018.

³ Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Chile (USACH); Director del Doctorado en Estudios Americanos; Director del *Chilean Korean Study Center Program* (ChKSCP); Presidente de la Asociación Chilena de Historia de las Relaciones Internacionales.

development.

The paradox seems to reside in our dependence pattern, a trajectory that resists disappearing, despite the changes in economic policies, the different models and styles of development, and the ideological emphases that have dominated them. This work asks about the keys to this phenomenon, in an interpretation essay format, where speculation and questions are more central than data and answers. This analysis seeks to create slightly more heterodox perspectives to return to these old, but current challenges.

Keywords:

Latin America – international insertion – models and development styles

Introducción

En una mezcla de medias verdades, en los últimos 30 años diversas voces influyentes se han referido a algunos países de nuestra región como potencias emergentes, potencias medias, potencias regionales y/o potencias conceptuales. Se ha tratado, como en casi toda idea de este tipo, de expresiones que contenían más de una interpretación. Por una parte, podría pensarse que, en efecto, estos países fuesen sujetos con capacidad de imaginar y proponer “mundos posibles” (como aquel gobernado por los Derechos Humanos)⁴, “teorías” relevantes (como la Centro-periferia)⁵, arquitecturas institucionales pensadas para América Latina (como la CEPAL⁶ y el BID)⁷, y poderosas “categorías de análisis” (como la de “dependencia”⁸ o “realismo periférico”)⁹; por la otra, podría tratarse de expresiones que confunden los deseos de grandeza con la realidad, como otro proyecto deseable que no llega ni puede llegar a puerto (como la “tercera posición” de Perón¹⁰, la condición de “hegemon” para Brasil¹¹ o de “país líder” para Chile)¹²; por último, podría referirse a una fina ironía para describir a unos países

⁴ Hernán Santa Cruz y su contribución para la Carta de DDHH, ONU

⁵ Sobre las ideas de Raúl Prebisch, ver Bielschowsky, Ricardo (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Santiago: CEPAL, pp. 21-45.

⁶ Ross, César (2014). Hernán Santa Cruz: del pensamiento a la acción. *Horizontes Latinoamericanos*. 1(2), 79-92.

⁷ Ross, César (2013). Felipe Herrera: Notas para la historia de su pensamiento económico, 1945-1960. *Universum*, 28 (2) 139-167

⁸ Cardoso, Fernando H. & Faletto, Enzo (1977). *Desarrollo y Dependencia*, Buenos Aires: Siglo XXI; Devés-Valdés, Eduardo (2016), *El Pensamiento Sobre Asuntos Internacionales en el Caribe de Habla Inglesa El New World Group y su Herencia*, *Revista Derechos Humanos e Democracia*, (4) 7; Bernal Meza, Raúl (2005). *América Latina en el mundo: El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL; Bernal Meza, Raúl (2016). Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1); Devés, Eduardo & Ross, César (2006). *Las ciencias económico-sociales latinoamericanas en África Sudafricana*. Santiago: Ariadna Ediciones

⁹ Escudé, Carlos (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta

¹⁰ Escudé, Carlos (1988). La Tercera Posición ¿Un mito? *Todo es Historia*. 257, 7-26.

¹¹ Hakim, Peter (2010). Brasil: decisiones de una nueva potencia. *Política Exterior*, 21 (137), 86-99

¹² Ross, César (2006), Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet. *Foreign Affairs*, 6 (2).

cuyos líderes, conscientes de tal imposibilidad, construyen un discurso de simbolismo impecable, con utilidad instrumental y de consumo muy local (usualmente nacional).

En perspectiva temporal, la noción de “potencias conceptuales”, denota un auto-concepto que contenía una semilla de esperanza que miraba al Continente con indulgencia respecto del futuro. Que imaginaba que en algún momento se materializaría algo que no se denominaba con precisión y que, en su extremo optimista, quizá podríamos llamar el “destino manifiesto” de América Latina. Sin embargo, los obstinados datos nos señalan consistentemente que ese futuro esplendor no fue, sino que un “patrón de dependencia”¹³ más cercano a la frustración y a la decadencia que al éxito.

Por largo tiempo, teorías como las del imperialismo y la dependencia nos dieron un “consuelo”, proporcionándonos interpretaciones que nos exculpaban de responsabilidades, poniendo las explicaciones de causalidad fuera de América Latina (en los Estados centrales). Por demasiado tiempo, estas explicaciones alcanzaron para justificar todos los fallos de desarrollo en los que esta región había caído sistemáticamente, hasta que el llamado “milagro del Asia Oriental”¹⁴ refutó todos los supuestos de dichas teorías, demostrando que sí era posible hacer una industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) con éxito, moverse de la periferia hacia el centro, mejorar la calidad de vida de la propia población y desafiar a las potencias hegemónicas con logros tangibles. La actual “guerra comercial” entre China y Estados Unidos es una metáfora de todo esto, pero antes y paralelamente, Japón, Corea del Sur, Singapur y Taiwán, por nombrar sólo algunos, habían sido casos exitosos del mismo tipo.

En los años de construcción del “mítico” milagro del Asia Oriental, 1960-1993, estos países encontraron un camino al desarrollo, mientras América Latina se hundía en experimentos fallidos.

¿Qué hicimos mal? ¿cómo fue que pasamos de “potencias conceptuales” a “enanos políticos”? ¿Por qué las elites gobernantes pasaron de concebir grandes ideas y grandes proyectos, a dedicarse a administrar las migajas de un Estado empresario en decadencia? Esta reflexión busca presentar algunas preguntas, exponer algunas evidencias y ensayar algunas conjeturas.

1. Para comenzar: una pequeña provocación

El desempeño de las economías se suele medir comparativamente con el producto interno bruto (PIB), como una expresión de síntesis de las capacidades y desempeño de las economías. Puestas las cifras en perspectiva, se puede observar que el lugar de América Latina (AL) en el contexto mundial revela un proceso de retroceso respecto de los países asiáticos.

¹³ Utilizo esta categoría de análisis, acuñada en la tradición de la “economía evolutiva”, en el sentido en que la ha utilizado Douglass C. North (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica. North la usa como “path dependence” o como tradujo el Fondo de Cultura Económica, “dependencia de la trayectoria”.

¹⁴ World Bank (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Mirado en perspectiva longitudinal, la composición del ranking de los países con niveles de PIB más altos es relativamente estable. En 2016, Tabla 1, de los primeros 15 países del ranking, 9 son del mundo occidental (EE. UU., Europa y Oceanía), 4 de ellos correspondían a países de Asia y 2 de AL. En perspectiva del año 2030, 9 son del mundo occidental, 5 son de Asia y 2 de AL.

Sin embargo, al observar el lugar de los países en esta lista, es posible advertir no solo que los países asiáticos aumentaron de 4 a 5, sino que se desplazaron hacia los primeros lugares.

Tabla 1: PIB Mundial en Perspectiva, 2016-2030

(PIB Nominal)

2016			2030		Miles de Millones de USD
Rank	País	Cambio	Rank	País	
1	Estados Unidos	↓ (1)	1	China	34,338
2	China	↑ (1)	2	Estados Unidos	32,996
3	Japón	↓ (1)	3	India	10,133
4	Alemania	↓ (1)	4	Japón	5,087
5	Reino Unido	↓ (1)	5	Alemania	4,720
6	Francia	↓ (3)	6	Reino Unido	4,622
7	India	↑ (4)	7	Corea del Sur	3,532
8	Italia	↓ (5)	8	Brasil	3,368
9	Brasil	↑ (1)	9	Francia	3,311
10	Canadá	0	10	Canadá	2,750
11	Corea del Sur	↑ (4)	11	Indonesia	2,560
12	Rusia	0	12	Rusia	2,431
13	Australia	↓ (2)	13	Italia	2,393
14	España	↓ (3)	14	México	2,390
15	México	↑ (1)	15	Australia	2,040

Fuente: International Monetary Fund World. Economic Outlook (Octubre, 2016)

Lo más relevante de estas cifras, que es corroborado por el Informe que el Banco Mundial publicó en 1993¹⁵, es la presencia reducida y la ubicación secundaria de los países de AL. Esta situación demuestra la brecha existente entre las expectativas y los logros efectivos, aunque éstos sean medidos de una manera tan agregada como es mediante el PIB.

A mi juicio, una clave reside en el modelo de industrialización de aislamiento no competitivo de ésta. La industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), que tantos dividendos le dio a la región durante las etapas de sustitución fácil (1930-1947) e incluso durante la etapa de sustitución difícil (1948-1955), describió un camino equivocado desde mediados de la década de 1950 en adelante. En vez de apostar por la innovación y la exportación de productos manufacturados, se inclinó por la protección creciente para evitar la competencia externa y eludir el difícil, pero necesario camino de la innovación.

Con todo, la ISI generó beneficios concretos para los desempleados de la Crisis de 1929-1930 y produjo un avance en materia laborales y económicas (sobre todo urbanas) que los transformaron en un verdadero paradigma, que se convirtió en el modelo económico de la clase media en el poder. En algunos países como Argentina, Brasil y México, el éxito del proceso sustitutivo fue más amplio que en el resto de la región, todo lo cual tuvo un efecto muy poderoso en lo que podríamos denominar como “el mito de la industrialización” y su elocuente narrativa.

Sin embargo, los manejos ‘sobre-politizados’ del gasto público y los subsecuentes ciclos de déficit fiscal, más las recetas elusivas empleadas para enfrentarlos, como la emisión inorgánica de circulante y el endeudamiento internacional, produjeron no sólo una inflación crónica y un servicio de deuda casi imposible de pagar, sino también un costo del capital que terminó por hacer inviable cualquier proyecto industrializador.

Las crisis de 1973, 1979 y 1982 terminaron por sellar el destino del que prometía ser el sector económico líder de nuestras economías¹⁶. A fines de la década de 1980, tras lo que la propia CEPAL denominó la “década perdida” de AL¹⁷, el Continente estaba en una situación imposible: sin capacidad de pagar y sin capacidad de crecer para pagar.

En este contexto, en diciembre de 1989, en el Instituto de Economía Internacional se llevó a cabo la reunión que dio lugar a la ya demonizada proposición de política económica, denominada “Consenso de Washington” (CW)¹⁸. En sus diez medidas iniciales, este paquete de políticas anti-cíclicas contemplaba desarmar el diseño de Estado Empresario, que había surgido para enfrentar las desastrosas consecuencias de la crisis de 1929-30¹⁹.

¹⁵ Aborda una perspectiva histórica del período 1960-1993.

¹⁶ Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: BID-UE.

¹⁷ CEPAL (1996). *América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*. Santiago: FCE.

¹⁸ Williamson, John (1990), *What Washington Means by Policy Reform (capítulo 2)*. En: Williamson, John (Ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

¹⁹ Thorp, *Ibíd.*

El repliegue del Estado²⁰ no solo contrajo su poder en términos generales, sino que le privó de su cualidad empresarial, en una época en que era el principal empleador. Sin embargo, lo que podría leerse como un debilitamiento estructural, pasó desapercibido porque en la década de los '90 la economía mundial crecía de manera estable, a tasas muy altas, todo lo cual creó una atmósfera de excesivo optimismo. Este contexto, de los denominados “felices 90”²¹, retrasó la llegada de los efectos del debilitamiento del Estado y creó la ficción de bienestar permanente, como proferían los llamados “global-optimistas”²². No obstante, este “estado de pausa” temporal se quebró con la Crisis Asiática (1997) y con el 9-11 (2001)²³, introduciendo una dosis importante de incertidumbre sobre el futuro²⁴, que dañó la reputación del modelo y restó valor financiero a las compañías centradas en EEUU y Asia (casi todas las grandes empresas del mundo).

La novedad de estas crisis en AL fue que, por primera vez desde 1929-30, el Continente enfrentó una crisis sin un Estado Empresario que saliera a enfrentar el desempleo con recursos fiscales. Por el contrario, los gobiernos vieron perplejos cómo el desempleo aumentaba y cómo millones de personas pasaban rápidamente de la clase media a la pobreza.

En este contexto, los sectores políticos que después del colapso de la Guerra Fría (1989-1991) quedaron sin discurso y sin audiencia, encontraron una oportunidad para volver al poder. Sin embargo, no todos los países de AL sufrieron del mismo modo este momento crítico, porque no todos habían tenido una misma trayectoria en las décadas precedentes. De la homogeneidad de la política neoliberal del CW (giro a la derecha de los 90s.), se pasó a un escenario trifurcado por las opciones que tuvieron y tomaron los gobiernos de entonces. Siguiendo la taxonomía de Anthony Giddens: Los países más afectados, reaccionaron hacia la “globalifobia”; los países menos afectados, hacia el “global-optimismo”; y los países con sectores beneficiados y dañados se inclinaron hacia el “global-escepticismo”²⁵. Esto permite matizar la noción erróneamente generalizada de que toda la región habría hecho un giro hacia la izquierda, confundiendo el nombre y denominación de los partidos políticos que componían las coaliciones de los gobiernos, con la orientación de sus políticas económicas y sociales.

En este contexto, el impacto adverso fue muy duro en países que habían exhibido buenos niveles de desarrollo precedentes. El caso más notorio fue el de Argentina, un país que estuvo a la cabeza del desarrollo del Continente por una distancia importante y que en el lapso 2001-2003 se hundió en una crisis muy profunda.

Para los países que podríamos clasificar como globalifóbicos (A. Giddens, 1998), la quiebra y privatización de empresas públicas, el desempleo creciente y la depreciación monetaria hicieron que se creara una narrativa de resistencia muy poderosa en contra del CW. En esta narrativa se construyó con medias verdades y medias falsedades; se combinaron datos reales

²⁰ Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

²¹ Stiglitz, Joseph (2004). *Los felices 90: la semilla de la destrucción*. Madrid: Taurus.

²² Giddens, Anthony (1998), *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus; Giddens, Anthony (1999), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid: Taurus.

²³ Ross, César y Montaner, Gonzalo (2017). La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿De qué y quiénes hablan? *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 12 (2), 15-42.

²⁴ CEPAL (1998). *Impacto de la Crisis Asiática en América Latina*. Santiago: CEPAL.

²⁵ *Ibíd.*

de la corrupción en los procesos de privatización de las empresas estatales, con los efectos regresivos que el CW tuvo en el empleo, a raíz de la apertura comercial y la privatización de empresas estatales; a ello se sumaron recuerdos imprecisos o falsos sobre el esplendor pasado de la ISI. En síntesis, se demonizó al CW y se intentó restituir la ya fracasada industrialización de inspiración cepalina, cuestión reconocida por la propia institución ya en 1967²⁶.

Este panorama adverso podría contrastar con la percepción que las economías de AL generaron en la opinión pública durante las últimas dos décadas. Pese a los efectos de la crisis asiática y la crisis del 9-11, la expansión de la economía de China generó una demanda muy dinámica por los recursos naturales de América Latina, describiendo un largo ciclo de crecimiento, conocido como “súper ciclo de los commodities” (2003-2014), el que tendió a invisibilizar el agotamiento del modelo de desarrollo de AL²⁷, cuyos señales de decadencia ya eran visibles a fines de los “felices 90” y, muy evidentes a mediados de la década siguiente²⁸.

Al final de este súper ciclo, como ocurre casi siempre al final de cada ciclo exportador exitoso, en AL resurgieron voces críticas respecto del diseño de la política exterior y de los modelos de inserción económica internacional (vía TLCs. y otros instrumentos similares) de inspiración en CW, todo lo cual fue acompañado de discursos amnésicamente optimistas respecto de la exitosa industrialización latinoamericana que nunca fue.²⁹

En este escenario, el CW desafió fuertemente los fundamentos de la economía de AL en aquello que habíamos rehuido por 60 años: Investigación más Desarrollo más Innovación (I+D+I), y su impacto positivo sobre una industria con sesgo exportador. En este escenario competitivo, la mayoría de las industrias locales no lograron sobrevivir. Sus destinos siguieron dos caminos principales: la quiebra y la privatización. Como si este panorama no hubiere sido suficientemente regresivo para el empleo, la apertura de las economías y la masificación global de los productos de la industria asociada a las TICs (tecnologías de información y comunicación) pusieron aún más presión sobre la contracción del empleo, puesto que no habíamos preparado a nuestra fuerza de trabajo para adaptarse e innovar, sino para presionar políticamente (en la cúspide empresarial y en la base sindical) para conseguir mejores condiciones de trato en un contexto de *statu quo*. Esta fórmula, exitosa frente al Estado Empresario, fue mucho menos exitosa frente a las empresas privadas locales, y muy ineficiente ante las compañías internacionales que compraron empresas de AL.

²⁶ Sunkel, Osvaldo (1969), Política nacional de desarrollo y dependencia externa [elaborado en 1967], en Bianchi, Andrés, Ensayos de Interpretación Económica, Santiago: Editorial Universitaria, pp. 245-278

²⁷ Dingemans, Alfonso y Ross, César (2012), Free trade agreements in Latin America since 1990: an evaluation of export diversification, *Revista de la Cepal*. 108, 27-48

²⁸ Ross, 2006, *Ibíd.*

²⁹ Como en el caso de las iniciativas destinadas a enfrentar el futuro con fórmulas pensadas para las décadas pasadas como hizo Néstor Kirchner en su campaña presidencial. En su discurso, proponía reindustrializar su país, como si alguna vez ése hubiere sido un proyecto de grandes logros y como si eso fuera posible después de todo el tiempo que había transcurrido sin tomar las decisiones que llevaran a las industrias argentinas al desarrollo de un sistema productivo exitoso.

En estos mismos años, Asia Oriental se constituyó en un “milagro productivo” al punto de competir con las industrias más eficientes del mundo: Samsung, LG, Hyundai, Toyota, Mitsubishi, Hitachi, Sony, Huawei, entre muchas otras.

En síntesis, habiendo otras opciones (Este de Asia o Europa del Norte), AL tomó el rumbo equivocado. Después de 60 años de industrialización por sustitución de importaciones, ISI (1930-1990) y sin sesgo exportador, la región entró forzosamente a un ciclo de transformaciones económicas estructurales neoliberales (CW) que, lejos de fortalecer al mercado, solo debilitaron al Estado y con ella a la fuerza de trabajo que dependía de él. Las crisis de 1997, 2001 y 2007-2008, crearon suficiente incertidumbre como para que en algunos países de AL se decidiera cambiar el enfoque neoliberal, yendo en sentido opuesto (giro hacia la izquierda), el que concluyó tan mal como el ciclo de industrialización protegida, la neoliberalización tipo CW, y el giro hacia la izquierda. En todos, predominó un enfoque “facilista” que evitaba la inversión relevante en educación, la innovación y la creación de valor, mediante todo tipo de mecanismos de “captura del Estado”, siendo Odebrecht el último y quizá más grande capítulo de una historia con franquicias en todos y cada uno de los países.

2. Dos desafíos claves³⁰

En este escenario, muchos analistas y comentaristas, no siempre bien (in)formados, han optado por lamentaciones (como culpar a los instrumentos de medición), mostrando cierto pesimismo con nostalgias “dependentistas”. Como se planteó anteriormente, algunos jefes de gobierno se han corrido hacia el pasado y, ninguno optó, como se diría coloquialmente, por correr hacia adelante. Ni siquiera los gobiernos abiertamente procomunistas pensaron por un momento en imitar o inspirarse en la experiencia china reciente, que se trata –quizás- de la única experiencia de un país declaradamente comunista, con un modelo de desarrollo insistentemente exitoso.

Con todo, y haciendo un poco de ficción política, si existiese voluntad por emular el modelo chino, deberíamos abordar al menos dos desafíos claves del presente y futuro. Por una parte, la revolución 4.0 y, por otra, la llamada educación superior 4.0.

2.1. La revolución industrial 4.0

La revolución industrial 4.0 es un concepto nuevo, que también recibe otras denominaciones tales como “ciberusina”, “ciberfábrica”, “usina digital”, “industria digital”, “fabricación avanzada”, “futurprod”, “integrated industry”, “smart-industries”, “intelligent manufacturing system”, entre otros.

Como se ha señalado en muchos artículos de referencia, la llamada industria 4.0, es el centro de la cuarta revolución industrial, donde la inteligencia artificial es el aspecto clave de esta transformación estructural. Coinciden, quienes la han estudiado, que esta revolución está estrechamente ligada con la creciente acumulación de cada vez más grandes volúmenes de

³⁰ Agradezco a mi colega y amigo, el Dr. Renato Balderrama de la Universidad Autónoma de Nueva León (Monterrey, México), por haberme presentado este problema de análisis y haber compartido conmigo muchas de sus ideas y datos, varios de los cuales he usado en este trabajo.

datos (*Big data*), el uso de algoritmos para procesarlos y la interconexión masiva de sistemas y dispositivos digitales, destinados a producir, capturar y procesar información producida por millones de usuarios inconscientes de cada una de sus pequeñas, y aparentemente irrelevantes, decisiones.

En el sentido clásico, podría ser definida como una nueva forma de organizar los medios de producción que, en este paradigma son datos, procesos y computadoras (o súper computadoras) con las que se modela la conducta de millones de personas, de modo tal de crear servicios y productos ajustados a sus patrones de decisión. A diferencias de las revoluciones 1.0, basada en la mecanización, la 2.0 se caracteriza por la producción masiva, la incorporación de la electricidad y la línea de ensamble; la 3.0, está centrada en la informática y la automatización; y la revolución 4.0 nos permite participar de las cadenas globales de valor, casi sin infraestructura, al límite del uso único de la inteligencia.

Un ejemplo de este tipo de revoluciones es *Cornershop*, una empresa chilena de servicios de despacho a domicilio (sobre todo intermediando entre los clientes y los supermercados) que fue comprada por *Walmart* en 225 millones de dólares, noticia que fue informada públicamente en septiembre de 2018.

Sin obtener fondos de riesgo en Chile, durante 2017 recaudaron los recursos en Estados Unidos: En la primera ronda obtuvieron 7 y en la segunda consiguieron 21 millones de dólares. Este emprendimiento requería de conocimiento y gestión. Sus socios (dos chilenos y un sueco), crearon la empresa, la capitalizaron (multiplicaron el capital en más de 800%) y le dieron trabajo a 4 mil “shoppers” o repartidores.

Esta historia feliz, como la de los emprendedores tecnológicos de *Silicon Valley*, que comenzaron en el garaje de la casa, no surgió por generación espontánea. Sus socios son profesionales de alto nivel: Los chilenos, dos ingenieros civiles de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Nº 1 del país) y un sueco, que posee un master en ingeniería industrial y financiera y una amplia experiencia en el desarrollo de negocios *business-to-business*.³¹ Pese a su juventud, ya antes de esta empresa habían creado otras y acumulado una experiencia crecientemente exitosa, lo que nos lleva al segundo desafío, el de la educación superior 4.0.

Según el diario financiero, en noviembre de 2019, Uber confirmó que había cerrado un trato con *Cornershop* para comprar su control por 459 millones de dólares. Finalmente, el gran salto se produjo, manteniendo a los socios fundadores dentro de la empresa y logrando un incremento de capital que permitirá financiar la expansión internacional de la idea.³²

2.2. La educación superior 4.0

La educación superior 4.0 es aquella que requiere y, en cierta medida, produce la industria 4.0. En términos muy simples, se refiere a la educación que contempla la incorporación activa de inteligencia artificial. Esto es, aquella inteligencia -no humana- que se aplica cuando una

³¹ Emol (13-09-2018) ¿Quiénes son los creadores de *Cornershop*? Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2018/09/13/920594/quienes-son-los-creadores-de-cornershop.html>

³² Diario Financiero (06-11-2019): Uber confirma: pagará hasta US\$459 millones por el control de *Cornershop*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/empresas/consumo/uber-confirma-pagara-hasta-us-459-millones-por-el-control-de-cornershop/2019-11-06/144136>

máquina imita las funciones “cognitivas” que los humanos asocian con otras mentes humanas; como, por ejemplo: “aprender” y “resolver problemas”.

Esta educación está pensada para un ecosistema donde los dispositivos tecnológicos de uso corriente tienen capacidad de conectarse a Internet, integrándose a lo que también se ha llamado la “internet de las cosas”, haciendo parte de un ambiente o red interconectado e interdependiente.

La pregunta obvia es ¿hasta qué punto las instituciones de educación superior –especialmente las universidades- están preparadas para ofrecer este tipo de educación? Más allá ¿hasta qué punto los sistemas escolares de América Latina están preparados para educar a los estudiantes que esas instituciones de educación superior requieren para un propósito tan complejo como el señalado?

Los rankings internacionales, que operan como el espejo de la Bruja de Blanca Nieves, indican que no estamos preparados para estos desafíos y desacreditamos el instrumento que refleja nuestras limitaciones. Los *rankings* más bien indican que ni siquiera las élites educadas en colegios casi tan caros como los del Primer Mundo, podrían tener éxito en pruebas que casi cualquier estudiante, adscrito a la educación pública de Suecia, Islandia, Corea del Sur, Nueva Zelanda o Singapur, podría resolver sin zozobra.

Jim Yong Kim, Presidente del Grupo Banco Mundial entre los años 2010-2019, lo resumió de la siguiente forma:

Los Gobiernos que buscan el crecimiento económico adoran invertir en capital físico: carreteras nuevas, bellos puentes, aeropuertos relucientes y otras obras de infraestructura. Por lo general, sin embargo, están mucho menos interesados en invertir en capital humano, que es la suma total de la salud, las habilidades, los conocimientos, la experiencia y los hábitos de una población. Esto es un error, porque si se descuidan las inversiones en capital humano, se puede debilitar drásticamente la competitividad de un país en un mundo en rápida transformación, en el que las economías necesitan cada vez más talento para sostener el crecimiento³³.

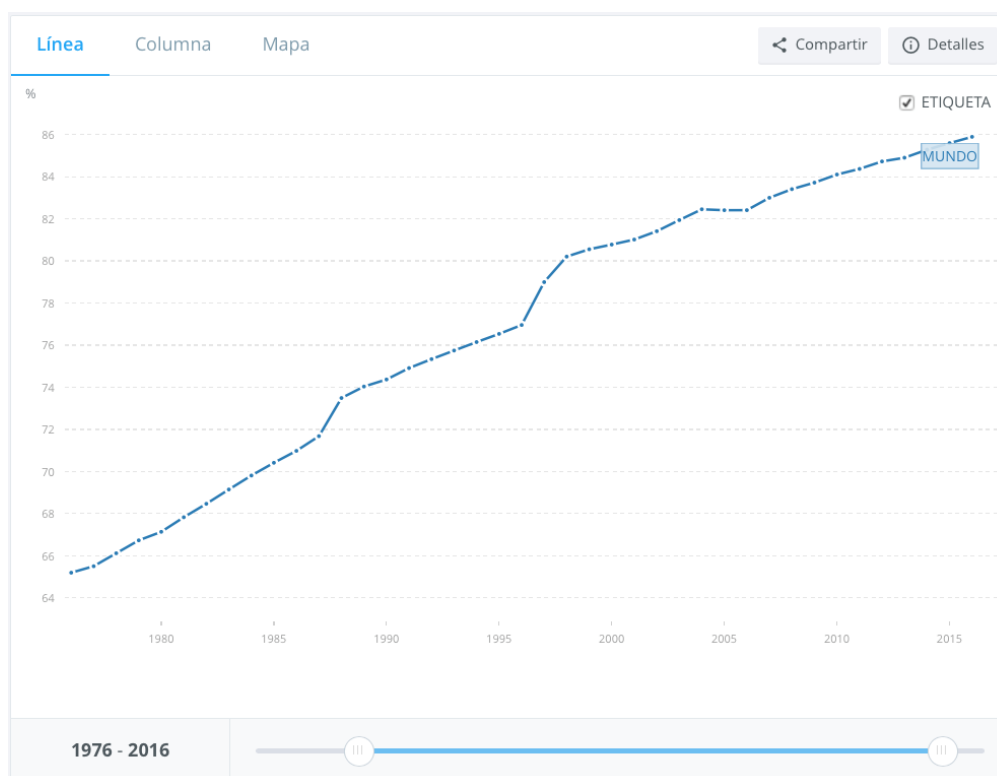
Sin embargo, esta categoría de Capital Humano, que alude a una idea muy antigua y muy probada por las potencias industriales, no constituye una forma unánime de interpretar el desafío de alcanzar un alto nivel de desempeño económico y social. En efecto, como planteó Jim Yong Kim, los gobiernos siguen optando por expresar el desempeño económico relacionando con el PIB. Vale decir, como el valor monetario de los bienes y servicios que una economía produce en un período determinado. Sin embargo, desde la crisis financiera de 2008 el uso del PIB ha sido muy cuestionado, porque puede subir -indicando crecimiento- y, al mismo tiempo, los ingresos reales de la gente pueden disminuir.

Pese a todo lo anterior, hasta el presente, la pregunta por la inversión en capital humano ha sido respondida por los gobiernos de forma ambigua: con una cifra agregada, como porcentaje del PIB, de forma elusiva, sin explicar los énfasis de dicho gasto y, como un porcentaje total de población alfabetizada (Gráfico 1), que suele esconder un fenómeno de

³³ Banco Mundial (18-06-2016). *El déficit de capital humano*. En [\[https://www.bancomundial.org/es/news/opinion/2018/06/18/human-capital-gap\]](https://www.bancomundial.org/es/news/opinion/2018/06/18/human-capital-gap) (visitado en marzo de 2019)

mayor complejidad, como es el “alfabetismo funcional” (saben leer y no comprenden lo que leen).

Gráfico 1: Tasa de alfabetización, total de adultos, 1976-2016
(% de personas de 15 años o más)



Fuente: Gráfico elaborado por el Banco Mundial en DataBank³⁴

Este último índice, que hace un siglo podría haber revelado una enorme tarea por realizar, sobre todo en América Latina, hoy es indicador de un logro ya alcanzado y, por ello, ha perdido capacidad explicativa cuando se lo correlaciona con el desarrollo presente y futuro.

El capital humano, como puede observarse en la Tabla 2, sobre todo el avanzado (profesionales con formación de posgrado), es el mayor predictor de un mejor desempeño económico y, clásicamente, del desarrollo.

³⁴ DataBank del Banco Mundial. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS?end=2018&start=1970&view=chart>

Tabla 2: Banco Mundial: Índice de Capital Humano

El Top 10 del Índice de Capital Humano		El ICH y los países de América Latina	
1. Singapur (0.88)	6. Irlanda (0.81)	1 (45) Chile (0.67)	9. (81) Brasil (0.56)
2. Corea del Sur (0.84)	7. Australia (0.80)	2. (57) Costa Rica (0.62)	10. (90) Paraguay (0.53)
3. Japón (0.84)	8. Suecia (0.80)	3. (63) Argentina (0.61)	11. (91) Panamá (0.53)
4. Hong Kong (0.82)	9. Holanda (0.60)	4. (64) México (0.61)	12. (92) Nicaragua (0.53)
5. Finlandia (0.81)	10. Canadá (0.80)	5. (66) Ecuador (0.60)	13. (97) El Salvador (0.50)
		6. (68) Uruguay (0.60)	14. (101) República Dominicana (0.49)
		7. (70) Colombia (0.59)	15. (103) Honduras (0.49)
		8. (72) Perú (0.59)	16. (109) Guatemala (0.46)
Fuente: Elaboración propia, sobre la base al artículo de la BBC ³⁵			

Coherente con este enfoque, el Índice de Capital Humano elaborado por el Banco Mundial y, publicado por primera vez en octubre de 2018, demuestra que existe una correlación muy alta entre este Índice y el desempeño económico de los países. Asimismo, este ranking demuestra que en los primeros 4 lugares se ubican países de Asia y en los siguientes 6 lugares, se sitúan los países europeos que suelen estar en la cúspide de las estadísticas del índice de desarrollo humano de ONU, los que se caracterizan por tener políticas educacionales fuertes, dirigidas a potenciar la asociación I+D+I.

³⁵ BBC News Mundo (11 de octubre de 2018). Índice de Capital Humano: cómo es el nuevo método del Banco Mundial para medir la riqueza de un país y en qué lugar se ubican las naciones de América Latina. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45823722>

Para nuestro pesar, AL aparece recién a partir del lugar 45, situando a las principales economías de la región en los lugares 63, 64 y 81. Esta es una mala noticia, pues son estas tres las que deberían impulsar a la región y aparecen desdibujadas en este propósito.

En este escenario, ya no resulta tan paradójico que en la región persista un “patrón de dependencia” anclado las exportaciones primarias, a las crisis institucionales (democracias fallidas y muy frágiles), a los personalismos autocráticos y a nuestra imposibilidad de transitar a estados superiores de desarrollo, sino que constituye la constante histórica a los procesos a los que hemos estado haciendo referencia.

3. Asia como amenaza e inspiración

En los últimos 20 años, más por el influjo de China que por el peso del resto de Asia Oriental, dicha región se ha convertido en una oportunidad y en una amenaza. Lo primero, ha quedado de manifiesto en los años del “súper ciclo” y, lo segundo, se ha manifestado sobre todo en aquellas economías con un desarrollo industrial sustitutivo de relativa importancia, como Argentina, Brasil y México.

Paradójicamente, Asia Oriental ha sido escasamente una fuente de inspiración para AL, pese a que debería ser su rasgo principal.

3.1. Cambios de poder en Asia: algo se mueve

En las últimas dos décadas, el panorama político en Asia Oriental se ha transformado de manera dinámica y profunda. Dada la nueva importancia económica y política de Asia, lo anterior ha derivado en efectos globales.

En este sentido, es posible afirmar que ha habido al menos cuatro cambios visibles e importantes en Asia, que afectan directamente la forma en cómo los países de América Latina han pensado y estructurado su política exterior. Se trata de la declinación de Japón, el ascenso de China y su impacto en el poder mundial, la creciente integración económica entre China e India (Chindia), y la transición de la situación en la Península Coreana (que ha pasado de la latencia del conflicto a una negociación inesperada).

El primero, la declinación económica y política de Japón desde la “Crisis de Burbuja” y, sobre todo, desde la Crisis Asiática. Esto ha sido muy relevante, especialmente para los países que por largo tiempo pensamos que la clave de nuestra relación económica y política con Asia era a través de Japón. La Crisis Asiática obviamente fue, si se quiere, el golpe final de un cierto modelo económico japonés que había comenzado a colapsar a comienzos de la década de 1990. Ha sido muy notorio que se trató de un proceso de declinación sostenido en el comercio internacional, en la cooperación de Japón hacia América Latina y, en la capacidad de Japón para dialogar con los Estados de América Latina. Si lo miramos en la matriz de comercio de Japón con el mundo, pero también con América Latina, nos damos cuenta de que esa crisis produjo un cambio doble.

En segundo lugar, el ascenso de China y su impacto en el poder mundial, ha sido un efecto muy visible en la matriz del comercio mundial de América Latina. Si se mira el peso del resto

de los otros países de Asia en el comercio mundial, todos tienden a crecer conservando una participación relativamente equivalente lo que permite sostener que China ha crecido en detrimento de Japón, constituyendo un cambio significativo. Eso también transforma lo que había estado ocurriendo con la participación de Japón en el comercio de América Latina, desde principios del siglo XX. Hacia 1930, Japón era el principal socio comercial de América Latina y eso se mantuvo hasta 1997 salvo, obviamente, por la interrupción de la Segunda Guerra Mundial.

A esta altura, la pregunta ya no es si China va a lograr el liderazgo económico mundial, sino cuándo China, finalmente, va a estar a la par con Estados Unidos o cuándo va a reemplazarlo en el liderazgo político mundial. Ya no hablamos de cuándo va a superar el PIB o cuándo va a tener una participación mayor. En síntesis, China ha pasado del “*smart power*”³⁶, que vaticina su supremacía mundial para el 2030 o 2050, al “*contending and hard power*”, lo que al mismo tiempo pone una cuota de duda sobre el ascenso chino, pues la potencia en declinación no cederá sus cuotas de poder y/o sus privilegios sin perder ni un centímetro de su espacio de influencia.

El tercer cambio, es la creciente integración económica entre China e India, la creciente integración intra-industrial entre China e India que algunos autores ya denominan Chindia,³⁷ lo que no sólo tiende a superar al conflicto político y geográfico tradicional de estos dos países, sino también, a generar una nueva entidad con alrededor de 2.500 millones de habitantes y con dos economías que se ponen crecientemente de acuerdo, generando un escenario inédito, diferente y desafiante. En 2007, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama publicaron un trabajo sobre esta integración que explica con detalle las características y los alcances de este proceso³⁸. Este es un nuevo escenario y podríamos especular que hoy India está donde China estaba hace 30 años. Podemos preguntarnos, si esta integración continúa donde estarán ambos en 20 años más. Como bien sabemos, las integraciones avanzan y retroceden en América Latina, pero la sola existencia actual de esta integración está generando efectos sustantivos en esa realidad asiática y, debería hacernos repensar nuestras teorías sobre integración, cuyos éxitos del futuro siguen hipotecados a nuestros conflictos del pasado.

El cuarto cambio, referido a la transición de la situación en la Península Coreana, es un factor de incertidumbre respecto del futuro de la región y nuestra relación con ella. No necesitamos un conflicto demasiado grande, ni prolongado, para que dicha zona entre en un espacio de incertidumbre mayor ¿Será sólo una amenaza vacía, como la del martes 29 de julio de 2014, cuando el líder de Corea del Norte, Kim Jong Un, prometió lanzar misiles hacia el Pentágono y la Casa Blanca? Sí, puede ser sólo un acto propagandístico, pero muchos choques bélicos han comenzado con errores de cálculo, con amenazas que aparentemente eran infundadas. El

³⁶ Nye, Joseph (19 de Agosto de 2006). In Mideast, the goal is 'smart power'. *The Boston Globe (newspaper)*. Recuperado en: http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2006/08/19/in_mideast_the_goal_is_smart_power/

³⁷ Chindia es una palabra que se refiere a China y la India en general. El crédito de acuñar el término ahora popular es para el miembro indio del Parlamento Jairam Ramesh. En Jairam Ramesh (2005). *Making Sense of Chindia: Reflections on China and India*. New Delhi, India Research Press.

³⁸ Kuwayama, Mikio y Rosales, Osvaldo (2007). América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión, *Revista de la CEPAL*.93, 85-108.

contexto de inseguridad de la Península Coreana ofrece otra perspectiva sobre esta Asia de la cual nos hablaba el informe del Banco Mundial de 1993, al clasificarla como el “milagro del Asia Oriental”³⁹, donde parecía que todo era gestión de negocios e integración económica. Este también es un espacio de incertidumbre, incluso en el propio lenguaje y en el imaginario más clásico de la Guerra Fría. En efecto, si hubiera un conflicto bélico en Asia tendríamos un desastre económico global, pues esta región es la fuente de la mayor producción de manufacturas del mundo, de la principal demanda mundial de *commodities* y el mayor espacio de distribución de carga naviera del mundo. Una guerra de escala asiática se convertiría en una crisis económica de escala global. El gobierno de Pionyang (Corea del Norte) lo sabe bien y lo ha convertido en su principal herramienta de política exterior.

Sin embargo, en el último tiempo esta tensión que parecía estructural ha devenido en coyuntural, en la medida que ambas Coreas se han puesto a disposición de un diálogo, lo que podría derivar en la anhelada paz y podría balancear, positivamente, la tensión que hemos observado en la llamada “guerra comercial” entre Estados Unidos y China.

La Península avanza en un proceso de entendimiento mutuo cuyas implicancias aún desconocemos en detalle. No obstante, la sola idea de un acuerdo implica una buena noticia. La probabilidad de que en el futuro cercano y mediano tengamos un solo país unificado no se ve próxima, sea por el impacto económico que implicaría para Corea del Sur o porque Corea del Norte no ve en forma positiva un escenario en el cual podría ser absorbida. La experiencia de la reunificación, en verdad absorción de Alemania, constituye un caso que los coreanos han estudiado en detalle. De ahí se desprende que Corea del Norte quizás prefiera emular al modelo chino -llamado, en términos eufemísticos, como “socialismo de mercado”- y mantener una relación pacífica con su hermana Corea del Sur, que mantendría, si quisiéramos extender estas categorías de clasificación, su modelo de “liberalismo de mercado”.

3.2. Este y Sudeste de Asia (ESA) y América del Sur: dos hipótesis

Sin perjuicio de que sea posible formular otras ideas más específicas, en términos generales se advierten dos opciones que resultan muy visibles al observador relativamente especializado.

Primero, que la relación entre el ESA y América del Sur tiene las condiciones previas esenciales para desarrollarse, completamente sobre la base de la complementación natural que existe, en un enlace de “asimetría virtuosa”⁴⁰, entre ambas partes (exportación sudamericana de *commodities* e importación asiática de bienes manufacturados de alta tecnología). Esta asimetría, a diferencia de la descrita, no implica una regresión en el desempeño de este vínculo pues no existe competencia, sino cooperación entre los actores involucrados. En tal sentido, más que una amenaza, constituye una opción para todos los

³⁹ World Bank (1993), *Ibíd.*

⁴⁰ Ross, César (2019). Chile and China 2000-2016: the Humming Bird and the Panda (Chapter 7). En Bernal Meza, Raúl y Xing, Li (2019). *China-Latin America Relations in the 21st Century –The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*, London: Palgrave MacMillan (*Book in print*).

productos tradicionales de exportación. Sin embargo, América del Sur parece no advertir esta enorme oportunidad.

Segundo, que el ESA sea una alternativa para la inserción global de América del Sur está presente en el "discurso público" de la política exterior declarada de la región, pero su importancia no se refleja en las políticas exteriores practicadas por todos los Estados, lo cual revela una profunda ignorancia y/o la existencia de una visión subyacente basada en una percepción de la amenaza económica. Este enfoque es especialmente fuerte en Argentina y Brasil, dos países con grandes sectores industriales, aunque con productos de baja intensidad en términos de innovación y competitividad. Esto último, en la práctica, les sitúa fuera del campo real de la competencia por los consumidores que buscan productos como los ofrecidos por las economías asiáticas.

Con todo, fuese por miopía o prejuicios, salvo pocas excepciones, la región no alcanza a visualizar la oportunidad que Europa y Estados Unidos dejaron de representar en Asia.

3.3. Asia como amenaza real y virtual: el caso de China

Si la reciente "guerra comercial" entre China y Estados Unidos fuera verdadera, ella sería una muy buena metáfora de cómo un país emergente, basado en su agresividad comercial, en su desarrollo industrial y en un sistema educacional fuerte, puede pasar de ser una economía periférica y dedicada a la "copia" de productos de la industria central, a ser un competidor consumado por productos propios. *Cheri, Lifan, Grat Wall, Byd, Geely y Huawuei*, ente otras, son muestras de que las industrias propias constituyen la vanguardia de la expansión comercial china. Detrás de esto hay un esfuerzo hay una inversión eficiente y masiva en educación escolar y terciaria, en infraestructura y en I+D+I, de manera robusta y prolongada. Hoy vemos el resultado de un proceso muy largo.

Si la guerra no fuera del todo verdadera, o si fuera –como en las artes marciales- una coreografía de un combate que por ahora no es real, sería la manifestación clara de una contienda que solo podría ser creíble entre el hegemon clásico indiscutido, como es Estados Unidos, y el hegemon emergente indiscutido, como es China. En este escenario, lo que estaríamos viendo sería un proceso de "ajuste de precios" en que ambos están midiendo sus fuerzas para redefinir su entendimiento comercial, pujando cada uno por sus intereses en un "juego de negociación", donde se ejerce presión en todos los flancos. En esta coreografía, eso sí, estaría permitido golpearse, pero no llevar el ataque hasta el fin, porque la existencia de uno depende del otro: Estados Unidos es el mercado de preferencia por su tamaño y riqueza y China es el mayor tenedor de bonos de la deuda de EEUU. Se trata de un frágil equilibrio que nadie quiere romper.

China es un actor de varios posibles, en Asia y a todos ellos se ha visto en esta doble cualidad de amenaza y oportunidad. Sin embargo, casi nunca le hemos visto como inspiración.

3.4. Asia como inspiración: el caso de Corea del Sur

Corea del Sur es un país cuya superficie alcanza los 99.720 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 6,7 % del territorio promedio de cada uno de los países de América del Sur y al

0,6 % del total regional. Esta diferencia debe hacernos pensar acerca de la enorme proeza que ha constituido el desarrollo experimentado por Corea del Sur en los últimos 60 años de su historia.

En la actualidad, la población de Corea del Sur asciende a 51.446.2101 habitantes, equivalente al 13,8 % del total de América del Sur. Sin embargo, considerando que el promedio por país de América del Sur llega a poco más de 31 millones, la población de Corea del Sur equivale al 165 % de dicha media.⁴¹ Todo lo anterior implica que, frente a cada país, sólo Brasil y Colombia son naciones más pobladas que Corea del Sur. Argentina tiene una población equivalente y el resto de los países tiene poblaciones de inferior tamaño. En suma, y mirado en términos globales, entre Corea del Sur y sus homónimos sudamericanos hay más simetría que desequilibrio.

Sin embargo, en términos de desarrollo las diferencias son ostensibles. Según las cifras del Banco Mundial, advertimos una diferencia sustantiva al comparar el PIB total y per cápita de Corea del Sur frente a los mismos indicadores de América del Sur. Mientras el PIB total de Corea del Sur se eleva a US\$2,138 billones, el de América del Sur alcanza solo a US\$166,92 billones. A su vez, el PIB per cápita coreano es de US\$41,388, en tanto que el de América del Sur asciende a algo más de US\$13,910, teniendo como el más alto el de Chile, que llega a US\$24,635.⁴²

Para los escépticos, que podrían especular que estemos o no frente a un caso de crecimiento sin desarrollo, es relevante exponer que los índices de desarrollo humano de Corea del Sur también son muy elevados. En 2017, ocupaba el 22º lugar del ranking mundial, con un índice de 0.903.⁴³

Actualizado a 2018, toda la región de América Latina y el Caribe tiene un índice promedio de 0.751, con cifras registradas como “muy alto” en solo tres países, que son Chile, con un índice de 0.832 (44º puesto), Argentina, con 0.820 (47º) y Uruguay con 0.801 (55º)⁴⁴.

Estas brechas refuerzan las tesis que advierten que el crecimiento económico de Corea del Sur no sólo ha impulsado a los emprendimientos empresariales, sino que también ha financiado una política pública dirigida a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En síntesis, podría afirmarse que en las condiciones materiales naturales (territorio y población) existe un cierto equilibrio entre Corea del Sur y los países de América del Sur, pero en aquellos indicadores que reflejan el desempeño de la política pública y sus efectos en la población, se advierte esa diferencia que no existía hace 40 o 50 años y que Corea del Sur abordó eficientemente.

Para América Latina el aprendizaje debería ser simple. Se requiere mejor política pública - que en este caso debería ser, esencialmente, mayor inversión focalizada en educación de

⁴¹ World Data Banco Mundial. Recuperado en: <https://datos.bancomundial.org/region/america-latina-y-el-caribe>

⁴² *Ibíd.*

⁴³ UNDP, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Recuperado en: <http://hdr.undp.org/en/content/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2017>

⁴⁴ *Ibíd.*

calidad y mejor régimen laboral-, lo que implica aumentar la estabilidad en el trabajo y la productividad de los trabajadores. No puede pedirse lo primero, sin exigir lo segundo.

En este sentido, cuando se analiza la cuestión de la eficiencia y la capacidad de los países para innovar, se suele centrar el foco sólo en la política pública productiva, y poco en el desarrollo de capital humano avanzado. Sin embargo, ningún país puede hacer un “milagro” productivo desatendiendo a la formación de la fuerza de trabajo, lo que comienza en la educación formal. Para ponerlo en perspectiva, con cifras del período 2017-2018, Corea del Sur gastó el 5,25 % de su PIB (MUS\$76.632,60) en educación, equivalente al 37 % del total del gasto de América del Sur, que solo compromete el 4,46 % de un PIB mucho más pequeño (MUS\$205.749,70). Llevado a cifras per cápita, Corea del Sur gasta US\$1.420, mientras que en América del Sur apenas alcanza los US\$370.⁴⁵

Como puede apreciarse, la clave está en las magnitudes de este gasto, pero también en la calidad del trabajo que se hace con esos recursos. En este punto, es crítico recordar que Corea del Sur fue un país pobre hace pocas décadas, y que la gran transformación económica y social (“milagro del Río Han”) la hizo focalizando el gasto e insistiendo en su fórmula, es decir, los gobiernos cambiaron y el modelo fue sostenido.

4. Qué hacer: quo vadis futuro

La certidumbre suele ser una categoría de análisis que consideramos un atributo positivo en casi cualquiera disciplina de las ciencias sociales (incluida la economía). En efecto, es positivo porque nos permite elaborar generalizaciones, pero no lo es para la realidad que observamos.

Casi todo lo que nos parece indeseable en nuestros países tiene carácter estructural y tenemos bastante certeza que tales fenómenos, no solo tienen carácter histórico, sino que permanecerán en nuestras realidades por mucho tiempo más.

Lo que constituye un desafío es transitar desde estas certezas regresivas a otras que quizás podríamos llamar virtuosas. Estar seguros de qué atributos positivos nos acompañarán por mucho tiempo. Sin embargo, tenemos serias sospechas de que eso no está ocurriendo.⁴⁶

La pregunta por *qué hacer* debería guiarnos por el camino de la observación de otras experiencias que, partiendo de lugares relativamente equivalentes, hicieron trayectorias diferentes y mejores. Sin embargo, dichas opciones implican decisiones dolorosas: Romper el patrón de dependencia, romper las tramas de los intereses asociados a dichos patrones de dependencia, implica esforzarnos en menos opciones y de manera más consistente y persistente, lo que supone no cambiar de rumbo a mediano plazo. Sin embargo, no se trata sólo de persistir, sino de mantener el rumbo de políticas exitosamente probadas en otros países con características similares. De allí mi fijación en algunos países del Este de Asia,

⁴⁵ Expansión Datos macro.com. Recuperado en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion>

⁴⁶ Por cierto, hablar en términos hipotéticos, con discursos de “buenismo” desarrollista no parece muy aconsejable, máxime cuando el Continente ya ha sido inundado muchas veces por ese mismo tipo de olas, sin que lleguemos a nada beneficioso, más que constatar el hastío.

especialmente en Corea del Sur. Pero, ¿cómo llegar a un acuerdo nacional, a un pacto transversal respecto del futuro, a una convergencia sistémica?

La respuesta es tan breve, como difícil de alcanzar. La única forma es alinear los intereses a principios superiores, que fuercen a todos a ser mejores ciudadanos, a producir una mejor política, un ambiente susceptible de producir los acuerdos, que permita generar una política más estable, precisamente por ser fruto de un conjunto de debates enfocados en la alta política.

Este último párrafo, es exageradamente idealista y optimista, pero no por ello deja de aludir a un horizonte deseable. Éste, lejos de ser un escenario utópico, describe lo que ha sucedido estructuralmente en un conjunto de países que suelen estar en la cúspide de los indicadores índice de desarrollo humano, calidad de vida, crecimiento económico, rankings educacionales y otros relacionados con gobernanza y gobernabilidad. Se trata de aquellas naciones clasificadas como “buenos países”, una de cuyas características centrales es la calidad ética de su política.

4.1. ¿Nueva ética política?

Ningún plan, por brillante que sea, podrá dar resultado sin un consenso amplio y básico. Esto es pre-requisito de cualquier plan de futuro, por modesto que sea. Como muestra la Tabla 3, *Good Country Index* es un horizonte para tener en cuenta y que nos demuestra que sí es posible.

Este índice intenta medir los impactos globales de las políticas y comportamientos nacionales: lo que el país contribuye a los bienes comunes globales y lo que quita. El índice utiliza 35 puntos de datos, cinco para cada una de las siete categorías, producidos por las Naciones Unidas y por otros organismos internacionales, y unos pocos por organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones.

Tabla3: Índice de Buenos Países

Rango	País	Ciencia y Tecnología	Cultura	Paz y Seguridad	Orden Mundial	Planeta y Clima	Prosperidad y Equidad	Salud y bienestar
1	Holanda	8	2	27	3	19	4	9
5	Alemania	21	15	37	2	18	14	7
8	Reino Unido	5	11	48	12	11	35	4

25	Estados Unidos	38	67	72	29	35	62	10
35	Chile	74	51	19	26	43	73	91
39	Costa Rica	76	32	16	22	46	82	110
49	Uruguay	135	59	6	37	8	135	80
50	Barbados	35	18	126	103	54	32	103
70	Panamá	99	117	110	27	99	68	54
72	Nicaragua	110	100	96	87	140	20	30
74	México	95	64	85	99	90	108	48
80	Brasil	109	119	61	50	53	162	40
81	Ecuador	139	106	24	80	94	110	50
82	Argentina	75	119	39	49	112	100	122
84	Rep. Dominicana	122	125	129	51	31	76	81

Fuente: Good Country Index Overall rankings.⁴⁷

Estas cifras, a diferencia de las relacionadas con las referidas a crecimiento económico, innovación y a capital humano, por sólo referir a algunos indicadores, demuestra que Asia es un gran ejemplo en desarrollo económico, pero no así en términos de desarrollo político y social, que en la cultura latinoamericana es una precondition para generar un grado superior de acuerdo nacional.

En el caso de América Latina, las experiencias de las dictaduras no hacen viable que pueda reproducirse el modelo asiático que ha combinado los autoritarismos políticos y liberalismos económicos, como fue el caso de la Dictadura de Augusto Pinochet en Chile en los años de la Guerra Fría. Casi al final de la segunda década del siglo 21, la región demuestra economías fracasadas y democracias sostenidas en institucionalidades muy débiles. Todo ello revela que el mejoramiento de la política es una vía ineludible y pese a ello, una dimensión que el Continente no ha logrado mejorar de manera significativa. Es más, en la última década latinoamericana hemos visto como la corrupción asociada a la política ha debilitado

⁴⁷ Good Country Index [<https://www.goodcountry.org/index/about-the-index>] (visitado el 18 de junio de 2019).

estructuralmente la calidad de la política y la ética pública. El símbolo de ello ha sido el caso de la empresa constructora Odebrecht, involucrada en actos de corrupción durante 20 años (1998-2018), para obtener beneficios en contrataciones públicas en 12 países: Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

El deterioro en la calidad de la democracia latinoamericana ha sido múltiple, pues a este tipo de corrupción se agregan las organizaciones de crimen organizado –sobre todo las relacionadas con el narcotráfico- que han sido omnipresentes en su participación, sobre todo en el financiamiento de campañas electorales.

En este contexto, apelar a una mejor política y a un nuevo y superior estándar ético para la política, no es un propósito utópico y/o idealista, sino que es un imperativo crítico y urgente para la política presente y futura de la región.

Conclusión

Más que unas conclusiones, en un texto como este de carácter especulativo y ensayístico, se puede ofrecer una síntesis de los argumentos anteriores y una reflexión final.

Hasta aquí, he procurado elaborar un diagnóstico en base a 3 puntos principales y un cuarto punto referido a nuestros desafíos.

En el primer punto del diagnóstico, he sostenido que habiendo otras opciones (Europa del Norte y el Este de Asia) AL tomó el rumbo equivocado, siguiendo un patrón que combinó corrupción, captura del Estado (para empresarizarlo o para privatizarlo), populismo y neopopulismo. Este “patrón de dependencia” no solo es observable en el período de la ISI, sino que en la fase siguiente, cuando transitó rumbo a una especie de “neoliberalismo cavernario”, que nos recuerda más a David Ricardo que a Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y los siguientes.

De igual modo, el fracaso de CW en los países donde el Estado era más robusto, derivó en un giro hacia la izquierda que cambió el discurso político, pero no el patrón estructural de la conducta de quienes detentaban el poder. Como he señalado más arriba, pienso que en todas esas etapas predominó un enfoque “facilista” que evitaba la inversión relevante en educación, la innovación y la creación de valor, mediante todo tipo de mecanismos de “captura de Estado”, siendo Odebrecht el último y quizá el más grande capítulo de una historia de corrupción con lamentables ejemplos en todos y cada uno de los países.

Como segundo punto, del diagnóstico he planteado que, frente a estos datos de comparación internacional, muchos analistas y comentaristas, insisto, no siempre bien (in)formados, han optado por las lamentaciones y por recuperar el pesimismo dependentista que siempre situaba las culpas fuera de AL. Quizá por esto mismo, algunos jefes de gobierno y sus intelectuales orgánicos, han corrido hacia las fórmulas del pasado y ninguno ha buscado una salida hacia el futuro. Ni siquiera los gobiernos abiertamente procomunistas pensaron por un momento en imitar o en inspirarse en la experiencia china reciente. Paradójicamente, pese a que se trata quizá de la única experiencia de un país declaradamente comunista, con un modelo de

desarrollo insistentemente exitoso. Sin embargo, y con la misma contumacia, no se quiere ver lo obvio, más y mejor educación produce innovación y ésta genera capacidades laborales y de competencia y/o cooperación económica internacional. No se necesita mucho talento para ver este asunto, aunque sí se requiere mucho coraje para arriesgar el capital político, a veces muy débil, para ir contra la corriente del patrón de dependencia que describe perfectamente la trama de los intereses de largo plazo, cuyas rentabilidades suelen ser de corto y mediano plazo.

Como tercer punto, al poner la trayectoria de AL en perspectiva con Corea del Sur, se constata que en las condiciones materiales naturales (territorio y población) existe un cierto equilibrio entre estos dos espacios geográficos. Sin embargo, en aquellos indicadores que reflejan el desempeño de la política pública y sus efectos en la población, se advierte esa diferencia que no existía hace 40 o 50 años y que Corea del Sur abordó eficientemente.

Para AL el aprendizaje debería ser simple. Se requiere mejor política pública -que en este caso debería ser, mayor inversión focalizada en educación de calidad y mejor régimen laboral-, lo que implica aumentar la estabilidad en el trabajo y la productividad de los trabajadores. No puede pedirse lo primero, sin exigir lo segundo.

En este sentido, cuando se evalúa la baja eficiencia y frágil capacidad de los países para innovar, se suele centrar el foco solo en la política pública productiva y poco en el desarrollo de capital humano avanzado. Sin embargo, ningún país puede hacer un “milagro” productivo desatendiendo a la formación de la fuerza de trabajo, lo que comienza en la educación formal.

Respecto de los desafíos y como cuarto punto de estas conclusiones, cabe volver a la difícil pregunta acerca de *qué hacer*. Al respecto, y atendiendo a nuestras experiencias de políticas públicas, la prudencia aconsejaría comenzar observar las experiencias de países que, partiendo de lugares relativamente equivalentes, hicieron trayectorias diferentes y mejores. Sin embargo, dichas opciones implican decisiones dolorosas: Romper el patrón de dependencia, romper las tramas de los intereses asociadas a dichos patrones, concentrar el esfuerzo en menos opciones y de manera más consistente y persistente, lo que supone no cambiar de rumbo a mediano plazo.

Sin embargo, no se trata solo de persistir, sino que mantener el rumbo de políticas exitosamente probadas en otros países con características similares. De allí mi fijación en algunos países del Este de Asia, especialmente en Corea del Sur. Pero ¿cómo llegar a un acuerdo nacional, a un pacto transversal respecto del futuro, a una convergencia sistémica?

La respuesta es tan breve como difícil de alcanzar. La única forma es alinear los intereses a principios superiores que fuercen a todos a ser mejores ciudadanos para producir una mejor política, un ambiente susceptible de producir los acuerdos que permitan generar una política más estable, precisamente por ser fruto de un conjunto de debates enfocados en la alta política. En un contexto como éste, necesitamos restablecer el tono profundo de la utopía, pero no de cualquier utopía, sino que de aquella que permita avanzar hacia el logro de objetivos superiores, como los del desarrollo. Nada es tan sublime como sacar a otros de la pobreza y de la ignorancia.

Pero ¿cómo volver a ser potencias conceptuales? ¿cómo concebir nuevamente grandes ideas y grandes proyectos? Fuera de la especificidad a la que ya me he referido, solo puede hacerse

abandonando/superando la miseria de la teoría, la miseria de la política y la miseria moral de la cuestión pública.

Por ahora, nubes en el horizonte, pero permítanme especular, conjeturar, tal vez soñar.⁴⁸

Bibliografía

Bernal Meza, Raúl (2005). América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. Buenos Aires: GEL.

Bernal Meza, Raúl (2016). Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1)

Bielschowsky, Ricardo (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Santiago: CEPAL, 21-45.

Cardoso, Henrique y Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI

Bielschowsky, Ricardo (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la Cepal*. Número especial, 21-45

CEPAL (1996). *América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*, Santiago: FCE

CEPAL (1998). *Impacto de la Crisis Asiática en América Latina*, Santiago: CEPAL

Devés, Eduardo & Ross, César (2006). *Las ciencias económico-sociales latinoamericanas en África Subsahariana*. Santiago: Ariadna Ediciones

Dingemans, Alfonso y Ross, César (2012). Free trade agreements in Latin America since 1990: an evaluation of export diversification. *Revista de la Cepal*, 108, 27-48

Escudé, Carlos (1988). La Tercera Posición ¿Un mito? *Todo es Historia*. 257, 7-26.

Escudé, Carlos (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta

Giddens, Anthony (1998), *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus.

Hakim, Peter (2010). Brasil: decisiones de una nueva potencia. *Política Exterior*, 21 (137), 86-99

Kuwayama, Mikio y Rosales, Osvaldo (2007). América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión, *Revista de la CEPAL*.93, 85-108.

⁴⁸ Parfraseo libre de Hamlet.

Nye, Joseph (19 de Agosto de 2006). In Mideast, the goal is 'smart power'. *The Boston Globe* (newspaper).

Ross, César (2006), Chile: los desafíos de la política exterior de Michel Bachelet, *Foreign Affairs*, 6 (2).

Ross, César (2006), Chile: los desafíos de la política exterior de Michel Bachelet. *Foreign Affairs*, 6 (2).

Ross, César (2013). Felipe Herrera: Notas para la historia de su pensamiento económico, 1945-1960. *Universum*, Vol. 28 (2) pp. 139-167

Ross, César (2014). Hernán Santa Cruz: del pensamiento a la acción. *Horizontes Latinoamericanos*, Vol.1, N°2, pp.79-92. 2013

Ross, César y Montaner, Gonzalo (2017). La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿de qué y quiénes hablan? *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 12 (2), pp. 15-42.

Ross, César (2019). Chile and China 2000-16: the Humming Bird and the Panda (Chapter 7). En Bernal Meza, Raul & Xing, Li (2019). *China-Latin America Relations in the 21st Century –The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*, London: Palgrave McMillan (Book in print).

Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington: BID-UE.

Stiglitz, Joseph (2004). *Los felices 90: la semilla de la destrucción*. Madrid: Taurus.

Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson, John (1990), *What Washington Means by Policy Reform* (capítulo 2) Stiglitz Stiglitz. En: Williamson, John (Ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washigton: Institute for International Economics.

World Bank (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

FUENTES

Datosmarco

EMOL on line

UNDP

World Bank. Open Data: <https://datos.bancomundial.org>