

Una agenda común de futuro

Latinoamericanos y europeos por la transformación social



Una agenda común de futuro

Latinoamericanos y europeos
por la transformación social

Editado por Fundación Análisis de Política Exterior, 2023
Madrid – España
ISBN: 978-84-88025-68-5
Edición a cargo de Áurea Moltó
Diseño de Wearebold.es
Impreso en España por Industria Gráfica Anzos

Esta publicación se ha hecho en colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos: www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Para cualquier permiso de reproducción de esta obra o partes de ella puede contactar a: administracion@politicaexterior.com

Contenidos

06

Presentación

*Enrique V. Iglesias
Leire Pajín*

10

Entrevista a Mariano
Jabonero, secretario
general de la OEI

Áurea Moltó

21

UE-CELAC: una asociación
estratégica para una
nueva prosperidad
descarbonizada y justa

Josep Borrell Fontelles

29

Un acuerdo que
depende de Europa

Andrés Malamud

40

Fiscalidad para
un nuevo pacto social

Ana Mohedano Escobar

52

Democracia y Estado
en América Latina

Gerardo L. Munck

64

Hace falta
una aldea... global

Raudel Ávila Solís

75

Iguales en todo:
la agenda UE-CELAC
del cuidado

*Irene Aguirrezabal Quijera
y Francisco Cos Montiel*

85

Género y ciencia:
propuestas y nuevas
indagaciones

María M. Pessina Itriago

97

El poder de las lenguas

Ana Paula Laborinho

102

La educación superior
universitaria y el nuevo
contrato social

Ana Capilla

110

ODS: desafíos para
la gobernanza de la
educación superior

*José Joaquín Brunner
y Mario Alarcón*

120

Renta media,
universidades
e innovación

*Jhon Boretto y
Roberto Terzariol*

131

El impacto económico
de la cultura en los
países de la comunidad
iberoamericana

José Henrique Paim Fernandes

140

Educación Artística:
instrumento
imprescindible para
alcanzar un nuevo
contrato social en
Iberoamérica

Federico Buyolo

150

Cultura digital y
propiedad intelectual:
unión indisoluble

Raquel Evangelio

Sobre los autores

Irune Aguirrezabal Quijera es directora del programa Iberoamericano de Derechos Humanos, Democracia e Igualdad en la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Mario Alarcón es doctor en Educación Superior en la Universidad de Leiden (Países Bajos).

Raudel Ávila Solís es escritor y periodista mexicano.

Jhon Boretto es rector de la Universidad de Córdoba (Argentina).

Josep Borrell Fontelles es Alto Representante de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea.

José Joaquín Brunner, sociólogo, es director doctorado en Educación Superior en el Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales (Chile).

Federico Buyolo, pedagogo, es director cultural de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.

Ana Capilla es directora de Educación Superior y Ciencia en la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Francisco Cos Montiel es coordinador sénior de investigación en el Programa de Justicia de género del Instituto de Naciones Unidas de Investigación Social y Desarrollo (UNRISD).

Raquel Evangelio es profesora titular de la Universidad de Alicante y directora de la Cátedra Iberoamericana de Cultura Digital y Propiedad Intelectual.

Enrique V. Iglesias ha sido secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y primer Secretario General Iberoamericano.

Mariano Jabonero es Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Ana Paula Laborinho es directora de la oficina de la Organización de Estados Iberoamericanos en Portugal y directora general de Multilingüismo y Promoción de las Lenguas Portuguesa y Española.

Andrés Malamud es investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa.

Ana Mohedano Escobar es vicesecretaria general de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Gerardo L. Munck es profesor de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad del Sur de California (Estados Unidos).

José Henrique Paim Fernandes, economista y profesor brasileño, es director del Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais (FGV DGPE) de Brasil.

Leire Pajín es presidenta de la Fundación EU-LAC.

María M. Pessina Itriago es directora del Observatorio de Género de la Universidad UTE (Ecuador) e investigadora en la Freie Universität Berlin.

Roberto Terzariol es jefe de asesores en la Universidad de Córdoba (Argentina).

Un diálogo profundo y abierto

ENRIQUE V.
IGLESIAS

EL encuentro entre los jefes de Estado de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea después de ocho años de silencio constituyó un paso positivo y alentador en la buena dirección, especial para los países de nuestra región. El proceso negociador no fue fácil, y cabe resaltar la buena voluntad y la energía de los negociadores de ambos lados para poder cerrar un acuerdo que, sin ser perfecto, abre la puerta a una nueva etapa en las relaciones entre ambas regiones, tan unidas por la geografía y la historia, compartiendo valores y aspiraciones de sus sociedades.

Una primera contribución la constituyó la visita que precedió al encuentro de autoridades políticas europeas de alto nivel a América Latina. La región recibió las visitas de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el Alto Representante para la política exterior y de seguridad de la Unión, Josep Borrell, así como jefes de gobierno, ministros y representantes de los partidos políticos, junto con empresarios e intelectuales. Además, varios jefes de Estado y ministros latinoamericanos y caribeños visitaron Europa con iguales propósitos de aproximación a un nuevo clima de diálogo político y cooperación entre ambas regiones. Un asunto central como el acuerdo entre la UE y Mercosur no pudo cerrarse, pero unanimidad en la necesidad de resolverlo en los próximos tiempos.

En cuanto a la opinión pública, el proceso negociador permitió a la sociedad europea tomar conocimiento de la contribución de América Latina y el Caribe al presente y

Enrique V. Iglesias ha sido secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y primer Secretario General Iberoamericano.

al futuro de la vida en el planeta; por la magnitud de sus recursos naturales en superficie y subsuelo, así como por su indispensable contribución al clima mundial. El encuentro tuvo lugar en un momento particularmente complejo para ambas regiones; el mundo se encuentra enfrentado a grandes cambios. El modelo que hemos conocido en las últimas décadas, generado y vigente en el mundo, tiene sus raíces en valores e iniciativas occidentales que hoy se reflejan en el funcionamiento económico, social y político del mundo. Esta situación está cambiando, con políticas de países con raíces milenarias y formas de organización social que pueden entrar en confrontación con los valores occidentales al proyectarse a las relaciones internacionales. Un mundo en paz y cooperación requiere de un diálogo profundo para la convivencia constructiva entre naciones que difieren en sus modelos de desarrollo económico y social.

En ese contexto, un diálogo profundo entre sociedades como la europea y la latinoamericana adquiere un peso especial por compartir raíces que le permiten desempeñar un papel importante en los equilibrios mundiales. Eso nos hace pensar que un diálogo abierto y de cooperación entre América Latina y el Caribe y la UE no solo será beneficioso para alimentar la cooperación y las relaciones económicas entre los países, sino que igualmente hará una gran contribución al diálogo internacional que reclama un mundo en paz y cooperación.

Esa faceta debe ser tomada en cuenta cuando se mira a dos regiones que colaboran en su progreso económico y social, pero que igualmente están comprometidas con la convivencia pacífica y la defensa de la vida en el planeta.

Este encuentro ha sido un primer paso en esa dirección. ■

Un punto de partida

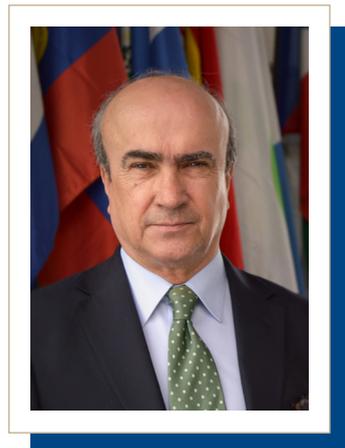
LEIRE PAJÍN

HACE ya algunos meses, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) nos convocaba, en Casa de América de Madrid, para abordar los retos de la relación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, con una cumbre de jefes de Estado en el horizonte, que emergía como una oportunidad única, para relanzar y recalibrar las relaciones entre dos regiones con un robusto pasado común y “condenadas” (en el sentido positivo del término) a entenderse en un futuro cada vez más multipolar. La Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) celebrada el 17 y 18 de julio en Bruselas, bajo presidencia española del Consejo de la UE, fue un éxito. Un éxito de presencia (asistieron los principales líderes de ambas regiones así como las presidencias de la UE y CELAC) y un éxito por la manifestación pública, firme y voluntaria de transitar juntos hacia sociedades más sostenibles, digitales y socialmente justas, así como a implementar instrumentos de cooperación e inversión como el Global Gateway para conseguir dicho objetivo. La tan esperada cita fue también satisfactoria porque fue capaz de apuntar nuevos compromisos para estrechar la relación política como la voluntad de celebrar una reunión de alto nivel cada dos años y establecer un mecanismo de seguimiento entre ellas. Con todo, como he dicho en alguna ocasión, estábamos ante un punto de partida y no de llegada. Los temas que se abordan en este monográfico reflejan con claridad los retos que tenemos por delante, que

pasan por fortalecer el intercambio de conocimiento, contribuir un espacio de conocimiento común capaz de fomentar la movilidad de estudiantes e investigadores, garantizar la transferencia de tecnología y una mayor capacidad de generación de vacunas y medicamentos, así como la garantía de acceso universal de salud. Es imprescindible, además, la reforma de los sistemas financieros internacionales, así como el alivio de la deuda externa, y el lanzamiento de un pacto birregional para los sistemas de cuidado que ponga la igualdad de género en el centro de las políticas públicas, entre otros. Nada de esto podremos abordarlo si no somos capaces de construir espacios fuertes y atractivos para los diferentes actores. Nuestra relación pasa por estrechar lazos entre las sociedades, actores culturales, académicos, sociedad civil, organizaciones de mujeres y pueblos originarios, entre otros. En definitiva, se trata de apostar por una mayor capacidad de participación de la ciudadanía plural y diversa, especialmente de los sectores más vulnerables. Tener un pasado común y unos lazos culturales e históricos fuertes es una condición más que necesaria para una relación birregional robusta, pero no suficiente. Debemos alimentar la relación a través de un compromiso conjunto firme y leal, y construir un marco de colaboración estable y sincero. Estos días hemos construido fuertes cimientos en esa dirección, sigamos construyendo sobre ellos. ■

ENTREVISTA
MARIANO JABONERO

‘La OEI es hoy un bien público regional latinoamericano’



ÁUREA MOLTÓ

Dos ejes marcan la trayectoria de Mariano Jabonero: la educación y América Latina. El Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) ha dedicado su vida a la política y la cooperación educativa, primero en España y, desde hace más de 20 años, en América Latina. Nacido en San Martín de Valdeiglesias, Madrid, en 1953, Jabonero ha sido profesor, investigador y consultor para organizaciones vinculadas a la educación, la ciencia, la cultura y el desarrollo, como la UNESCO y el PNUD. El impacto de la pandemia en la educación en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo y en los más pobres, ha reafirmado su compromiso vital con la cooperación educativa y la innovación. El objetivo es llegar hasta la aldea más remota, hasta el último niño, con una educación de calidad que provea de las competencias necesarias para la sociedad. La digitalización ofrece, según Jabonero, una oportunidad única para lograr este objetivo y aumentar la eficiencia de los sistemas educativos. En esta larga conversación, hablamos sobre educación y también sobre integración, tecnología, cooperación, diálogo político, la posición internacional de América Latina y sobre lo que latinoamericanos y europeos pueden hacer juntos.

Áurea Moltó es directora de la revista *POLÍTICA EXTERIOR*.

Pregunta: América Latina parece estar como nunca antes en las conversaciones en la Unión Europea. ¿Tiene que ver con la posición de algunos países latinoamericanos respecto a la guerra en Ucrania, a la presidencia española del Consejo de la UE, a la personalidad de algunos líderes latinoamericanos o a los cambios en la relación de poder internacional?

Respuesta: Es cierto que en este momento hay una cierta presencia, al menos escénica, de América Latina en un contexto internacional en el que la región había perdido presencia. Esa presencia tiene que ver con una relación de poderes entre tres actores que son ajenos a la región. China, por una parte, que incrementa drásticamente sus inversiones y presencia la región. Por otra parte, Estados Unidos, que parecía que se olvidó un poco de América Latina, y Europa, que también se había olvidado de la región. En este contexto mundial aparece una región con una potencialidad estratégica muy fuerte. En este punto, quiero hacer una referencia que me gusta introducir siempre, y es que a veces se olvida en Europa que América Latina es Occidente. Somos Occidente, Occidente romanizado en derecho, lengua, instituciones. Hay vinculaciones muy profundas que no son comerciales ni extractivas, son de otro tipo y ponen la mirada del hombre en el punto de la cooperación y ese es un tema muy a tener en cuenta.

P: Con el protagonismo actual de la geopolítica, al menos en Europa, nos olvidamos del enorme golpe que ha tenido el Covid-19 en el conjunto de América Latina y el Caribe. ¿De qué manera se ha transformado la región en los tres últimos años?

R: La pandemia ha tenido un impacto brutal. Todavía no somos conscientes de cómo ha sido. Le voy a dar dos datos: América Latina supone el 8% de la población mundial y, sin embargo, ha tenido el 30% de contagios en todo el mundo. El virus se ensañó con América Latina porque la protección de la salud en la región era muy débil y, por tanto, el número de contagios fue muy alto. Ha habido un impacto gravísimo en la economía, que ha tenido un retroceso equivalente a la Gran Recesión de 1929. Es la economía, la gente, las familias, que no tenían ingresos. También se debe al problema de vivienda, con millones de familias en las que convivieron en 30 metros cuadrados abuelos, padres, tíos, nietos y sobrinos. También tuvo un impacto en la cultura, un valor muy fuerte de la región, donde se perdieron dos millones y medio de trabajos en

el sector cultural. En la educación, con más de 180 millones de niños, niñas y jóvenes confinados en sus domicilios, más de la mitad de ellos sin ninguna capacidad de atención educativa. Es una forma bastante arisca de decir las cosas, pero la pandemia ha puesto de manifiesto nuestras vergüenzas. Creíamos que estábamos mejor de lo que en realidad estábamos y aprendimos que estábamos mucho peor de lo que creíamos.

P: ¿Qué lecciones han sacado de ello los países y organizaciones como la OEI?

R: La pandemia ha supuesto un antes y un después. Ojalá hayamos sacado de lecciones y las apliquemos. La principal de ellas es que necesitamos mayor protección social. En nuestra región ha habido una palabra mágica durante siglos “libertad”, pero no hay libertad sin igualdad. Y somos una región muy inequitativa. Creo que esa es la lección más fuerte de la

«Aquí no somos todos iguales. La pandemia atacó especialmente a un perfil de gente, los más pobres, los más desvalidos, las mujeres, los indígenas. La pandemia ha mostrado una debilidad estructural y política muy fuerte»

pandemia. Aquí no somos todos iguales. La pandemia atacó especialmente a un perfil de gente, los más pobres, los más desvalidos, las mujeres, los indígenas. La pandemia ha mostrado una debilidad estructural y política muy fuerte.

■ Educación, cultura y tecnología

P: Como pedagogo con larga experiencia en cooperación educativa, ¿cuáles fueron las consecuencias del confinamiento en la educación, dado el bajo nivel de conectividad de los países latinoamericanos y caribeños?

¿Cree que se puede recuperar?

R: Creo que la región se puede recuperar porque ha habido síntomas positivos. Por ejemplo, en educación tuvimos una reacción muy rápida con los ministros de Educación para poner en marcha medidas paliativas, a veces de una forma muy primaria. Algunos países volvieron a la televisión educativa, que es tecnología educativa de los años sesenta, casi arqueología. Pero hubo una reacción a favor compensar la pérdida. Como ha dicho la OCDE, y nosotros seguimos defendiendo,

la transformación de futuro que compensará lo sucedido en educación es digital. Porque lo digital lo llevamos a todas partes. Solucionar la brecha digital tiene un valor absoluto. Tenemos que llegar a todos por igual y no solo a aquellos que tienen mayor nivel de renta o conexión de banda ancha y dispositivos. La educación no es presencial o virtual, sino presencial y virtual. Hay una conciencia en la región de que esto va a ser así. Desde la OEI, junto con el BID, la Cooperación Española y la UNESCO estamos trabajando en un macroproyecto de economía digital con el objetivo de acortar la brecha digital.

P: Los países de América Latina están apostando por la transformación tecnológica para solucionar muchos de sus problemas pendientes, pero necesitan infraestructuras y proveedores de servicios para esa tecnología. Este es uno de los campos de competencia entre Estados Unidos, China y la UE. Cada uno representa un modelo: EEUU, orientado por el mercado; China, dirigido por el Estado; y la UE, que ha situado en el centro los derechos de los ciudadanos. ¿Qué tipo de digitalización necesita América Latina? Porque las implicaciones de cada modelo son muy distintas en economía, educación, ciencia, valores, entorno democrático...

R: Está claro. La conectividad se extiende a base de que haya sistemas regulatorios que lo posibilitan. Los gobiernos pueden adoptar acuerdos transnacionales en los que la regulación facilite que la conectividad llegue a todos. Eso es lo que ocurre en Europa, aunque a veces la gente se queje de que la UE sea un gran estamento regulatorio. Pero es regulatorio para el bien común. En este sentido, le voy a dar un dato. En la conferencia de ministros de Ciencia de CELAC, que se celebrará en octubre en Buenos Aires, se quiere poner en marcha un proyecto singular: crear una red iberoamericana de agencias aeroespaciales, porque son los proveedores de señal y son clave para dar conectividad

«Debemos velar para que los ciudadanos y ciudadanas tengan capacidad de uso de la tecnología al servicio de nuestros intereses, nuestro bienestar y del mejor gobierno. Creo que ese es el foco y yo pediría a la UE que no se equivoque, que no baje la guardia»

en lugares donde no hay conexión. Y ahí la relación de América Latina con la UE –con la potentísima Agencia Espacial Europea– tiene que ser muy provechosa. Recupero su pregunta sobre los modelos tecnológicos, y diría que, por parte

de EEUU, hay interés comercial: vender productos y servicios. Los operadores digitales de la región están todos en EEUU. En cuanto a China, por lo que conozco y veo, el interés es extractivo; hacerse con materias primas, como cobre, soja, carne o petróleo. El interés de la cooperación europea, sin embargo, siempre ha sido la persona, el desarrollo del ser humano, el desarrollo equilibrado, sostenible. Y creo que es una apuesta de futuro que no debemos modificar.

En lo que se refiere a la tecnología, debemos velar para que los ciudadanos y ciudadanas tengan capacidad de uso de la tecnología al servicio de nuestros intereses, nuestro bienestar y del mejor gobierno. Creo que ese es el foco y yo pediría a la UE que no se equivoque, que no baje la guardia. Voy a poner un ejemplo muy reciente, que es la inteligencia artificial (IA). Cada día hay un debate sobre sus peligros, riesgos, sus posibilidades. Hace días vi un informe sobre IA en América Latina y hay datos en el caso de la educación que son maravillosos. Hay casos en América Latina donde se está aplicando la IA para la prevención del fracaso escolar. Por ejemplo, hay sistemas de IA que siguen a un chico o una chica en sus pautas de comportamiento y de comunicación y son capaces de avisar al docente: “cuidado, se va a ir de la escuela”. Creo que es otro mundo, un mundo muy útil. Los profesores saben qué hacen sus alumnos, cómo avanzan. Eso se llamaba hace un siglo “personalización de la educación”. Pues ahora mismo tenemos instrumentos que sirven para personalizar la educación. Los límites están claros, y las ideas también. Creo que Europa tiene ahí una capacidad de proyección muy importante.

P: Aparte de la digitalización, ¿cuáles son los principales retos de la región en materia educativa?

R: La situación de la educación tras la pandemia ha sido un aldabonazo. Creíamos que estábamos muy bien porque había una cobertura amplísima. Antes de la pandemia los objetivos eran acceso y cobertura: que todos los niños y niñas vayan a la escuela. Objetivo histórico, único. Con eso estamos contentos porque hemos conseguido una tasa de escolarización del 98%. Pero sabíamos perfectamente que no se cumplían otros criterios, como calidad, inclusión, equidad, cuyos datos eran muy negativos. La pandemia mostró eso de forma brutal. Los niveles de calidad, inclusión y equidad de la escuela en América Latina son bajísimos. Hay dos escuelas: una escuela para unos (ricos) y otra

para otros (el resto). Ese es un problema gravísimo y se debe a varios factores. Por ejemplo, la formación del profesorado es muy baja. No es por justificarlo, pero en los últimos años se ha contratado a millones de docentes, muchos de ellos sin una formación adecuada, pero había que poner un maestro en todas las escuelitas. Y es así como se abrieron millones de escuelas y se siguió un criterio de cobertura. Otro factor es el currículo. Los expertos señalaban que en la escuela había que impartir matemáticas, español, educación cívica, economía, educación ética... Pero la realidad es que no se necesita tanto y, es más, los países no tienen quien lo imparta. Los currículos estaban inflacionados por completo. Además, el sistema de evaluación es muy precario: evalúa continuamente a todos sus alumnos y no se deja evaluar. Es un sistema muy opaco, con un componente gremial muy fuerte.

«Creo que la escuela debería pensar con firmeza en tres competencias básicas: socioemocionales, comunicativas y digitales»

Nuestros sistemas educativos son muy débiles, precarios. Ahora es el momento de una reflexión. Con los docentes hay que tener un mayor impulso de cualificación, la evaluación debe ser sistemática, siguiendo el aforismo que dice “lo

que no se evalúa, se devalúa”. Por otra parte, la escuela debe dedicarse fundamentalmente a aquello que sea significativo y socialmente válido, a lo realmente importante. Creo que la escuela debería pensar con firmeza en tres competencias básicas. Socioemocionales: que nuestros estudiantes sean cumplidores, puntuales, amables, que trabajen en equipo, que sean correctos, que se vistan bien, que sean buenos ciudadanos. En segundo lugar, comunicativas: que sepan hablar y escribir bien en español, en su lengua nativa, cuando ocurra, y en una lengua franca, el inglés o el portugués, que son dos lenguas francas. La tercera competencia es la digital. Si un chico o una chica de la región tiene esas competencias –socioemocionales, comunicativas y digitales– es muy fácil que salga del 50% que van a la economía informal. Al trabajo de un dólar por día, de la miseria.

Además, tenemos un problema en la región, que es la pertinencia de los estudios de educación superior. Somos la región con mayor capacidad agrícola del mundo y solamente el 2% de los egresados de la universidad son de carreras agropecuarias. Brasil importa ingenieros agropecuarios de Europa. Brasil, que es un inmenso Estado agropecuario. Hay dos áreas en las cuales no estudia nadie en la región: son un 5% de humanidades y un 5% de matemáticas. El resto estudia administración de empresas y derecho.

■ Cooperación en un entorno multilateral debilitado

P: ¿De qué manera deben trabajar organizaciones como la OEI, surgidas en un escenario muy diferente, ante la debilidad actual del multilateralismo?

R: La OEI nace en 1949, cuando España está aislada internacionalmente. Y nace de la mala conciencia tras la guerra mundial y la guerra española. Con el propósito de que no ocurra de nuevo y con la idea de que la educación nos puede hacer mejores. Aquí en Madrid se reúne un congreso de educadores que el general Franco, el dictador, permite. Lo permitió, toleró y apoyó porque eran católicos todos ellos. En ese momento España, en el aislamiento, vio que tenía una posibilidad con el mundo. Estas personas se constituyen como organización, trabajan conjuntamente y se consolida como organismo internacional de cooperación.

«En 2003 había cuatro oficinas en Latinoamérica y hoy hay diecinueve. La OEI se pone muy al servicio de los países americanos, es hoy un bien público regional latinoamericano»

La OEI tiene dos fases históricas. Una primera fase en la cual la organización vive porque España la apoya. Es un modelo de cooperación tradicional, ya desaparecido, un modelo altruista donde hay un rico

que apoya y un pobre que recibe. España lo apoya porque le interesa en ese momento tener una relación con el mundo, y los gobiernos de América Latina, por su parte, tienen una buena relación con España, salvo un par de casos. Luego, a partir de 2010, la OEI vivió un cambio histórico porque se hace muy americana. La OEI tenía su sede en Madrid y una oficina en Buenos Aires, otra en Lima y otra en Colombia, nada más. Después, con los acuerdos de paz en El Salvador, abre otra en este país. La organización va migrando hacia América. En 2003 había cuatro oficinas en Latinoamérica y hoy hay diecinueve. La OEI se pone muy al servicio de los países americanos, es hoy un bien público regional latinoamericano.

En este momento, el 98% de las actividades son americanas, también con la banca multilateral, BID, CAF y el Banco Centroamericano. Tenemos unos 3.900 colaboradores, récord absoluto, de los cuales 80 estamos en Madrid. La región se apropia de la OEI, como instrumento de apoyo a sus políticas públicas. La cooperación se convierte en algo real del día a día. Eso nos ha dado otro factor que no es menor: la seguridad financiera. No dependemos de un donante. Nosotros hacemos una gran canasta en



Mariano Jabonero en un acto en Casa de América (Madrid). OEI.

la que están los gobiernos, el BID, CAF, UE, Banco Mundial... Además, trabajamos sobre áreas en las cuales es fácil que nos entendamos. Educación, cultura y ciencia son elementos “balsámicos”, y es muy difícil que haya enfrentamiento en estos ámbitos.

P: ¿Han conseguido evitar la politización que ha paralizado tantos foros regionales?

R: Hay politización porque las políticas educativas son políticas. Pero cuando surge, “pues mire usted, siéntese ahí y diga qué opina, sin más”. A veces surge un punto con algunos países, poquitos, en el tema religioso. Debo decirle que nunca en ámbitos de predominancia católica. Son cosas casi anecdóticas. Podemos organizar una actividad de formación docente de 18 países muy distintos y nadie pregunta de dónde vienen. Yo creo que se debe a la ciencia, que es un bien cada vez más demandado en la región.

■ Lo iberoamericano y el Sur Global

P: Más allá de España y Portugal, ¿hay conciencia en América Latina y el Caribe sobre la realidad del concepto “Iberoamérica”?

R: Esto surge del nacimiento de la OEI. Entonces había un concepto que era la “hispanidad”, que no gustaba mucho en Iberoamérica. En la OEI es iberoamericano aquel país que habla español o portugués. Tras trabajar en la región tantos años, yo creo que ese concepto [Iberoamérica] está más arraigado en algunos países que en otros. Por ejemplo, en el caso de Argentina o de Colombia, donde sí existe el concepto político. En Brasil no, pero tiene que ver con el portugués de Brasil, que está más alejado del portugués de Portugal que el español de España y de cualquier país de América. Creo que es un concepto que tiene que ver con el origen. Francia prefiere Latinoamérica porque quiere tener su presencia en la región. Cuando hablo en público, puedo hablar de Iberoamérica y de Latinoamérica, para mí no tiene mayor diferencia, excepto con los países del Caribe.

P: ¿Cómo encaja el espacio iberoamericano con el denominado Sur Global?

R: [El Sur Global] es una concepción geográfica y política. El Sur es el Sur, y tiene una delimitación geográfica, el Ecuador, que marca lo que es Sur y lo que es Norte. Creo que en América Latina, en Iberoamérica, hay en este momento unos países que tienen un gran peso político y económico. Son países que están en Suramérica: básicamente Colombia, Venezuela (por la parte política), Brasil que, como dicen ellos en broma, es “*o maior país do mundo*” (230 millones de habitantes), Argentina y Chile, ambos por su historia. ¿Qué hay al norte de esto? Centroamérica, que son países muy pequeños, con problemas gravísimos y con un peso económico muy débil. Y más al norte, ¿qué hay? México, que es Norteamérica. La agenda de México es una agenda mirando a Norteamérica. El presidente de México habla todos los días de Norteamérica. En EEUU hay 52 millones de hispanohablantes y más de la mitad son mexicanos. Entonces este Sur Global se refiere básicamente a una parte del territorio de Iberoamérica.

■ Integración y cooperación

P: Con América Latina se tiende a generalizar, al considerar que, al existir en los países problemas similares, la región es homogénea. Sin embargo, el hecho de que no haya habido avances en la integración, sino más bien retrocesos, pone de manifiesto las diferencias. ¿Por qué no avanza la integración?

R: América Latina es objeto de tópicos. Llevo toda la vida trabajando en América Latina y si hay algo que me molesta es cuando dicen “esos países”. ¿Cuál ellos? Viví en Colombia cuatro años y son cuatro países: el Pacífico, el Atlántico, la zona andina y el Amazonas, muy diferentes. Hablemos de cada país porque hay diferencias muy acusadas. Por ejemplo, cuando se habla de la educación y alguien pregunta ¿cómo está la educación en América Latina? Mire usted, Uruguay es un país con un nivel educativo muy bueno, que no ha tenido una guerra en 200 años, con una clase media establecida. El Salvador ha vivido una guerra civil hace diez años y tiene problemas muy graves. No son comparables. Hay una falta de pedagogía. Pero en América Latina también se generaliza con Europa. En cuanto a la integración, para la OEI es una obsesión. Estamos creando

«La agenda de México es una agenda mirando a Norteamérica. El presidente de México habla todos los días de Norteamérica»

una cátedra iberoamericana de integración. Todos nuestros programas intentan apuntar a la integración. Si estamos juntos, somos más fuertes y competitivos. América

Latina es una región que vive un mito histórico de la integración, en ocasiones bolivariano, y una realidad sin integración. Se hace integración con puentes, con autopistas, ferrocarriles, puertos, con movilidad académica. Llevamos 30 años hablando de espacio de conocimiento iberoamericano, pero es la región del mundo con menos movilidad académica. El 1,1% de los estudiantes de educación superior en América Latina necesita movilidad. Y no se produce dentro de América Latina: los más ricos se van a EEUU o Europa. Podemos ser competitivos en el mundo si estamos integrados. El comercio interregional es muy bajo, no llega al 30% frente al exterior. Si no nos vendemos entre nosotros, ¿cuál va a ser la relación de dependencia interna? Tenemos un problema con un discurso sobre la integración que compartimos todos, pero que en la práctica es muy difícil.

P: ¿Cómo ha cambiado la cooperación en América Latina, donde se han consolidado nuevos esquemas de Cooperación Triangular y Cooperación Sur-Sur?

R: La única organización que hace cooperación Sur-Sur en su totalidad es la OEI, porque estamos ahí, sobre el terreno en todos los países. Nuestro lema es “Hacemos que la cooperación suceda”. Tenemos 20 millones de beneficiarios de cooperación. Esas son nuestras credenciales. Hasta la fecha todavía vivimos de un modelo de cooperación que podemos calificar de filantrópico, altruista, del Norte hacia el Sur, del donante al beneficiario. Nosotros trabajamos sobre el terreno, con los países y con organizaciones regionales como CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe], que nos proporciona los datos que necesitamos. Todo sobre el terreno. Por ejemplo, el informe anual sobre ciencia en la región lo hacemos conjuntamente con los gobiernos,

«América Latina es una región que vive un mito histórico de la integración, en ocasiones bolivariano, y una realidad sin integración»

la UNESCO y la OEI. En este momento, estamos arrancando como modelo de cooperación en transición, que genera conocimiento compartido. Creo que es una buena noticia. ■

UE-CELAC: una asociación estratégica para una nueva prosperidad descarbonizada y justa

Los grandes desafíos globales no podrán resolverse en una o más cumbres. Queda mucho por hacer, pero el sentimiento compartido de comunidad y la voluntad de renovación son el mejor punto de partida. El potencial es inmenso y requerirá aunar la suficiente voluntad política y la implicación de la sociedad civil, del sector privado, del mundo académico y, sobre todo, de los más de 230 millones de jóvenes de América Latina y Europa que merecen un futuro de prosperidad.

JOSEP BORRELL
FONTELLES

LA III Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) reunió el 17 y 18 de julio en Bruselas a los líderes de 60 países, casi un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, representando a más de mil millones de ciudadanos y del 21% del PIB mundial. Tras ocho largos años transcurridos desde la cumbre anterior, hemos tenido que reconocer que la inercia centenaria de nuestra vieja amistad había perdido fuelle, haciendo mella en la relación birregional. El sentimiento de comunidad, basado en intensos vínculos históricos personales, culturales, sociales y económicos, ha sido puesto a prueba en el nuevo entorno geopolítico.

El diálogo entre los líderes de ambas regiones ha servido para percibir el resquemor por un déficit de atención

estratégica europea durante estos últimos años, y por un cierto oportunismo geopolítico que algunos atribuyen a Europa en su renovado acercamiento a América Latina y el Caribe. Son sentimientos que he podido constatar en mis frecuentes contactos y viajes a la región como Alto Representante. A pesar de ello, en una encuesta realizada en septiembre de 2021 por Latinobarómetro en diez países latinoamericanos, a la pregunta de “¿Con qué región del mundo se beneficiaría más su país de reforzar vínculos?”, el 48% nombró a Europa, 19% a Norteamérica, 12% a Latinoamérica y 8% a Asia-Pacífico.

La cumbre ha constituido un gran paso diplomático, impulsado junto con la presidencia española del Consejo de la UE, para relanzar nuestra asociación estratégica con un socio natural y aliado necesario. A ello me comprometí desde el inicio de mi mandato como Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.

Los jefes de Estado y de gobierno han acordado modernizar nuestra relación para adaptarla a los grandes retos globales. Debemos cambiar el enfoque y trabajar juntos para buscar soluciones a los problemas compartidos. Por eso hemos establecido una mayor regularidad para nuestros diálogos políticos de alto nivel, con reuniones ministeriales y cumbres regulares. También hemos acordado la creación de una instancia consultiva de coordinación permanente y la ejecución de una hoja de ruta birregional, con acciones concretas hasta la siguiente cumbre, que se celebrará en 2025 en Colombia.

■ **Una relación birregional solidaria, justa e inclusiva**

En los últimos años, el mundo ha cambiado drásticamente. La emergencia de China, los devastadores efectos globales de la pandemia y de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania nos han obligado a recalibrar nuestra brújula



Foto de familia de la Cumbre UE-CELAC (Bruselas, 17 de julio de 2023). UNIÓN EUROPEA

estratégica. Los 41 puntos del comunicado final de la Cumbre UE-CELAC reflejan el propósito de renovación y reorientación. También representan el firme compromiso de ambas regiones con la solidaridad, la justicia, y la inclusión social: las transiciones ecológica y digital serán democráticas, justas e inclusivas o no serán.

La mayoría de líderes latinoamericanos y caribeños se refirió al lastre que supone la desigualdad que sufren sus países para el crecimiento, el desarrollo, la sostenibilidad y la transformación digital. A pesar de los avances logrados en la pasada década, durante la que se logró reducir el coeficiente Gini de 53 a 46, los niveles de pobreza extrema tras la pandemia y la guerra representan, según la CEPAL, un retroceso de un cuarto de siglo para la región: 201 millones de personas (32% de la población total de la región) viven en situación de pobreza, de los que 82 millones (13%) se encuentran en pobreza extrema; suponen, respectivamente, 15 y 12 millones de personas adicionales con respecto a la situación previa a la pandemia.

Las empresas europeas, presentes en el foro empresarial previo a la cumbre, siguen siendo el mayor inversor en la región, con una inversión directa que supera lo invertido por la UE en China, Rusia, Japón e India juntos. La Unión es también el primer contribuyente en ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe, y ha sido su principal aliado en la lucha contra la pobreza durante más de medio siglo.

China, sin embargo, se ha convertido, gracias a su escala, en el primer socio comercial de casi todos los países de la región. Mientras tanto, nuestros proyectos de acuerdos de asociación y comerciales han permanecido estancados o esperando urgentes modernizaciones, con la excepción del acuerdo marco avanzado con Chile. Como esperábamos, la cumbre no ha representado un avance en las negociaciones con Mercosur, pero sí hemos reafirmado la voluntad de mantener los esfuerzos para lograr un acuerdo definitivo, tras el “acuerdo de principio” alcanzado en 2019.

A este impasse se ha unido el sentimiento de que, aunque compartimos valores, nuestras prioridades no siempre coinciden. La solidaridad en una relación solo funciona si actúa en ambas direcciones, y en esta cumbre las respectivas demandas de solidaridad han funcionado para reconocer pragmáticamente las distintas prioridades y acercar posiciones.

«La solidaridad en una relación solo funciona si actúa en ambas direcciones, y en esta cumbre las respectivas demandas de solidaridad han funcionado para reconocer pragmáticamente las distintas prioridades y acercar posiciones»

La gran mayoría de los países latinoamericanos ha condenado en las Naciones Unidas la invasión rusa de Ucrania. Pero la importancia relativa de esta guerra de agresión no se percibe de igual manera. La discusión del comunicado final reflejó bien esta tensión entre la

cerrada unidad europea ante una cuestión existencial y los diferentes matices en el seno de América Latina y el Caribe. La cuestión se saldó con la exclusión de Nicaragua, pero no de Cuba ni de Venezuela, de la redacción final que, por primera vez para la CELAC, hace clara referencia a una guerra “contra” Ucrania.

Latinoamericanos y europeos no quieren regresar ni a la guerra fría ni a una política de bloques. Compartimos una visión pluralista de la comunidad internacional asentada en normas, diálogo, cooperación y resolución pacífica de controversias. Más allá de inversiones, comercio o diplomacia, no podemos olvidar que la dignidad de vivir en libertad y con justicia social es lo que más une a nuestras regiones. Esta visión está en peligro, bajo la creciente amenaza de los regímenes autoritarios. En un mundo multipolar, necesitamos para defenderla de alianzas entre socios estratégicos, como lo son América Latina y UE.

«América Latina es la región del mundo que acoge el mayor número per cápita de personas desplazadas, refugiadas, demandantes de asilo o apátridas: 20 millones, una quinta parte del total mundial»

Pero durante la cumbre se han abordado otros muchos temas de vital importancia para hacer frente a la crisis climática, garantizar la prosperidad de nuestros ciudadanos y asegurar la supervivencia de los valores que compartimos.

La promoción y defensa de los derechos y de las libertades han ocupado también buena parte de las discusiones. Se ha visto reflejado en el comunicado final, en el que se reafirma el compromiso para combatir todas las formas de discriminación y violencia, como la de género, con un llamamiento al empoderamiento de las mujeres y las niñas y a la defensa de los derechos de los más vulnerables, de la infancia, de los pueblos indígenas y de la importante labor de los defensores de los derechos humanos. Otro elemento importante ha sido el reconocimiento, por primera vez en este foro, de la atrocidad de la esclavitud y trata transatlántica de esclavos.

Los jefes de Estado y de gobierno también abordaron el reto de la migración, destacando la crisis venezolana, que ha desplazado a más de siete millones de personas, la mayoría de ellas acogidas por los países vecinos. América Latina es la región del mundo que acoge el mayor número per cápita de personas desplazadas, refugiadas, demandantes de asilo o apátridas: 20 millones, una quinta

parte del total mundial. Los líderes de la región demandan que su solidaridad sea también correspondida con mayor apoyo por parte de la sociedad internacional.

■ Transformarnos juntos

La UE ha presentado, junto a los Estados miembros, una agenda de inversiones que suma contribuciones por un valor de 45.000 millones hasta 2027 en energías renovables, la transformación digital, la innovación farmacéutica y el fortalecimiento de los sistemas sanitarios. También hemos suscrito una Alianza Digital con 20 países de la región a fin de defender juntos una transformación digital inclusiva, centrada en el ser humano, especialmente importante para una región con elevados niveles de desigualdad y una productividad estancada.

El objetivo de ese esfuerzo inversor es modernizar y estrechar lazos, no dependencias. América Latina y el Caribe quiere aprovechar las nuevas transiciones para industrializar sectores clave y agregar valor a su enorme potencial en biodiversidad, energías renovables, producción agrícola y materias primas. Quiere crecer, pero con mayor igualdad y sostenibilidad, creando empleo digno, como reclamó justamente el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, señalando que el 87% de la electricidad producida en su país proviene de energías renovables, en contraste con el 27% de media mundial. Se calcula que la transición verde podría generar más de 15 millones de empleos en la región.

Nuestra relación no puede resumirse en un listado de inversiones y debe ser fundamentalmente política, pero Europa puede aportar capacidad tecnológica, como reclama Latinoamérica, y también necesita alianzas con socios confiables para diversificar sus cadenas de suministros. Por ello, en los márgenes de la cumbre, hemos firmado acuerdos con Chile, Argentina y Uruguay sobre materias primas críticas para la transición energética, incluyendo el desarrollo del litio y del hidrógeno verde.

La Cumbre UE-CELAC ha reflejado el creciente papel de la educación, de la ciencia y de la cultura para garantizar la centralidad del ser humano y de la cohesión social en las transiciones ecológica y digital, a lo que contribuye el impulso de instituciones académicas y de investigación y de organizaciones como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). La educación se incluye entre los ámbitos prioritarios de la agenda de inversiones, y se reconoce la labor de la Iniciativa Conjunta UE-CELAC sobre Investigación e Innovación. Este es también el caso de la transferencia de tecnología, así como la importancia de los vínculos y de los derechos culturales, que dan forma y proyectan el sentimiento de comunidad que nos une. Durante sus intervenciones, varios líderes europeos han evocado el valor de la amistad, citando a autores como Borges, García Márquez, Vinicius de Moraes o Héctor Abad Faciolince, que sobrevivió a un bombardeo ruso mientras celebraba el valor de la amistad euro-latinoamericana con la escritora ucraniana Victoria Amelina, que no tuvo la misma suerte.

■ Los problemas de nuestros socios son también nuestros

Para los europeos es urgente comprender que debemos comprometernos no solo con nuestros problemas, sino con los problemas de nuestros socios. América Latina y el Caribe nos pide buscar soluciones a cuestiones clave que caen bajo la rúbrica de la justicia global: alivio de la deuda, financiación climática, bonos verdes y atracción de inversión privada, reorganización de cadenas de valor, evitando políticas extractivistas, como justamente reclamó el presidente de Chile, Gabriel Boric, fiscalidad a escala global, cooperación para afrontar el problema de la droga y la lucha conjunta contra el crimen organizado, entre otros asuntos. Esto implica también estar dispuestos a reformar

el sistema multilateral y las instituciones financieras internacionales para que sean más justas y representativas, como demandó la primera ministra de Barbados, Mia Mottley, impulsora de la Iniciativa de Bridgetown. En definitiva, la región reclama ser tratada con pleno respeto a su soberanía como socios iguales y un trato justo en las principales mesas de decisión del mundo.

Nuestra relación debería contribuir a “*una nueva prosperidad social descarbonizada*”, en acertada frase del presidente de Colombia, Gustavo Petro, sobre la economía circular, haciendo que la defensa del planeta sea compatible con el progreso material y la equidad social.

Por supuesto, los grandes desafíos globales a los que nos enfrentamos no podrán resolverse en una o más cumbres. Queda aún mucho por hacer, pero el sentimiento compartido de comunidad y la voluntad de renovación son un buen punto de partida. El potencial es inmenso, pero será necesario aunar la suficiente voluntad política e implicación de la sociedad civil, del sector privado, del mundo académico y, sobre todo, de los más de 230 millones de jóvenes de ambas regiones. Como demostraron la sociedad civil y la juventud en el foro celebrado en los días previos a la cumbre, tienen mucho que decir en la conformación de esta comunidad transatlántica de los ciudadanos en aras a un mundo más seguro, justo y sostenible.

Tras este relanzamiento, será imperativo mantener la velocidad de crucero de nuestra relación durante los próximos años. No podemos permitirnos otra década perdida. ■

Un acuerdo que depende de Europa

El acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea está en el limbo. En 2023, con la presidencia de Mercosur por parte de Brasil y del Consejo de la Unión Europea por parte de España, las expectativas sobre la aprobación han regresado. ¿Se cumplirán esta vez? Pese a la insistencia en que el acuerdo está al alcance de la mano, la posibilidad de finalizarlo y ratificarlo es pequeña porque la dispersión de intereses es creciente.

ANDRÉS
MALAMUD

EL 28 de junio de 2019, la Unión Europea y Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) llegaron a un acuerdo de principio para establecer un tratado comercial que sería a su vez parte de un Acuerdo de Asociación, más amplio, entre las dos partes. La Comisión Europea y los países miembros de Mercosur (el bloque tiene personalidad jurídica pero no autoridades supranacionales) decidieron publicar un sumario de las negociaciones, afirmando que comenzaría el proceso de revisión legal y la traducción a las otras 23 lenguas oficiales de la UE. Mientras tanto, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y representantes de Mercosur negociaban conjuntamente los otros dos pilares del acuerdo de asociación, cooperación y diálogo político, dando origen a un segundo borrador el 18 de junio de 2020. Este documento permanece confidencial debido a los inescrutables designios de la burocracia europea. Los dos documentos deben ser integrados en un único instrumento legal para su posterior firma y ratificación.

Andrés Malamud es investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa.

Han pasado cuatro años desde que, en la reunión del G20 de junio de 2019 en Osaka (Japón), representantes de ambas regiones presentaran el acuerdo como un hecho. Pero la realidad es que no hay acuerdo. ¿Qué pasó?

■ Una larga historia

El Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, que todavía hoy estructura las relaciones entre la UE y Mercosur, se firmó en Madrid en 1995 y entró en vigor en 1999. Su objetivo era fortalecer las relaciones entre las partes y generar las condiciones para una asociación interregional. Esa es la función que el acuerdo hoy en debate vendría a cumplir, un cuarto de siglo después.

La iniciativa europea de abrir negociaciones interregionales con Mercosur fue una reacción estratégica a la Iniciativa para las Américas que, liderada por Estados Unidos, pretendía crear un área de libre comercio en todo el hemisferio occidental. La UE buscaba “a cualquier coste evitar un aumento de la influencia estadounidense en el continente”, según un informe de 1999 del Banco Interamericano de Desarrollo.¹ La posición de Mercosur no era puramente pasiva, ya que los miembros aspiraban a utilizar en favor propio la competencia entre la UE y EEUU.² En suma, las negociaciones birregionales eran parte de una competencia geoeconómica más amplia, que se desarrollaba en el ambiente geopolítico permisivo de la posguerra fría.

Las motivaciones europeas eran, sin embargo, más complejas. Ramón Torrent, director de Relaciones Económicas Internacionales en el servicio legal del Consejo de la UE, describió en 2013 una “estrategia by default”,

1. “Mercosur Report 5, 1998-1999”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

2. Katharina L. Meissner en “Resorting to bilateralism: The EU, Mercosur and the Strategic Partnership with Brazil,” *Journal of European Integration*, 2018.

producto de cuatro factores.³ Primero, las decisiones de Bruselas no se tomaban “sobre la base de consideraciones económicas sino geopolíticas”: el objetivo era alcanzar un acuerdo interregional que mostrase a la UE como pionera del regionalismo abierto en vez de fortaleza proteccionista. Segundo, había razones burocráticas más allá de las geopolíticas, basadas en “los intereses políticos y corporativos de los comisionados y de los servicios que de ellos dependían”. Tercero, se pretendía legitimar la integración regional al requerir de Mercosur un upgrade de su tratado fundacional con el fin de exhibir a la UE como pionera en vez de excepción. Cuarto, la negociación fue tan asimétrica que, después de la firma en Bruselas, el acuerdo “pasó directamente a la firma de los gobiernos miembros de Mercosur sin siquiera molestarse en la formalidad de que lo aprobase el máximo organismo del bloque, el Consejo del Mercado Común”.

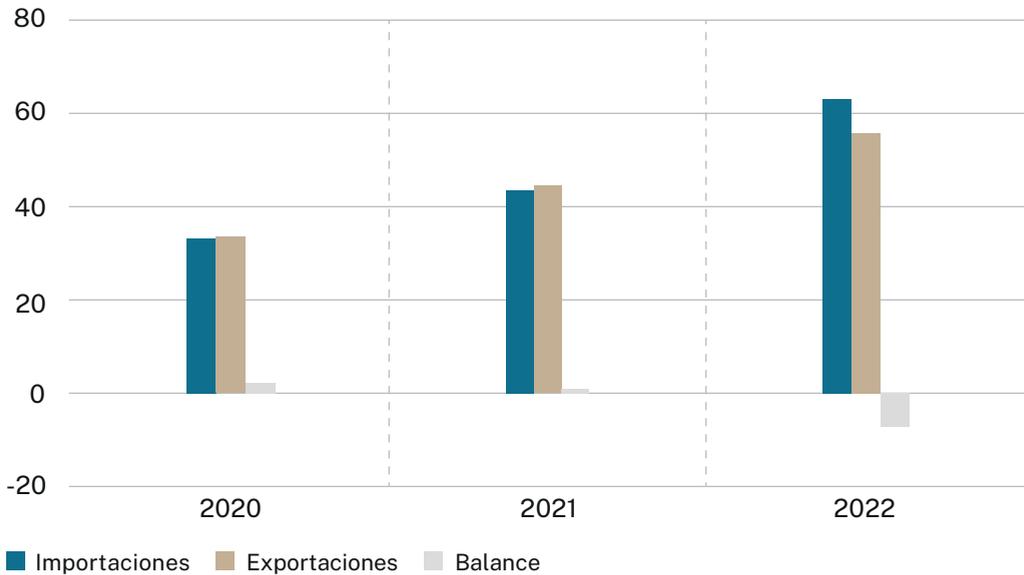
En los 20 años transcurridos, la complejidad de la posición europea ha aumentado. Además de los cambios en el tablero global –entre ellos, la emergencia de China que empujó a Europa hacia la periferia– la creación del SEAE implicó la dualización de las negociaciones externas. Mientras este servicio se encarga de todo lo que no es comercial, la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, se encarga exclusivamente de los asuntos comerciales. El resultado es doblemente negativo: por un lado, los interlocutores de la UE se ven confrontados con un sistema esquizofrénico que no comprenden; por otro, la Unión enfrenta cada vez mayores dificultades para aprobar acuerdos que incluyan competencias no delegadas por los Estados miembros –como el negociado con Mercosur–.

En contraste con la UE, Mercosur permanece igual que hace 20 años: misma cantidad de miembros, mismo diseño institucional exclusivamente intergubernamental, mismo déficit de trasposición de la normativa regional a la legislación nacional, misma incapacidad para firmar

3. Ramón Torrent, “EU-Mercosur negotiations: the history of a strategy by default?”, Mercosur-European Union Dialogue, 2013.

Mercosur-UE: comercio de mercancías

Datos en miles de millones de euros



Fuente: Comisión Europea

tratados internacionales relevantes. La única diferencia es que China superó a la UE como su principal socio comercial.

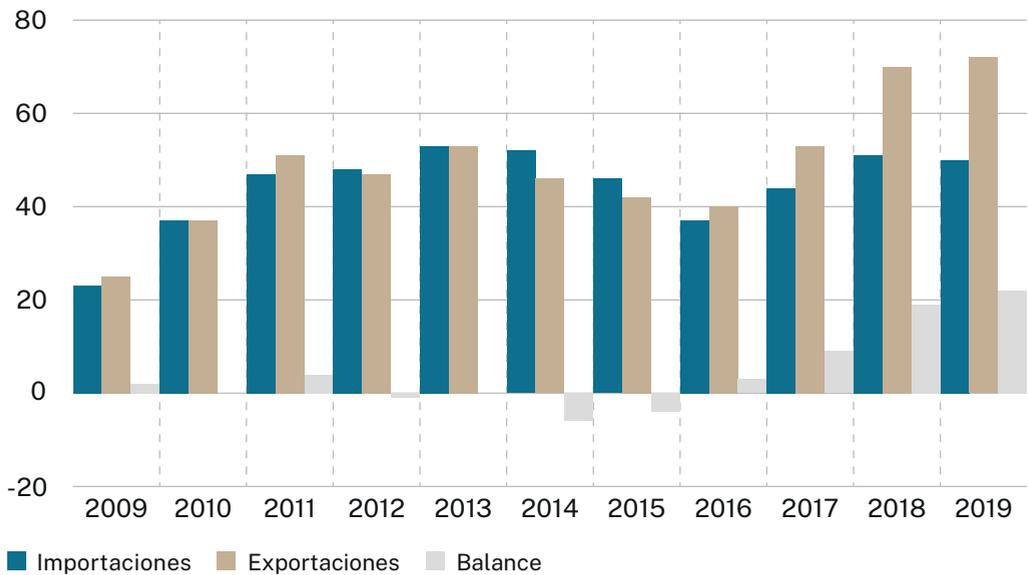
En el periodo que va de 2000, cuando se iniciaron las negociaciones, hasta 2019-2020, cuando se concretaron los acuerdos de principio, el proceso tuvo arranques y parones. Primero se bloqueó en 2004, cuando el intercambio de ofertas reveló una diferencia sustancial entre las partes. Entre 2010 y 2012 hubo un nuevo intento, pero después de 2016 se recuperó el impulso, en parte debido a la ascensión de gobiernos aperturistas en Argentina y Brasil.

Comparado con el Acuerdo Marco aún en vigor, el texto ahora en estudio es más ambicioso. Además de comercio, prevé mayor cooperación en las áreas ecológica, digital y de transformación productiva.⁴ Además, prevé que la sociedad civil se involucre. Esta agenda posmaterial es

4. José Antonio Sanahuja y Jorge Damián Rodríguez, “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, Análisis Carolina 20/2021, Fundación Carolina.

Mercosur-China: comercio de mercancías

Datos en miles de millones de euros



Fuente: Helena Doetsch, "What does it take to Tango? An analysis of policy change in Brazil and Argentina and its Reflection in the EU-Mercosur Trade Negotiations".

particularmente sensible para la UE, mientras los miembros de Mercosur prefieren enfocarse en los contenidos duros del acuerdo: aumento del comercio y de la cooperación para el desarrollo.

■ De pretextos y fuegos artificiales: medio ambiente y autonomía estratégica

Los impulsores del acuerdo suelen enfatizar su dimensión geopolítica, mientras los detractores ponen la mira sobre los costes ambientales. La dimensión geopolítica hace referencia a la creación de una "asociación estratégica" entre dos regiones que comparten valores y procuran aumentar su influencia global. Entre los valores compartidos, la democracia es mencionada explícitamente, mientras la pertenencia a Occidente y la competencia con

EEUU son citadas lateralmente. En cuanto a los costes ambientales, sus críticos son sobre todo europeos. Aunque la deforestación de la Amazonia es una preocupación legítima, la cuestión ambiental se ha tornado un pretexto para camuflar el proteccionismo agrícola, liderado por Francia y acompañado por una decena de miembros de la UE.

«La cuestión ambiental se ha tornado un pretexto para camuflar el proteccionismo agrícola, liderado por Francia y acompañado por una decena de miembros de la UE»

Las preocupaciones ambientales están incorporadas en el borrador del acuerdo. Los objetivos geopolíticos, en cambio, permanecen tácitos, aunque son asumidos en otros documentos y

declaraciones públicas.⁵ Los dos temas –más europeos que mercosurianos, han sido sucintamente conectados por Detlef Nolte y Miriam Gomes Saraiva: “Europa todavía debe encontrar el equilibrio entre la geopolítica y la ecopolítica. El acuerdo con el Mercosur es el primer test”.⁶

Después del comercio, el medio ambiente se ha tornado la cuestión bilateral más tormentosa. Entre el anuncio público del acuerdo comercial y la finalización del acuerdo político, Francia y Países Bajos presentaron un non paper solicitando fines y medios más concretos. La propuesta careció de apoyos y no fue incluida en el texto oficial. Las ONG medioambientales, con Greenpeace a la cabeza, han sido críticas con el acuerdo. Argumentan que el medio ambiente recibe escasa protección legal, y que sanciones como las previstas para violaciones comerciales no son contempladas para violaciones ambientales. Reclaman otorgarle a esta área el estatus de “elemento esencial”, una cláusula que ya reciben la democracia y los derechos humanos y que permite suspender los beneficios del

5. Mientras el término “environment” aparece 25 veces en el pilar político del acuerdo, el término “geopolitic” no aparece ni una. Por otro lado, el término “strategic” (como adjetivo de “relación” o “alianza”) aparece seis veces (Malamud 2022).

6. Detlef Nolte y Miriam Gomes Saraiva, “Outlook for the EU-Mercosur Agreement and Brazil’s role”, en *Reavivando e reforçando os diálogos entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

tratado a eventuales transgresores. Por su lado, los representantes de Mercosur han señalado que es fácil distinguir los reclamos legítimos de los pretextos: basta con saber si los promotores están dispuestos a “poner su dinero donde ponen su boca” y subsidiar la transición ecológica de las economías mercosureñas. Si el pilar comercial del acuerdo ha sido caricaturizado como un intercambio de “vacas por autos”, el conflicto sobre el pilar político podría sintetizarse como “árboles por dinero”.

La asimetría existente en el área ambiental, donde se pretende que una región sancione o compense a la otra, se replica en el plano geopolítico. Mientras Mercosur trata de diversificar sus relaciones externas desde la periferia, la UE busca no ser relegada por otras potencias. Así, desde el punto de vista europeo, las negociaciones evolucionaron de la ambición de equilibrar a EEUU a la necesidad de equilibrar a China.

«La UE busca no ser relegada por otras potencias. Así, desde el punto de vista europeo, las negociaciones evolucionaron de la ambición de equilibrar a EEUU a la necesidad de equilibrar a China»

Aunque ninguno de los dos países está mencionado en el texto del acuerdo, la intención de balancear a las grandes potencias es transparente. Según el alto representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell,

“el acuerdo UE-Mercosur no debe ser visto como un mero instrumento de comercio (...) Tiene un profundo significado geopolítico: les permite a ambas regiones hacer frente a la confrontación creciente entre EEUU y China, a partir de la cual tanto América Latina como la UE corren el riesgo de caer en una posición de subordinación estratégica”.⁷

Lo contrario de la subordinación estratégica es el liderazgo estratégico, que nadie dice pretender, pero también la autonomía estratégica, que la UE reclama pero no puede lograr en soledad. Por eso busca construir alianzas geopolíticas que vayan más allá de vacas por

7. Josep Borrell, “América Latina-Europa. La ‘otra’ relación transatlántica”, Análisis Carolina, Fundación Carolina, 2020.

autos o árboles por dinero. A quienes sostienen la prioridad geopolítica, las cuestiones comerciales y ambientales les parecen menores o, incluso, distractivas. Las tres dimensiones, sin embargo, cobran diferente magnitud a cada lado del Atlántico. La UE tiene dos cosas de las que Mercosur carece: grandes partidos verdes y una narrativa grandiosa enfocada en el soft power, de ahí sus preocupaciones ambientales y estratégicas. En cambio, los países en desarrollo se conforman con dinero.

■ Escenarios y estrategias de ratificación

Aunque los voceros oficiales insisten en que el acuerdo está al alcance de la mano, la posibilidad de finalizarlo y ratificarlo es pequeña porque la dispersión de intereses es creciente. De un lado, España y Portugal son incondicionales porque su proximidad con América Latina fortalece su posición dentro de la UE; del otro, Francia es reluctante porque sus agricultores temen la competencia y ejercen una fuerte influencia electoral. En el medio, Alemania apoya el acuerdo, pero requiere compromisos ambientales. En Mercosur, Argentina exige cooperación para financiar la transición económica y Brasil pretende proteger su industria y sector público. Las objeciones de los países pequeños son resolubles: en la UE se los presiona con repetir referéndums hasta que salga el resultado deseado, mientras en Mercosur se los compensa materialmente. Lo único intratable son las legislaturas subnacionales belgas, que tienen la atribución constitucional de bloquear la aprobación nacional, y consiguientemente europea, de un acuerdo de asociación.

A las dificultades se agrega que Mercosur está habilitado para proceder a la “ratificación bilateral”, lo que significa que todos los países deben firmar el acuerdo pero solo se incorporan a medida que lo van ratificando –cosa que algunos, Brasil incluido, podrían no hacer nunca-. De hecho, Brasil es el único miembro que no ha ratificado el ingreso de Bolivia a Mercosur, firmado en Brasilia en 2015.



La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (Brasilia, 12 de junio de 2023). GETTY

En la práctica, la ratificación bilateral disuelve el carácter interregional del acuerdo. Este mecanismo permite anticipar la canificación del Mercosur, un neologismo derivado de la Decisión 667 de la Comunidad Andina que, en 2007, decidió otorgar flexibilidad a sus miembros para negociar individualmente con la UE.⁸ Esta decisión mantiene la unidad en el papel pero, en los hechos, acaba con la unión aduanera.

Las resistencias a la ratificación del acuerdo han llevado a considerar cuatro opciones que lo faciliten según Rhea Tamara Hoffmann y Markus Krajewski.⁹ Ordenadas por complejidad creciente son: el aditamento de una declaración interpretativa simple, la firma de una carta

8. Andrés Malamud, "Mercosur and the European Union: comparative regionalism and interregionalism", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, 2020.

9. Rhea Tamara Hoffmann y Markus Krajewski, "Legal opinion and proposals regarding a possible improvement or renegotiation of the draft EU-Mercosur Association Agreement", MISEREOR, Greenpeace, y CIDSE, 2021.

o protocolo adicional, la renegociación del acuerdo y la división de los pilares comercial y político.

La primera opción consiste en una declaración de las partes proponiendo un entendimiento de los puntos controvertidos que satisfaga a sus críticos. Esta declaración sería tomada en cuenta a hora de implementación del acuerdo y de la gestión de conflictos derivados. La objeción es que las fuentes de interpretación jurídica son múltiples, y ante el Derecho Internacional esta tendría un estatus legal inferior al acuerdo o a un protocolo anexo.

La segunda opción, una carta adicional, consiste en un protocolo legalmente vinculante que se aprobaría mediante el mismo procedimiento que el acuerdo original. Esta estrategia recibe dos objeciones: la primera es que el protocolo podría entrar en contradicción con el acuerdo, y la segunda es que no sería más fácil de aprobar que la tercera opción, la renegociación.

La tercera opción es la renegociación, que consiste simplemente en reabrir las negociaciones para contemplar todos los aspectos controvertidos. Las partes no deberían comenzar de cero sino concentrarse en las modificaciones necesarias, en particular las referidas a las cláusulas de “elemento esencial”.

La objeción es que, dadas las actuales y las previsibles condiciones políticas, las chances de llegar a un acuerdo serían mínimas.

La cuarta opción es la división del tratado en sus dos secciones constitutivas, la comercial –que puede ser ratificada por las instituciones de la UE sin pasar por los Estados miembros– y la política –que quedaría expuesta a bloqueos en los parlamentos nacionales. Esta estrategia es legal, ya que el comercio constituye una competencia exclusiva de la UE, mientras la parte política constituye una competencia compartida. El Tribunal de Justicia de la UE ha aprobado este curso de acción en el acuerdo de la Unión con Singapur. Sin embargo, subsisten tres objeciones. La primera es que ambas partes del acuerdo necesitarían ajustes, ya que contienen referencias a disposiciones presentes en la otra parte. La segunda es

que el mandato negociador de la UE contempla un acuerdo mixto (comercial y político), así que la división entraría en contradicción generando imprevisibles consecuencias legales. La tercera es que la parte política podría quedar congelada durante años, o incluso no aprobarse nunca, justificando todas las prevenciones que las otras tres opciones pretendían aliviar.

■ **Proteccionismo frente a materialismo**

Mientras el proteccionismo europeo se esconde detrás de los árboles, el materialismo de Mercosur se exhibe a plena vista. Si para Europa el medio ambiente es un pretexto y la asociación estratégica son fuegos artificiales, los motivos de Mercosur son transparentes: show me the money. Al final, la llamada “región más eurocompatible del mundo” es compatible con el euro antes que con Europa. Por su parte, el mayor bloque comercial del mundo le tiene miedo a la competencia. El segundo semestre de 2023 presenta la última oportunidad para concluir un acuerdo que nació viejo y que, aún firmado, carecería de garantías de ratificación.

En un mundo en el que China emerge, EEUU resiste y Rusia da pelea, Europa se cierra y América Latina se fragmenta. Europa y América Latina son dos regiones cada vez más periféricas que aspiran a un futuro mejor. Sirva de consuelo que, al menos, tienen un pasado en común. El futuro conjunto, a juzgar por las tribulaciones de este acuerdo, no es tan prometedor. ■

Fiscalidad para un nuevo pacto social

La emergencia de otros temas en la agenda política ha pospuesto el debate sobre el nuevo pacto social en América Latina y el Caribe. La previsión de bajo crecimiento, elevada deuda pública y aumento de los precios podría anticipar una etapa de austeridad. Sin embargo, una mayor inversión en protección social puede ser una de las medidas más efectivas para atenuar los efectos de cualquier crisis.

ANA MOHEDANO ESCOBAR

UNO de los problemas estructurales que caracteriza a América Latina y el Caribe es la desigualdad. Pese a disponer de recursos naturales de gran valor y de un importante capital humano, la brecha social en el interior de los países de la región se encuentra entre las más altas del mundo, como muestra el índice de Gini que mide la desigualdad y que señala valores de 0,458¹ frente a los 0,296 de los países de la Unión Europea.² La pandemia y los efectos de la crisis socioeconómica que generó –y que aún se están superando– agudizaron

la situación, pero se trata de un problema previo arraigado en las estructuras sociales y económicas.

Como muestra de esta desigualdad, un tercio de la población de América Latina y el Caribe se encuentra en situación de pobreza y una de cada 10 personas en pobreza extrema. Al mismo tiempo, los niveles socioeconómicos más bajos afrontan problemas para acceder a la vivienda y a los servicios más básicos, como electricidad, agua y saneamiento.

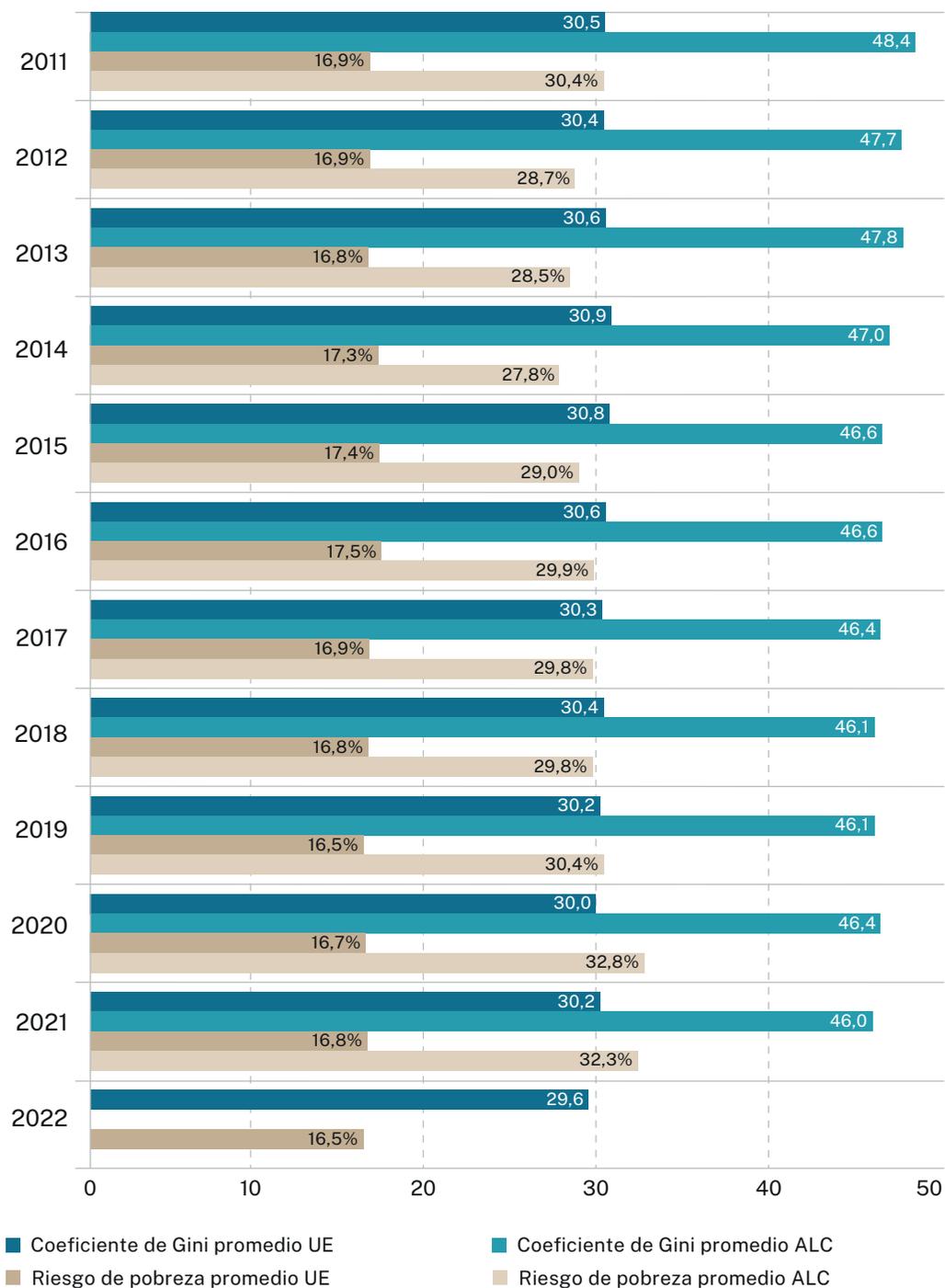
Si bien el acceso a la educación ha mejorado mucho en los últimos

Ana Mohedano Escobar es vicesecretaria general de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

1. CEPAL, “Panorama Social de América Latina y el Caribe”, 2022.

2. Eurostat, 2023.

Coeficiente de Gini y riesgo de pobreza en América Latina y el Caribe y la Unión Europea



Fuente: CEPAL v Eurostat

años, las diferencias sociales también se trasladan al ámbito educativo, con mayores niveles de fracaso escolar y de abandono del sistema educativo en personas jóvenes. Mientras, persisten importantes niveles de analfabetismo entre los adultos mayores, especialmente entre las mujeres y quienes residen en entornos rurales.

El mercado laboral es uno de los espacios donde más se evidencian las desigualdades, al tiempo que contribuye a reproducirlas. Así, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la informalidad laboral supone el 50% del empleo en la región, concentrándose especialmente en las mujeres, y en colectivos en situación de mayor vulnerabilidad.³ Por sectores, el empleo informal en la región se da especialmente en el sector agrícola y ganadero, en el trabajo doméstico y de cuidado, y en el trabajo autónomo/independiente.⁴ Esta informalidad impide el ejercicio de los derechos laborales –limitación de la jornada de trabajo, salario mínimo, seguridad y salud ocupacional, etcétera– y contribuye a perpetuar las desigualdades. El mismo efecto se podría señalar de los niveles

salariales entre los empleos cualificados y no cualificados en varios países de la región.⁵

Así, mientras los estratos socioeconómicos más altos disponen de empleos formales y estables de alta productividad, con salarios competitivos con los de los países más desarrollados y cobertura de los sistemas de seguridad social contributivos, una parte importante de la población mantiene economías precarias, con empleos informales y bajos salarios, que les sitúan intermitentemente bajo la línea de la pobreza o la pobreza extrema. Por ello es común el fenómeno de las personas “trabajadoras pobres”, que cuestiona para la región el uso de las medidas de creación de empleo como principal instrumento de lucha contra la pobreza. La clase media, tan importante en los estados del bienestar europeos, es mucho más reducida, especialmente en los países de Centroamérica y el Caribe.

Estas diferencias del ámbito laboral se trasladan posteriormente a otros espacios, como el lugar de residencia en entornos urbanos altamente segregados por niveles

3. OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, “*Panorama Laboral 2022*”.

4. Andrés Espejo, “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”. CEPAL, 2022.

5. Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces, “The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades”. PNUD, 2021.

socioeconómicos, que influye en el acceso a la educación, a prestaciones sociales y a mejores empleos, derivando en un proceso que se retroalimenta y que limita el avance social.

A estas diferencias se añaden otras interseccionalidades, como la pertenencia a comunidades afrodescendientes, pueblos originarios, la discapacidad, las personas jóvenes y personas

adultas mayores, que contribuyen a profundizar las diferencias. Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁶ las múltiples discriminaciones y situaciones de exclusión económica y sociocultural se combinan en diversos niveles, generando una “matriz de desigualdad social” característica de la región, que se ve reforzada por las instituciones sociales.

■ Hacia un nuevo pacto social

Esta situación de desigualdad estructural generó diversas corrientes en las últimas décadas que demandaban medidas para avanzar hacia sociedades más cohesionadas e igualitarias. Las demandas de mayores niveles de igualdad estuvieron relacionadas con los diversos estallidos sociales en la región en 2019, 2020 y 2021 (sobre todo en Bolivia, Chile, Colombia o Ecuador), que evidenciaron –entre otros elementos–, el clima de desafección ciudadana, de desconfianza y malestar social extendido en una parte de la población. La importancia de revisar políticas y estructuras sociales para lograr

sistemas más justos e inclusivos estuvo presente de alguna forma en todos estos movimientos.

En este contexto, la irrupción de la pandemia de Covid-19 en 2020, y la crisis sanitaria, social y económica que trajo consigo en los meses posteriores, profundizó en las desigualdades ya existentes, al tiempo que evidenciaron las limitaciones de los sistemas de protección social. Los niveles de pobreza alcanzaron en ese periodo al 33,7% de la población y los de pobreza extrema al 14,7%,⁷ y se perdieron 49 millones de empleos,⁸ especialmente en mujeres. El empleo informal recibió los efectos más dañinos de la crisis, al no poder

6. CEPAL, “La matriz de la desigualdad social en América Latina”, 2016.

7. CEPAL, “Informe especial COVID-19, núm. 3”, 2020.

8. OIT, “Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe”.

beneficiarse de algunas de las medidas aplicadas por los gobiernos en el marco de la pandemia.

Los sistemas sanitarios, sobre todo los sistemas públicos no contributivos, se encontraron desbordados en la atención a la pandemia, mientras que otras patologías quedaron relegadas. Entre otros muchos aprendizajes, la pandemia puso de manifiesto la necesidad de cumplir con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en materia de gasto público en salud, así como la relación entre los niveles socioeconómicos y la atención en salud.

«La pandemia puso de manifiesto la necesidad de cumplir con las recomendaciones de la OMS en materia de gasto público en salud»

El impacto en los sistemas educativos también fue reseñable. Mientras las medidas de distanciamiento social impedían las clases presenciales, algunos centros educativos pudieron reemplazarlas por clases en línea. Los centros escolares de poblaciones vulnerables afrontaron más dificultades debido a la importante brecha digital existente, cuyas consecuencias en el medio plazo están aún por evaluar.

En este contexto, y ante la evidencia de las limitaciones de los actuales sistemas, recobraron peso las demandas por un nuevo pacto social, tomando como referencia los modelos de Estados del bienestar tradicionales. Desde los organismos internacionales se insistió en la necesidad de aplicar medidas redistributivas y de protección de los sectores más vulnerables. La implementación de rentas básicas universales o focalizadas en sectores desprotegidos como la infancia, el acceso a sistemas de cuidados o a sistemas de salud universales ocuparon gran parte del debate.

La rápida respuesta dada por los países en el marco de la pandemia –en diferentes niveles según el país y con sus limitaciones– permitió atisbar las posibilidades de unos sistemas de protección social reforzados, a modo de germen de lo que podrían ser las nuevas medidas. Desde los sistemas de Seguridad Social se flexibilizaron los criterios para el acceso a prestaciones, se unificaron pagos y se crearon mecanismos innovadores –como el Ingreso Mínimo Vital–. No obstante, debido a los elevados índices de informalidad en América Latina y el Caribe, estas medidas tuvieron un alcance limitado. Para las personas trabajadoras informales, los gobiernos desplegaron otras medidas de emergencia, como prestaciones no contributivas

–creando nuevas prestaciones o ampliando la cobertura de las ya existentes–, ayudas en especie –básicamente alimentos–, asegurando los suministros de servicios básicos o limitando los precios de la canasta básica, entre otras medidas. Según datos de CEPAL, se tomaron 468 medidas de protección social no contributiva que beneficiaron a 422 millones de personas solo en la región, lo que supone en torno a la mitad de la población.⁹ No obstante, y pese a los efectos positivos de todas estas medidas de refuerzo de la protección social, a medida que avanzaba el proceso de vacunación y se atenuaban los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia, estas medidas fueron reduciéndose.

La guerra en Ucrania y la crisis inflacionaria están limitando la recuperación postpandémica. El aumento de los precios – especialmente el de los alimentos y la energía–, la elevada deuda pública, la situación de polarización política que se percibe en los países de la región, así como la emergencia de otros asuntos en la agenda –tensiones geopolíticas, seguridad, etcétera– parecen restar protagonismo al debate sobre el nuevo pacto social. Al mismo tiempo, las desigualdades estructurales en la región persisten, acrecentadas por los efectos de la pandemia y con el riesgo de agravarse ante el contexto económico internacional y las posibles medidas de contención del gasto público.

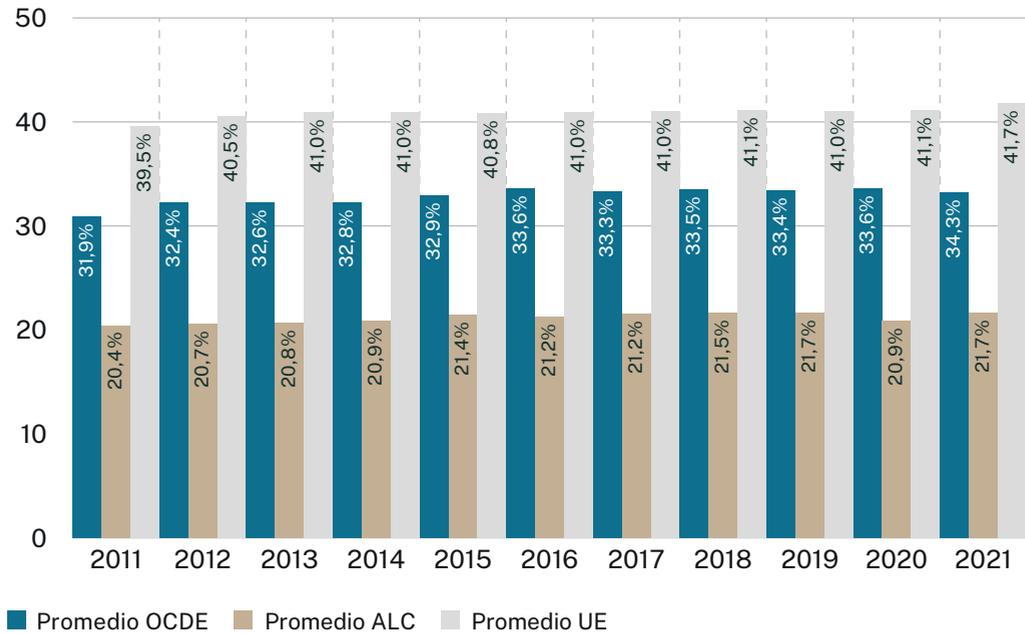
■ La financiación necesaria para el cambio

Pese a que las medidas de emergencia tomadas por los gobiernos mostraron los posibles efectos de una protección social reforzada, las transformaciones necesarias para una sociedad más igualitaria requerirían de una reflexión en profundidad sobre el nuevo sistema para procurar equilibrar su sostenibilidad, con

adecuados niveles de cobertura y de suficiencia de prestaciones. Las transferencias monetarias no contributivas permanentes, la reducción de la informalidad laboral, mejoras en infraestructuras, acceso a vivienda, a salud, a educación y a servicios básicos conllevarían, ineludiblemente, un aumento del gasto público. Según la

9. CEPAL, “Panorama Social de América Latina”, 2021.

Ingreso tributario % PIB



Fuente: OCDE y CEPAL

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹⁰ el gasto público en protección social en América Latina y Caribe es del 11,4% del PIB, frente al 19,7% en los países OCDE.

Ante los elevados niveles de deuda pública, el aumento de los ingresos adquiere protagonismo en este debate y se apunta a una necesaria reforma de la fiscalidad en la región, como han venido reiterando en los últimos años diversos organismos

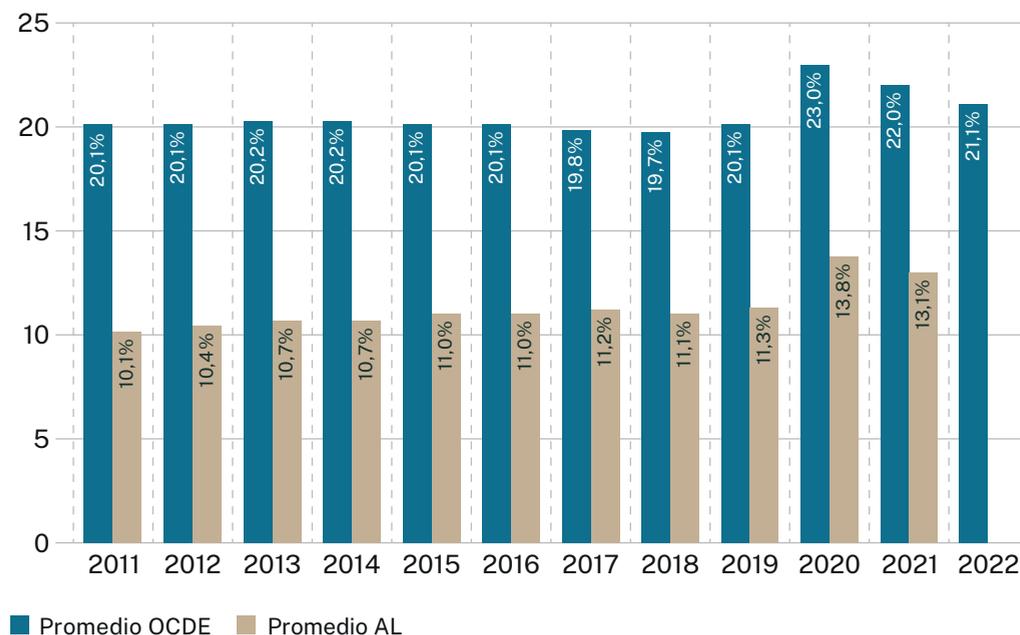
internacionales. Pese al aumento en la carga impositiva en la región en las últimas décadas, los ingresos tributarios solo suponen el 22,9% del PIB,¹¹ en comparación al 41,7% de los países de la UE, según Eurostat.

En este debate es importante recordar que el aumento de los impuestos indirectos (impuesto sobre el valor añadido, sobre todo) afecta en mayor medida a las personas de rentas más bajas. El importe aportado a la hacienda pública es el mismo, pero el

10. OCDE, “Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación”.

11. CEPAL, “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023”.

Gasto social total % PIB



Fuente: OCDE y CEPAL

esfuerzo proporcional que supone con respecto a sus ingresos es mayor, por lo que tendrá un efecto regresivo. Este impuesto tiene también un sesgo de género, pues hay mayoría de mujeres en las rentas más bajas y, además, con frecuencia ven grabados con tipos impositivos generales productos de primera necesidad –como los productos de higiene femenina– o aquellos que adquieren para realizar tareas de cuidado, de las que siguen siendo responsables principales.

Por contra, la reforma de los impuestos directos, especialmente sobre la renta de las personas físicas, puede tener efectos

redistributivos sobre la población si así se considera en su diseño. Hasta la fecha, los ingresos por impuestos a las personas físicas solo alcanzan el 2,2% del PIB de la región, frente al 8% de los países de la OCDE, siendo esta la mayor diferencia en la composición de los ingresos tributarios y uno de los grandes retos para la reforma fiscal, ya que aún puede potenciarse como herramienta para aumentar la recaudación y la acción redistributiva.

En este sentido, el aumento de la carga impositiva de las rentas más altas, el ajuste de los mínimos que quedan exentos

de tributar y la revisión de las deducciones, personales o familiares, contempladas en los distintos sistemas, son algunas de las medidas analizadas por los organismos internacionales. Asimismo, la aplicación de tributos sobre el patrimonio o sobre la propiedad también podría tener efectos redistributivos, aunque las cuantías recaudadas hasta el momento son muy reducidas. Más recientemente se ha abierto el debate sobre la creación de nuevos impuestos ambientales, por los que las empresas con impactos nocivos sobre el medio ambiente estarían sujetas a esta tributación.

«Dadas las características de los mercados laborales de la región, la protección social contributiva por sí sola no responde a las necesidades de toda la población»

Sería igualmente necesario tener en consideración la institucionalidad que gestiona la tributación –los mecanismos recaudatorios y los sistemas de inspección, vigilancia y control de que disponen las instituciones–, para lo que el avance en digitalización y en bancarización de la población es de gran

relevancia, así como la formación del personal especializado de estas entidades. Finalmente, tendrían gran importancia las medidas para evitar la elevada evasión fiscal que, como señala CEPAL,¹² alcanza los 325.000 millones de dólares, lo que supone un 6,1% del PIB regional. Esto aportaría una importante fuente de recursos para financiar políticas públicas inclusivas y universales.

Esta reforma fiscal, por sus dimensiones, requeriría de un consenso político y social amplio y duradero, idealmente basado en el diálogo social, que permitiera su diseño e implementación en un contexto estable. El actual clima de polarización política y los problemas geoestratégicos globales pueden suponer un reto para lograr los consensos necesarios.

Los sistemas de seguridad social contributivos también tienen un importante papel en la financiación de prestaciones. Dadas las características de los mercados laborales de la región, la protección social contributiva por sí sola no responde a las necesidades de toda la población. No obstante, es un elemento clave en la protección social, y es importante su coordinación con otras áreas no contributivas. Solo el 47% de personas ocupadas

12. CEPAL, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva”.

en la región cotiza a sistemas de Seguridad Social.¹³ Por ello, uno de los principales desafíos para los sistemas contributivos es la ampliación del número de personas afiliadas y cubiertas. En este sentido, las medidas innovadoras para fomentar la afiliación de quienes trabajan en la informalidad son esenciales para abarcar al mayor número posible de personas trabajadoras, especialmente en aquellos sectores que tradicionalmente han quedado fuera de los sistemas contributivos, como el trabajo independiente, el trabajo doméstico, el trabajo agrícola familiar, etcétera. La reducción de trámites, la obligatoriedad de afiliarse o los regímenes subsidiados son algunas de las medidas aplicadas en países de la región.

Asimismo, también se enfrentan al reto de aplicar la perspectiva de género, para aumentar el número de mujeres aportantes, teniendo en cuenta que la tasa de actividad en la región es del 50,4%, frente al 73,5% de los varones.¹⁴ Esto influye posteriormente en los niveles de renta de las mujeres mayores y en su acceso a servicios de salud, entre otros. El establecimiento de sistemas públicos de cuidados y de mecanismos de corresponsabilidad que permitan a las mujeres su participación igualitaria en el mercado laboral contribuiría a que más mujeres accedieran al mercado laboral, a que sus carreras de cotización fueran más densas, y pudieran acceder a mejores prestaciones.¹⁵

■ Riesgos y oportunidades del contexto actual

Como se señalaba anteriormente, la emergencia de otros temas en la agenda política parece haber pospuesto el debate sobre el

nuevo pacto social. La previsión de un bajo crecimiento, la elevada deuda pública, y el aumento de los precios¹⁶ podría anticipar una etapa

13. OIT, “Panorama de la protección social en América Latina y Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia”, 2021.

14. CEPAL/OIT, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva”.

15. OISS, “Medidas de compensación del cuidado no remunerado en los sistemas de pensiones”, 2019.

16. OCDE, “Perspectivas económicas. América Latina”, 2023.

de austeridad en el gasto social en la región.

Sin embargo, a pesar de las circunstancias poco propicias, una mayor inversión en protección social puede ser una de las medidas más efectivas para atenuar los efectos de cualquier crisis. No se trata únicamente de aumentar ingresos para financiar un mayor gasto social. El objetivo sería, en último término, reforzar los sistemas de protección social -contributivos y no contributivos- como parte del avance hacia estados del bienestar que procuren a la ciudadanía una calidad de vida digna, desde una perspectiva de derechos y prestando especial atención a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Los sistemas de salud, de garantía de ingresos frente a contingencias, la educación o la vivienda no solo son elementos de justicia social que generan cohesión, sino que son fundamentales para que la ciudadanía pueda afrontar las crisis venideras y las transformaciones que se deriven de las transiciones socioeconómica, digital y ambiental. Muestra de ello es que, según la OIT, aquellos países con mayores niveles de gasto público en el ámbito social hicieron frente a la crisis derivada de la pandemia en mejores condiciones.¹⁷ Además, los estados del bienestar son de gran

importancia para el crecimiento económico, ya que reactivan la economía, generan empleo y cohesión social.

Asimismo, algunos de los elementos del contexto actual pueden convertirse en oportunidades para reforzar la protección social, como los grandes avances en los procesos de digitalización que se dieron desde el inicio de la pandemia. La digitalización de procesos facilita los trámites de formalización laboral y de pago de cotizaciones, así como las labores de pago de tributos y de inspección fiscal. También simplifica la tramitación de prestaciones y la identificación de potenciales personas beneficiarias, para que lleguen al mayor número posible. Todo ello sin olvidar la necesidad de reducir la brecha digital en la región, por la que las mujeres y las personas de menor nivel socioeconómico quedan excluidas del mundo digital.

La transición hacia economías verdes y descarbonizadas es otra de las grandes oportunidades para incluir elementos de inclusividad y de refuerzo de la protección social. La progresiva eliminación de los subsidios a sectores no respetuosos con el medioambiente, así como la aplicación de impuestos ambientales y de mecanismos de

17. OIT, “Panorama de la protección social en América Latina y Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia”, 2021.

financiación innovadores –bonos verdes, canjes de deuda, etcétera– pueden suponer una interesante fuente de ingresos que ayude a sostener las políticas sociales. Asimismo, la generación de nuevos empleos vinculados a la “transición verde” es una oportunidad para que los nuevos empleos se realicen en la formalidad y en el marco de sistemas contributivos.

«Los flujos migratorios, otra característica de la región y que se intensificarán en el futuro, suponen un reto al tiempo que ofrecen una oportunidad para que esa migración alcance empleos formales»

La misma oportunidad se daría con los sistemas de cuidado. Ante el progresivo envejecimiento de la población, en el que el número de personas adultas mayores se triplicará en los próximos 35 años en América Latina y el Caribe, y el crecimiento en el número de personas en situación de dependencia que el aumento en la esperanza de vida lleva aparejado, se harán necesarios sistemas de cuidado. Estos nuevos empleos,

tradicionalmente femeninos, podrían ser empleos de calidad y en la formalidad, lo que contribuiría a dignificar la labor de estas trabajadoras y a ofrecerles mecanismos de protección social.

Finalmente, los flujos migratorios, que son otra característica de la región y que se prevé que se intensifiquen en el futuro, suponen un reto al tiempo que ofrecen una oportunidad para que esa migración alcance empleos formales.

Se trata de un contexto desafiante para lograr acuerdos estables en los países latinoamericanos en materia social y fiscal. Nada de ello es imposible. Como señala la CEPAL,¹⁸ la región ya demostró su capacidad de transformación en la década de 2002 a 2012, cuando se lograron importantes avances en igualdad social y reducción de la pobreza, gracias a que el momento propicio de la economía en la región fue aprovechado para incluir medidas de mejora de la calidad de vida.

La pérdida de esta oportunidad para avanzar hacia un nuevo pacto social solo contribuiría a desproteger a la población ante nuevas crisis e iría en detrimento del crecimiento económico y de la cohesión social. ■

18. Simone Cecchini, “Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe. ¿Hacia una recuperación transformadora con igualdad?”. Documentos de Trabajo. Fundación Carolina y Oxfam Intermón, 2022.

Democracia y Estado en América Latina

La democracia es la norma y se ha institucionalizado en América Latina. La región, sin embargo, tiene ante sí el reto de construir Estados más capaces y una administración pública que gestione y resuelva los graves problemas políticos, sociales y económicos que afectan a los ciudadanos.

GERARDO
L. MUNCK

PARA entender la política contemporánea en América Latina es necesario empezar con los problemas de la democracia, aquellos relacionados con la obtención, mantenimiento y profundización de la democracia. Un segundo paso es comprender cómo estos problemas están relacionados con los resultados que proveen las democracias y lo que llamaré problemas *para* la democracia. En América Latina, estos dos tipos de problemas se refuerzan y sostienen mutuamente, generando un equilibrio subóptimo.

Cómo romper este equilibrio y transitar a democracias de alta calidad es, sin duda, un reto complejo, que depende de muchos factores. Sin embargo, un cambio imprescindible es la construcción de Estados más capaces. Si América Latina no reforma sus Estados, despojándolos de sus rasgos patrimoniales en particular, tendrá a lo sumo democracias de baja calidad.

La democracia es la norma en América Latina por primera vez en la historia de la región. Se celebran elecciones competitivas basadas en el sufragio universal para los principales cargos políticos de manera rutinaria. La alternancia pacífica en el poder entre gobierno y oposición se ha convertido en un rasgo común: desde la ola de

democratización en la década de los ochenta y los noventa ha ocurrido, con algunas excepciones, en todos los países de la región. La democracia se ha institucionalizado en América Latina.

■ **Problemas *de* la democracia**

Sin embargo, muchos problemas *de* la democracia aquejan a la región. Los más graves se relacionan con Cuba, Venezuela y Nicaragua, las tres dictaduras del continente. Los acontecimientos recientes en El Salvador y Guatemala, o en Perú, son motivo de preocupación. El surgimiento de líderes de extrema derecha es una novedad que genera serios riesgos. En algunos países no hay democracia o la democracia está en peligro.

Pero los problemas más usuales, que afectan a aproximadamente el 90% de la población latinoamericana, se relacionan con la baja calidad de las democracias existentes. Aquí hay una lista incompleta de asuntos relevantes. La compra de votos es común. Políticos, especialmente locales, han sido amenazados y asesinados. A algunos líderes de la oposición se les ha impedido postularse para cargos públicos. Algunos políticos a los que la Constitución les prohibía la reelección se han postulado para el cargo. Varios políticos siembran falsas dudas sobre la credibilidad de los procesos electorales, y los perdedores en los comicios a veces no reconocen públicamente a los ganadores. También varios líderes electos han sido desplazados de sus cargos en circunstancias dudosas.

Sumado a estas cuestiones, periodistas y activistas sociales han sido intimidados y asesinados. El dinero proveniente de diversas fuentes, incluso del crimen organizado en algunos casos, desempeña un papel en las elecciones y la formulación de políticas públicas y las decisiones de los gobiernos. Además, existe una sensación

de desconexión entre ciudadanos y partidos que alimenta afirmaciones creíbles de una crisis de representación política.

Se ha avanzado en la democratización de la democracia en algunos aspectos. Un área importante es la inclusión política de las mujeres. Varios países han generado espacios nuevos para la participación ciudadana en la toma de decisiones; un ejemplo es la consulta previa en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Pero los problemas que atañen directamente a la *democraticidad* del régimen político son graves y, a pesar de algunas mejoras puntuales, han persistido.

■ Problemas *para* la democracia

Esta descripción cubre, sin embargo, solo una parte del alcance de la política democrática. La democracia es un tipo de régimen político, es decir, un conjunto de procedimientos que regulan cómo se accede a las instituciones gubernamentales y cómo se toman las decisiones gubernamentales. De hecho, existen muchas propuestas para conceptualizar a la democracia en términos sustantivos y para extender la referencia de la democracia de modo que abarque el Estado o la sociedad. Pero, al contrario, la democracia es simplemente una forma de gobierno. La política no se trata solo de insumos y la cuestión de si los ciudadanos tienen voz o no en el gobierno.

Los ciudadanos también se preocupan por los resultados de la política y evalúan sus democracias en términos de su desempeño en la entrega de ciertos bienes –se consideren o no derechos– como la generación de un crecimiento económico sostenible, la reducción de la desigualdad, el acceso a una educación de calidad y a la atención médica, y de bienes públicos, como la seguridad y un medio ambiente limpio. Y, en este sentido, los resultados son mixtos.

Las democracias latinoamericanas han logrado algunos avances importantes. Por ejemplo, en lo que respecta

a la justicia transicional y la política social, los logros son significativos. Pero no han respondido con fuerza y determinación a otros asuntos, como los altos niveles de desigualdad económica; la prevalencia de la corrupción política, administrativa y judicial; y la falta de seguridad ciudadana. Sobre estas cuestiones, tenemos amplia evidencia tanto de los hechos objetivos como de su importancia en la percepción ciudadana.

Por tanto, además de sus problemas *de* la democracia, los países latinoamericanos enfrentan lo que podría llamarse problemas *para* la democracia, que los ciudadanos esperan que sus democracias aborden y que es viable puedan resolver.

■ Un equilibrio subóptimo

Los diversos problemas *de* y *para* la democracia son sustanciales cuando se los considera de forma aislada. El simple hecho de tomar uno de ellos y comenzar a abordarlo –por citar un caso, reducir la desigualdad económica– es una tarea ardua. Sin embargo, el verdadero alcance del desafío de impulsar cambios progresivos solo se capta cuando se comprende que existe una relación causal recíproca entre los problemas *de* y *para* la democracia.

Esta conexión causal se puede elaborar de la siguiente manera. Las democracias de baja calidad de la región no crean un incentivo suficientemente fuerte para que los políticos apoyen las políticas públicas y las reformas necesarias para lograr lo que los ciudadanos quieren. A modo de ejemplo, los políticos no son castigados por ignorar y no abordar el problema evidente de la desigualdad económica. Además, rara vez incurren en un coste por no tomar medidas para reformar el Estado a fin de eliminar el favoritismo o la corrupción abierta en la asignación de obras públicas, aunque tales usos de los recursos reducen la provisión de bienes públicos.

A su vez, el pobre desempeño de la democracia tiene consecuencias negativas para la democracia en sí. Siguiendo

con el mismo ejemplo, debido a que la desigualdad económica no se reduce, el poder económico concentrado continúa socavando el ideal de igualdad política que es fundamental para la democracia. Asimismo, dado que el Estado no garantiza la seguridad pública, los activistas de la sociedad civil y los políticos son intimidados y asesinados. Y, en términos más generales, el incumplimiento de las promesas de la campaña electoral corroe la credibilidad de los políticos y alimenta una crisis de representación.

Por tanto, las democracias de América Latina están atrapadas y no tienen un camino a seguir fácil y obvio. Los problemas *de* la democracia impiden la reducción de los problemas *para* la democracia, y los problemas no resueltos *para* la democracia bloquean la posibilidad de disminuir los problemas *de* la democracia. Dicho de otra manera, existe un equilibrio político en América Latina pero es un equilibrio subóptimo.

■ Un Estado capaz como condición de la democracia

Para romper con este equilibrio subóptimo y fortalecer las democracias de América Latina, una cuestión ineludible es la del Estado, entendido como la administración pública (incluida la administración civil, el sistema de justicia y los servicios de seguridad) que hace que se cumplan las leyes y se ejecuten las decisiones políticas.

El Estado es el nexo entre la política y la sociedad. Un Estado de Derecho, que trata a todos los ciudadanos por igual, y un Estado capaz de ejecutar políticas públicas y servir a los ciudadanos de forma eficaz y eficiente, ayuda a la democracia en dos sentidos. Directamente, ese Estado provee las condiciones para que las reglas de régimen democrático se cumplan. Por ejemplo, aseguraría que los ciudadanos puedan votar sin presiones en todo el territorio del país o que los recursos públicos no puedan ser utilizados en la compra de votos para el partido gobernante.

Indirectamente, ese Estado hace posible que los políticos puedan cumplir sus promesas de campaña, como generar crecimiento económico, reducir la desigualdad económica, incrementar la seguridad ciudadana y, de esta forma, reconectar a la ciudadanía con la política.

«Las democracias de baja calidad de la región no crean un incentivo suficientemente fuerte para que los políticos apoyen las políticas públicas y las reformas necesarias para lograr lo que los ciudadanos quieren»

Pero los Estados latinoamericanos cumplen esas funciones solo en parte. Y una razón fundamental por la cual los Estados latinoamericanos no contribuyen a resolver los problemas *de y para* la democracia es que no tienen las características de lo que

Max Weber llamó un “Estado racional-legal” y, en su lugar, ostentan atributos patrimoniales.

En Estados con rasgos patrimoniales son comunes ciertas acciones que van más allá del control político de la administración, consistente con la democracia y con importantes consecuencias. Cuando el acceso a cargos en el sector público se debe a conexiones políticas y familiares, y no a concursos abiertos donde prima el criterio del mérito, los agentes del Estado generalmente carecen de la preparación para ejercer sus funciones. Cuando los servidores públicos son presionados o incluso amenazados por los políticos para que tomen cierta decisión, el principio de la legalidad en el accionar del Estado se ve coartado. Cuando la contratación de una obra pública se dirige a un empresario amigo y/o se decide a cambio de una coima, se reduce la oferta de bienes públicos. Cuando la provisión de servicios públicos se concede a los ciudadanos como un favor o a cambio de apoyo político, se desconoce el principio de la universalidad de los derechos ciudadanos. En resumen, Estados con las características que se suelen encontrar en América Latina son un factor que explica por qué es difícil escapar de la trampa.

Es importante aclarar que el problema con los Estados en América Latina es solo en parte una cuestión de tamaño, de

los recursos que maneja y de la cantidad de empleados que tiene. Es cierto que un Estado pequeño, como Guatemala, no tiene la posibilidad de resolver problemas sociales porque no cuenta con suficientes recursos. Pero la historia de la región muestra que Estados con muchos recursos a menudo se desperdician oportunidades para reducir los

«La clave es la naturaleza del Estado; esto es, si es capaz de ejecutar políticas públicas y servir a los ciudadanos de forma eficaz, eficiente y equitativa»

problemas sociales. Por tanto, lo que es clave es la naturaleza del Estado; esto es, si es capaz de ejecutar políticas públicas y servir a los ciudadanos de forma eficaz, eficiente y equitativa.

■ Fracaso en erradicar el patrimonialismo y sus costes

Debido al impacto del Estado sobre la democracia –es difícil imaginar cómo se va a mejorar la calidad en América Latina sin un Estado más capaz– podría esperarse que los políticos con vocación democrática apostaran por la reforma del Estado, en el sentido de reducir el patrimonialismo, como una prioridad política. En varios países, se han propuesto y lanzado reformas desde la política que han apuntado a corregir algunos de los problemas asociados. Sin embargo, una evaluación de los cambios logrados muestra la dificultad de hacer reformas significativas y duraderas, y los costes de la inacción.

Después de las transiciones a la democracia en los años ochenta y noventa, muchos países latinoamericanos reformaron sus Estados con el objetivo de hacerlos más capaces. Sin embargo, estas reformas no han tenido un impacto sustancial duradero. En su diseño han sido parciales, involucrando cambios en algunas partes del Estado o hasta en algunos ministerios. Esto no es necesariamente un problema. Es posible que una reforma empiece con pasos pequeños y con el tiempo se aborden

Democracia en América Latina y el Caribe



Fuente: Economist Intelligence Unit.

metas más ambiciosas. Pero este camino es viable solo si el proceso de reformas es sostenido en el tiempo. Y esto no ha pasado en América Latina.

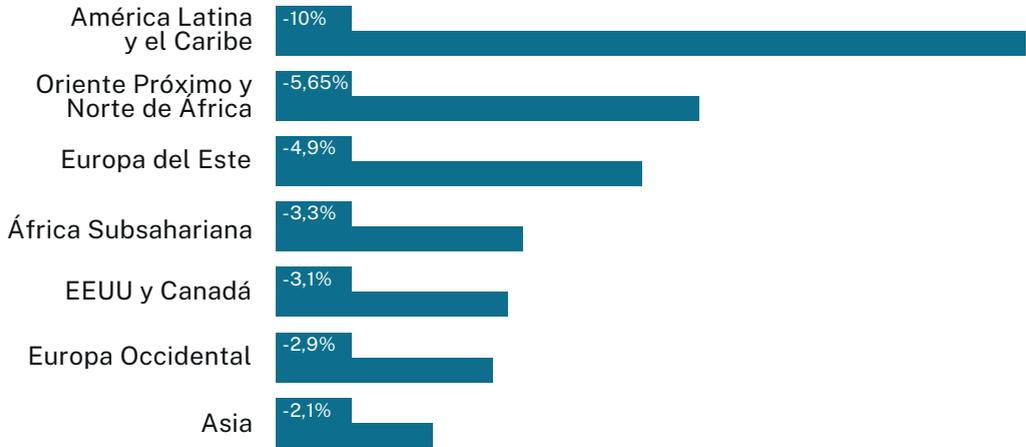
Una reforma del Estado requiere una inversión considerable de capital político y los beneficios de cualquier reforma aparecen generalmente en el mediano plazo. En tanto, los políticos operan con un horizonte electoral corto. Les resulta más fácil y conveniente apostar por cambios acotados y no dar continuidad a proyectos de reforma. En efecto, un rasgo común es que al producirse una alternancia en el poder, una característica de la democracia, los nuevos gobernantes se han distanciado de las reformas iniciadas por sus antecesores. A veces se ha desvirtuado la intención de la reforma, otras no se han asignado los fondos necesarios para darle vida a algún organismo. Y en otros casos, simplemente no se ha dado la atención y el apoyo político necesario para que los cambios se institucionalicen.

Por esta razón, que podría denominarse estructural, los intentos de reforma han producido pocos resultados profundos y duraderos. Puesto en otros términos, podemos argumentar que la reducción de prácticas patrimoniales en el Estado es buena para el Estado y la democracia. Pero lo racional para los políticos ha sido usar y aprovecharse de los Estados que tienen.

A la vez, ninguna estructura es inmutable. Todos los cambios en política requieren voluntad política, algo que se construye, que no es dado. Los cambios dependen de lo que los actores políticos y sociales piensan de la opción de reproducir estructuras o cambiarlas. Y, por ello, es preciso hacer énfasis en los costes de aceptar las cosas como son.

Un peligro es la insatisfacción generalizada con la democracia, que se manifiesta en protestas que irrumpen de vez en cuando en algunos países de la región. Pero la historia reciente de América Latina también nos muestra que la inacción frente al patrimonialismo genera problemas aún más graves. Esta situación abre la puerta a los outsiders y populistas, líderes como Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Jair Bolsonaro o Nayib Bukele que prometen soluciones que el viejo establishment no provee. Algunos de ellos acumulan

Caída porcentual en el índice de democracia por regiones (2008-2022)



Fuente: Democracy Index, 2022, The Economist Intelligence Unit.

tal poder que colonizan el Estado. Al convertirlo en una estructura plenamente patrimonial al servicio personal de los políticos y usarlo como herramienta política, barren el *establishment* político y ponen en riesgo la democracia.

En conclusión, no es exagerado decir que, por más difícil que resulte una reforma profunda del Estado, ignorar la necesidad es una opción y esta elección pone en riesgo a la institucionalidad democrática. No es desmedido afirmar que el descontento y las crisis, en parte resultado de la falta de Estados capaces de responder a las necesidades de l@s ciudadan@s, han sido aprovechados por líderes con ambiciones autoritarias que, en algunos casos, han causado graves daños a la democracia.

■ El periodo político pospandemia

América Latina está saliendo de la pandemia del Covid-19 y está estableciendo los patrones para su próximo periodo político. Los ataques a la democracia en los últimos años han generado una discusión importante y una gran



El presidente de El Salvador, Nayib Bukele, en un discurso ante más de 14.000 soldados (San Juan Opico, 23 de noviembre de 2022). GETTY

concienciación sobre su naturaleza y valor. Es reconocida la centralidad de elecciones libres y justas para la democracia, y el peligro que conllevan presidentes electos dispuestos a romper las reglas de convivencia democrática. También lo es la idea de que hay que defenderla todo el tiempo y que las amenazas a la democracia pueden cambiar de forma; como es sabido, estas amenazas ya no vienen generalmente en forma de golpes militares.

También es parte de la discusión el hecho de que, para fortalecerse y gozar de mayor legitimidad, la democracia debe producir resultados. Implícitamente, los debates públicos han incorporado la idea de que los problemas *de* y *para* la democracia están ligados. Por ejemplo, en discusiones relacionadas con asuntos socioeconómicos, es bastante común el argumento de que, sin partidos más representativos, las democracias latinoamericanas no van a generar políticas públicas que respondan a los intereses de la ciudadanía y que, en consecuencia, aumenten la confianza de los ciudadanos en los partidos.

Al mismo tiempo, la trayectoria de la democracia en América Latina en este nuevo periodo, si se fortalece o debilita, va a estar determinada en gran parte por lo que se haga o no para construir un Estado que sirva a los ciudadanos de forma eficaz, eficiente y equitativa. Con respecto a esta cuestión, existe una situación asimétrica. Los peligros de la complacencia están a la vista. En particular, es obvio que la politización del Estado puede ser un paso en el camino hacia el quiebre de la democracia. Pero la centralidad del Estado para la democracia hoy no está plenamente reconocida. Hay poca discusión sobre qué reformas son necesarias y cómo se podrían llevar a cabo. Pero no queda claro qué actores o coalición de actores podrían impulsar una reforma profunda y duradera. Por ello es difícil vislumbrar la posibilidad de un cambio positivo. ■

Hace falta una aldea... global

En vista de la trascendencia de los desafíos internacionales actuales, hace falta una aldea global: una educación cívica para los niños sustentada en valores cosmopolitas para que los ciudadanos del futuro vean a todos como parte de la misma humanidad.

En memoria de Rafael Segovia, pionero en el estudio de la cultura cívica mexicana

“El nacionalismo es sin duda la más poderosa y quizá la más destructiva fuerza de nuestro tiempo. Si existe el peligro de aniquilación total de la humanidad, lo más probable es que dicha aniquilación provenga de un estallido irracional de odio contra un enemigo y opresor de la nación real o imaginario.”

Isaiah Berlin

RAUDEL ÁVILA
SOLÍS

EN su libro *Victorians eminentes*, Lytton Strachey inicia así “la historia de la era victoriana jamás se escribirá: sabemos demasiado acerca de ella. La ignorancia es el primer requisito del historiador (...)”. Me preocupa que algo similar suceda con el populismo y los retrocesos de la democracia liberal. Creemos saber tanto sobre estos fenómenos que ya no cuestionamos las certezas acerca de ellos. Las explicaciones preliminares se volvieron un lugar común. Según la mayoría de los comentaristas, el populismo se dio en respuesta a la desigualdad, la pobreza y la corrupción de las élites. Es decir, los autores señalan como fuentes del populismo los mismos temas



Niños en una clase instalada en un autobús (Santiago, Chile, 1971). Romano Cagnoni/GETTY

discursivos de los populistas. La explicación resulta insuficiente en tanto que la desigualdad, la pobreza y la corrupción de las élites son recurrentes en la historia de las democracias. No obstante, el populismo cobra vigor en momentos específicos. ¿Por qué entonces vivimos una ola de populismo autoritario en nuestros días? Se me ocurre que una (y aclaro, solo una entre muchas) de las causas estructurales podría ser el debilitamiento del civismo. Este no es un factor recurrente de las democracias avanzadas, sino un acontecimiento reciente.

Buena parte de los investigadores sobre el populismo concentran de manera natural su atención en los países donde este ha tomado el poder. Otra forma de analizar el fenómeno sería la sugerida, aunque no desarrollada, por el politólogo Adam Przeworski. ¿Cuáles son las causas de que el populismo NO haya llegado al poder en ciertas democracias durante los últimos años? A la luz de la pregunta de Przeworski, se tratar de encontrar similitudes

entre los sistemas políticos de, supongamos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Finlandia o Estonia. Es decir, países donde no gobiernan los populistas. La única semejanza entre estas naciones es la construcción y consolidación de un sistema educativo de talla mundial. Los cinco países figuran en los primeros 10 lugares de la prueba PISA, aplicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además de disponer de sistemas educativos de excelencia, apoyados en estos, sus sociedades producen una formación cívica de calidad. Es decir, hay involucramiento colectivo en la formación para el civismo. No solo participan las escuelas; el proceso de socialización de valores comprende a todos los actores.

Como dice la frase en inglés *"It takes a village."* Hace falta una aldea, una villa, una comunidad entera para educar en los valores correctos a los niños. No basta con un plantel escolar dotado de tecnología y los profesores mejor capacitados. Los futuros ciudadanos aprenden civismo e imitan la conducta ciudadana de los ministros religiosos, dirigentes políticos, empresarios, figuras mediáticas y, sobre todo, de sus vecinos. En vista de la trascendencia de los desafíos internacionales de la actualidad, hace falta una aldea global. Una educación cívica para nuestros niños sustentada en valores cosmopolitas. No para producir esnobismo, sino que los ciudadanos del futuro vean a todos como parte de la misma humanidad.

■ Los deberes del ciudadano

El presidente del Council on Foreign Relations, Richard Haass, ha escrito sus dos últimos libros con la finalidad de "alfabetizar" al gran público en temas que pueden parecer elementales. El primero de ellos, *The World: A Brief Introduction*, es una explicación de las nociones básicas de las relaciones internacionales. El libro nació como resultado del estupor que le produjo a Haass conversar con un joven egresado de una de las grandes universidades

estadounidenses formado en STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). El joven desconocía las nociones fundamentales de la política internacional y la geografía. Si el primer libro nació del estupor, el segundo, *The Bill of Obligations: The Ten Habits of Good Citizens*, se originó en el temor. Un miedo que, en palabras del autor, le quita el sueño: la posibilidad de que la democracia estadounidense no sobreviva a sus tensiones internas. Después de la tentativa de un grupo insurreccional contra el Capitolio estadounidense el 6 de enero de 2021, Haass se dio cuenta que los valores cívicos que él daba por sentados en Estados Unidos ya no estaban ahí.

«Tenemos la generación técnicamente mejor equipada, pero desconoce la historia de las instituciones, el funcionamiento del sistema de contrapesos, la gobernanza democrática, el multilateralismo o la trascendencia de los organismos internacionales»

Se requiere volver a la formación en el civismo básico. Tenemos la generación técnicamente mejor equipada, pero desconoce la historia de las instituciones, el funcionamiento del sistema de contrapesos, la gobernanza democrática, el multilateralismo o

la trascendencia de los organismos internacionales. Requerimos cambiar la noción de una ciudadanía basada exclusivamente en derechos, por una que incluya obligaciones. Haass se ocupa de 10 responsabilidades del ciudadano: mantenerse informado, involucrarse, estar dispuesto a la concesión, ser civilizado y educado, rechazar la violencia, valorar las normas, promover el bien común, respetar al servidor público, respaldar la enseñanza del civismo y poner al país por encima de las preferencias partidistas.

La filósofa Victoria Camps lo sintetizó como las tres virtudes del ciudadano: convivir, participar y responsabilizar. La primera exige tolerancia a la diversidad. Fenómenos como la migración y los refugiados obligan a educar para cambiar la apreciación popular de la otredad. La segunda demanda involucrarse en actividades cívicas, desde limpiar

un parque hasta una manifestación, la pertenencia a un club de lectura o a un equipo de boliche, en la famosa metáfora para describir el capital social de Robert D. Putnam. La tercera impone responsabilizar a todos los actores sociales para no dejar el civismo y la construcción de mejores comunidades solo en manos de las autoridades educativas. Resulta evidente, sin embargo, que la responsabilidad de las autoridades educativas en esta coyuntura de urgencia cívica se vuelve imperiosa. En particular de las instituciones que producen y custodian el conocimiento: las universidades.

■ Las instituciones de educación superior

Ronald J. Daniels es un académico canadiense y actual presidente de la Universidad Johns Hopkins (EEUU). Publicó un libro excepcional: *What Universities Owe Democracy*. Es evidente, dice Daniels, que los políticos autoritarios detestan la libertad de cátedra y en general el clima liberal que propician las universidades. El primer ministro húngaro, Viktor Orbán, cerró y exilió a la Central European University de Hungría. Recep Tayyip Erdogan despidió y arrestó decenas de académicos turcos. En Afganistán los talibanes se lanzaron contra los estudiantes de la American University una vez que las fuerzas armadas estadounidenses salieron del país. Los enemigos de la sociedad abierta tienen muy claro que las universidades constituyen uno de los obstáculos más serios a enfrentar cuando quieren imponer un pensamiento único. Ahora bien, ¿cómo pueden las universidades contribuir a la defensa del orden democrático que las sustenta? Daniels cita estudios para demostrar que un mayor número de ciudadanos con estudios universitarios hace más resistentes a los sistemas democráticos. Pero también propone el rescate de cuatro funciones de la educación superior.

Primero la movilidad social, Daniels reconoce que las tasas de matriculación de las grandes universidades se

volvieron impagables para estudiantes que no proceden de familias adineradas. No solo es que los presupuestos para becas han disminuido, sino que los préstamos universitarios esclavizan a los egresados durante años. Finalmente, los requisitos de admisión tienden a favorecer a quienes cursaron sus estudios básicos en escuelas de élite. Sin movilidad social no hay democracia, admite Daniels.

«En las universidades debe haber espacio para la libre discusión de todas las posturas, pero también para la inclusión de estudiantes de todos los orígenes étnicos, sociales, nacionales y sexuales»

Segundo, la educación cívica. Si bien casi todas las universidades exigen una suerte de servicio comunitario a sus estudiantes, es incompleta la formación obligatoria en historia de la democracia y sus instituciones. Daniels

exige una “formación democrática” obligatoria en los planes de estudio de todas las áreas, pruebas del alfabetismo cívico y otros requerimientos curriculares.

Tercero, sobre la administración de los hechos, Daniels plantea la conveniencia de restaurar la credibilidad de las universidades como productoras y verificadoras del conocimiento y la información. De otra manera, será inconcebible que la opinión pública tome por buenos los “expertos” universitarios.

En cuarto lugar, la defensa inequívoca de la diversidad. En las universidades debe haber espacio para la libre discusión de todas las posturas, pero también para la inclusión de estudiantes de todos los orígenes étnicos, sociales, nacionales y sexuales. La universidad puede y debe promover la convivencia y la cooperación entre estudiantes distintos, tanto en proyectos académicos conjuntos, como en actividades extracurriculares. Ese aprendizaje quedará como lección de vida para valorar la diversidad inherente a las democracias, que en el marco de la globalización son cada vez más cosmopolitas.

■ La urgencia de una educación cívica cosmopolita

La filósofa Martha Nussbaum, reconocida por su activismo en defensa de las causas feministas, la igualdad racial y el derecho a la diversidad sexual, ha promovido con firmeza la educación cosmopolita. Por encima de todas las identidades ideológicas (pero sin olvidarlas), dice Nussbaum, está nuestra pertenencia a una misma humanidad. “No debemos nuestra lealtad a una mera forma de gobierno, a un poder temporal, sino a la comunidad moral integrada por todos los seres humanos” escribe. En su libro *La tradición cosmopolita, un noble e imperfecto ideal*, Nussbaum reivindica la herencia de figuras clásicas como el filósofo griego Diógenes el Cínico, quien, interrogado sobre su lugar de origen, respondía “soy un ciudadano del mundo”.

Nussbaum aporta los argumentos para la educación en torno al concepto de ciudadanía global: aprendemos más sobre nosotros mismos, nos encaminamos a resolver problemas que exigen cooperación internacional y reconocemos obligaciones hacia el resto del mundo. Hasta aquí las justificaciones teóricas, vayamos ahora a las cuestiones concretas. La humanidad enfrenta desafíos sin precedente. Empezando por el calentamiento global hasta la proliferación nuclear o la destrucción de millones de empleos por la inteligencia artificial, pasando por el terrorismo, la delincuencia organizada, las pandemias, las olas de refugiados y migrantes, la rivalidad entre EEUU y China, los flujos financieros internacionales sin regulación, el inmenso poder de los gigantes tecnológicos (Google, Amazon, Facebook, Twitter, Microsoft, Apple). No hay manera de que un Estado-nación, ni el más poderoso de la Tierra, haga frente a todos estos desafíos por sí mismo. La humanidad deberá cooperar más intensamente o no sobrevivirá.

No se trata de abogar por un estado mundial inviable. Más bien, los ciudadanos del futuro deberán adquirir conciencia de estos problemas para que desde el ámbito local actúen y además presionen a sus dirigentes en aras de la cooperación internacional. Los arsenales nucleares



Jóvenes observando un mapa mundi (Ciudad de México, 25 de junio de 2015). Anthony Asael/GETTY

en manos de las potencias también ponen en peligro la supervivencia del hombre. No es sostenible el odio nacionalista, pues las guerras ya no limitarán su número de víctimas, sino que pueden producir la extinción de la especie. Si el genocidio nuclear no es una amenaza nueva, su recuerdo se refrescó en la opinión pública internacional con la invasión rusa de Ucrania. Recordamos la valentía de los movimientos de desarme nuclear como el encabezado por el gran filósofo Bertrand Russell, pero esa opción ya no es suficiente ni, quizá, viable. Por eso, el 19 de diciembre de 1948, al asumir como director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Jaime Torres Bodet declaró: “si el educador prepara a las nuevas generaciones para la intolerancia dentro de un nacionalismo cerrado e incomprensivo, el diplomático tendrá entonces que llevar

hasta las cancillerías una política de agresión o una táctica de venganza”. Está muy claro que los educadores tienen la responsabilidad de contribuir a la conciencia de las amenazas a la humanidad, pero ¿son los únicos? Hay otros actores igual de importantes: los medios de comunicación.

■ Los medios de comunicación

En 1978, la BBC de Londres inauguró un programa televisivo de entrevistas dirigido por Bryan Magee. Se trataba de una emisión dirigida al gran público, en horario estelar, donde se explicarían con sencillez las grandes cuestiones filosóficas y políticas de la época. El primer invitado fue Isaiah Berlin. Uno se pregunta cuántas plataformas de *streaming* se atreverían a producir una emisión semejante.

A la incapacidad de apostar por contenido inteligente, se suma la progresiva extinción de los periódicos y revistas impresos. En otro tiempo, compraban los periódicos quienes querían enterarse de ofertas de empleo, resultados de contiendas deportivas o la cartelera de cine. No obstante, al adquirir el periódico, todos esos consumidores terminaban por leer una que otra noticia, hojear distintas secciones y formarse una opinión en cuestiones diversas. Hoy, si usted quiere buscar empleo, conocer la cartelera o darle seguimiento a su deporte predilecto, le basta con entrar a internet. Y si alguna vez quieren informarse sobre la vida pública, esos antiguos consumidores acuden a las redes sociales. Los ingresos producidos por esos consumidores intermitentes, así como por los compradores habituales y los suscriptores, le permitían a la prensa financiar periodismo de investigación. Ese modelo ya no existe.

La desinformación se ha vuelto una de las pandemias de nuestra era. A tal punto que la crítica literaria estadounidense Michiko Kakutani habla de “la muerte de la verdad”. Ese entorno se presta fácilmente a la propagación de teorías de la conspiración y estas alimentan movimientos extremistas que luego desembocan en violencia, como sucedió con los golpistas que tomaron el Capitolio el 6 de

enero de 2021. Otra vez, la BBC pone el ejemplo de seriedad profesional. La cadena británica nombró una directora de desinformación y redes sociales, Marianna Spring, encargada de combatir las teorías de conspiración y las *fake news* en la esfera pública. Pero todo esto será insuficiente si los actores privados a cargo de los medios de comunicación no asumen su responsabilidad.

No hay sanción social ni legal para los empresarios que se anuncian en medios de comunicación que difunden propaganda antidemocrática, *fake news* o teorías de la conspiración. Tampoco se juzga a quienes patrocinan las campañas de políticos con valores claramente antidemocráticos. El comentarista en jefe de asuntos internacionales de *Financial Times*, Gideon Rachman, ha explicado la importancia de que los juicios a Donald Trump y Boris Johnson demostraran que, en las democracias, nadie está por encima de la ley. El estado de derecho rige a todos por igual, de la misma manera que todos los ciudadanos son responsables de la preservación de la democracia liberal. Los medios de comunicación pueden y deben dar máxima publicidad a estos juicios, a manera de ejemplo aleccionador en el civismo para todos los ciudadanos que debemos educar en el cosmopolitismo.

«Podemos tener a Winston Churchill en la tribuna parlamentaria defendiendo la democracia, pero si en la opinión pública no hay voces que acompañen esa defensa, el más elocuente de los oradores fracasará»

Tenemos mucho por hacer en este terreno, de hecho, apenas acabamos de empezar. En junio de 2022, los senadores Chris Coons (demócrata) y John Cornyn (republicano) presentaron en EEUU la iniciativa Civics Secures Democracy Act, una reforma para dotar de financiación millonaria a la educación cívica a diferentes niveles. La iniciativa fue presentada después de analizar diversos estudios donde descubrieron que solo el 47% de los estadounidenses podían nombrar correctamente los tres poderes y el 25% no era capaz de nombrar ninguno. EEUU es, teóricamente, la democracia más próspera y consolidada del mundo.

Tras presentar y aprobar la iniciativa, empezó la discusión. ¿Qué contenidos deben enseñarse en los programas de educación cívica? Ahí se estancó todo por las diferencias ideológicas. Como diría el filósofo y catedrático de Derecho Constitucional Ronald Dworkin, “la idea crucial es la imaginación. El liberal está preocupado por ampliar la imaginación, sin imponer ninguna opción particular a la imaginación”. Necesitamos una propuesta imaginativa de educación cívica para todos. No será fácil.

Podemos tener a Winston Churchill en la tribuna parlamentaria defendiendo la democracia, pero si en la opinión pública no hay voces que acompañen esa defensa, el más elocuente de los oradores fracasará. Requerimos más figuras como las de George Orwell, ejemplarizantes e inspiradoras para las nuevas generaciones por su defensa irrenunciable de las libertades políticas y las obligaciones ciudadanas. No nos faltan intelectuales, requerimos más ciudadanos comprometidos porque nos hace falta una aldea global. *It takes a global village*. Ha llegado la hora de construirla. ■

Iguales en todo: la agenda UE-CELAC del cuidado

Europeos y latinoamericanos deben acelerar los pasos que aún faltan para alcanzar la 'igualdad en todo', una verdadera corresponsabilidad de hombres y mujeres. Es justo, es legítimo y es lo más inteligente para avanzar como sociedad hacia la prosperidad, la cohesión social y el desarrollo sostenible.

IRUNE
AGUIRREZABAL
QUIJERA Y
FRANCISCO
COS MONTIEL

RAZONES morales y de justicia bastan para reconocer que, sin las mujeres como actoras y beneficiarias, no hay desarrollo sostenible, ni democracia legítima y justa. Sumar los talentos y visiones de las mujeres, resulta eficaz, genera mejores respuestas, más completas, más duraderas, sea en economía, en política o en procesos de negociaciones de paz. Los argumentos de justicia, legitimidad y eficacia para promover el acceso de las mujeres al mercado laboral y a la toma de decisiones no son novedosos, ya fueron formulados por John Stuart Mill en 1860 en *El sometimiento de la mujer*.

Hoy parecería que existe un acuerdo sobre esto, ambas regiones, América Latina y el Caribe y la Unión Europea, llevan décadas reivindicando una agenda transformadora hacia la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres que ha permeado las normas, instituciones y las políticas públicas. Ahora bien, sabemos que la participación de las mujeres y su empoderamiento económico y político no son suficientes si no resolvemos las condiciones de esa participación, y si no asumimos el coste de la no participación de los hombres y de las instituciones (aún

Irune Aguirrezabal Quijera es directora del programa Iberoamericano de Derechos Humanos, Democracia e Igualdad en la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Francisco Cos Montiel es coordinador sénior de investigación en el Programa de Justicia de género del Instituto de Naciones Unidas de Investigación Social y Desarrollo (UNRISD).

masculinizadas) en la dimensión menos reconocida y más invisible de la economía, los cuidados.

Tras la Cumbre EU-CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe), los(las) jefes(as) de Estado y de gobierno emitieron una Declaración conjunta y una hoja de ruta UE-CELAC 2023-2025. Ambos documentos reflejan algunas de las recomendaciones y preocupaciones de la sociedad civil que fueron discutidas en distintos espacios de articulación antes de la Cumbre, en particular, en el Foro de Igualdad de Género UE-LAC. A ello contribuyó

«La agenda de la igualdad de género debe constituir un eje transversal ineludible que atraviese y permee los debates sobre cómo abordar los retos de las tres transiciones identificadas: verde, digital y justa»

también la acertada Comunicación conjunta de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, en junio 2023, al proponer que se incorpore como uno de los objetivos comunes a ambas regiones

la promoción de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales, económicos y culturales, la no discriminación y la agenda de la igualdad de género. Ahora tocará trabajar para que la igualdad en todo, entre hombres y mujeres, se sitúe en el centro de los debates y planes de acción de cara a definir el marco de las nuevas relaciones entre ambas regiones.

Ninguno de los temas previsibles –materias primas y energía, alianzas diplomáticas frente a retos geopolíticos y climáticos, reindustrialización y digitalización, derechos humanos y democracia–¹ puede dimensionarse bien sin tener en cuenta cómo afecta, qué impacto tiene, qué le aportan las mujeres. No es un tema más. Debe ser inherente a cada uno de los asuntos a tratar. Debe constituir un eje transversal ineludible que atraviese y permee los debates sobre cómo abordar los retos de las tres transiciones identificadas: verde, digital y justa. La responsabilidad de mirar con esas gafas que analizan cada acto rutinario o política pública a través de la categoría analítica de

1. Detlef Nolte, “Perspectivas de la próxima cumbre CELAC-UE: ¿sigue siendo válido y realista el objetivo de una asociación estratégica?”, Blog EU-LAC.

género es lo que nos permitirá superar de una vez por todas las pérdidas humanas y materiales del coste de la discriminación estructural hacia las mujeres.

No partimos de cero. Al contrario, los compromisos por la igualdad real y efectiva y por la paridad han sido fruto de una intensa y cómplice movilización entre las mujeres europeas, caribeñas y latinoamericanas y sus redes de mujeres políticas, concejales, magistradas, activistas, empresarias y, sin duda, de redes feministas a ambos lados del Atlántico, que durante los últimos 30 años han luchado para que los derechos de las mujeres sean considerados derechos humanos.

■ Hacia la democracia paritaria

No viene mal recordar que hace tan solo 30 años que “las mujeres nos hicimos humanas”, como señala la costarricense Alda Facio, al rememorar el Programa de Acción de Viena que emanó de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de 1993. Es en torno a esa fecha cuando dio comienzo un proceso imparable hacia la democracia paritaria en ambas regiones; es decir, hacia un nuevo contrato social vertebrado por los principios de paridad, igualdad sustantiva y libertad-seguridad de las mujeres, libres de violencia y de discriminación, por ser mujeres. No fue Europa, sino América Latina, la región que dio luz verde a la primera cuota adoptada por ley (Argentina, 1991). En 1992 en el marco de la Exposición Universal de Sevilla, un encuentro auspiciado por la ministra de Asuntos Sociales del entonces gobierno de España, Matilde Fernández, congregó a mujeres políticas de Europa, Asia, África y América para cuestionar la relación de las mujeres con el poder y la democracia, preludeo de la Cumbre de Atenas “Mujeres en el Poder” que puso los cimientos del proceso de reivindicación por la paridad en la representación y en la administración de las naciones.



Familia en la Plaza de Armas (Lima, Perú). Jeffrey Greenberg/GETTY

«El trabajo de cuidado, asumido mayoritariamente por las mujeres, incluso desde niñas, al tener una repercusión directa en las oportunidades de educación, empleo, salario, tiempo libre, autonomía, etcétera, constituye el principal obstáculo para lograr una verdadera igualdad entre hombres y mujeres»

Como se ha analizado en *Política Exterior*,² a lo largo de estas tres décadas de proceso paritista, gracias, sin duda, a las medidas adoptadas por los Estados, leyes de cuotas y, sobre todo en América Latina, de paridad 50/50, se ha triplicado

el porcentaje de mujeres que participan en la vida política.

Sin embargo, para poder “duplicar *pari passu* la masa de las facultades mentales para prestar los servicios más elevados a la humanidad” (J.S Mill), la igualdad entre pares, hombres y mujeres, debía serlo “en todo”. Esta

igualdad sigue aún muy lejos de la vida cotidiana que viven las mujeres, en España, Brasil, Guatemala, México o Trinidad y Tobago. Muchas son las barreras y resistencias al empoderamiento político, económico y social de las mujeres, pero, sin duda, la pandemia del Covid-19 puso en evidencia la urgencia de transformar –para siempre y de manera radical– esa creencia en que el trabajo ligado al cuidado del hogar y de la familia no es un verdadero trabajo y debe ser asumido por las mujeres. Frente a esto, la única verdad sobre el trabajo del hogar y los cuidados es que, en todos estos países, a las mujeres, por el hecho de ser eso, mujeres, se les ha asignado la tarea de cuidar. Ningún filósofo, economista, ingeniero, político, o pintor, ninguno, hubieran podido desarrollar sus teorías o crear sus obras sin el trabajo, (sin sueldo, sin reconocimiento, sin horario), de sus hermanas, madres, esposas o hija, como describe Katrine Marçal en *Quien le hace la cena a Adam Smith*, una historia de las mujeres y la economía.

Así como las sufragistas se alzaron para decir basta, hartas de no poder opinar ni participar en la vida política, hoy, tanto las mujeres con “otros” trabajos fuera de la casa,

2. Iruñe Aguirrezabal, “América Latina y la Democracia Paritaria”, *Política Exterior* nº 175, 2017.

como las se dedican a cuidar a menores o dependientes mayores sin remuneración alguna, exigen a los hombres y a las instituciones nada más que la corresponsabilidad. En este sentido, resulta prioritario poner atención a los debates que se están desarrollando en el último año en eventos y encuentros a los dos lados del Atlántico y que podrían –y deberían– desembocar en la concreción de una agenda de género entre la UE y América Latina y el Caribe.

A finales de 2022, con el objetivo avanzar en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión Europea presentaba su “Estrategia Europea de Cuidados”, para garantizar unos servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles en toda la UE y mejorar la situación tanto de los cuidadores (profesionales o informales) como de los receptores de cuidado. Por esas mismas fechas y en discernible sintonía, se celebraba en Buenos Aires, dentro de las actividades programadas por la Comisión Económica para América Latina CEPAL), la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, bajo el lema: “La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”. Ya en 2023, la Red Internacional de Mujeres EU-LAC organizaba, en lo que podría interpretarse como un ensayo para la cumbre birregional, el “Tercer Diálogo Interregional de la Red Internacional de Mujeres EU-LAC. Cuidados de larga duración: buenas prácticas y desafíos en la construcción de sistemas integrales de cuidados con perspectiva de género en la UE y ALC”. Ensartados por el hilo de los cuidados, estos eventos y encuentros no solo ponen de manifiesto una preocupación compartida por ambas regiones, sino que, probablemente, apuntan a algo más profundo: a una misma estrategia para avanzar con paso firme en la agenda de género.

Licencia de maternidad y paternidad (comparativa países seleccionados)

País	Licencia Maternidad (días)	Licencia Paternidad (días)	Diferencia (días)
España	112	112	0
México	84	5	81
Uruguay	98	10	88
Argentina	90	2	88
Colombia	126	15	111
Brasil	120	5	115
Chile	168	5	163

Fuente: ILO Global Care Policy Porta, 2021.

■ Los cuidados y el avance de la agenda de género

No son pocas las voces autorizadas y las opiniones de especialistas que, desde hace décadas, aunque de manera más acusada durante estos últimos años, insisten en priorizar la palanca de los cuidados para avanzar de manera sustantiva en la igualdad de género. Sea como fuere, lo cierto es que ambas regiones, a base de compromiso y esfuerzo, han llegado a ser referentes mundiales en el diseño y en la puesta en marcha de políticas y sistemas integrales de cuidados.

En este sentido, y como revelan los datos diligentemente atesorados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por el World Policy Analysis Center, llama la atención, por ejemplo, las prometedoras iniciativas adoptadas en relación con los permisos de paternidad, por ser este uno de los puntos más rezagados en las políticas de cuidado. Entre otras cosas, por movilizar a todos los actores del “diamante de cuidado” (Estado,

mercado, familia, comunidad), un término propuesto por la académica Shahra Razavi con el objetivo de identificar a los actores responsables de brindar cuidados (desarrollado en una investigación de UNRISD). Y ello a pesar de resultar decisivo para redistribuir la carga de los cuidados, liberar tiempo a las mujeres, además de desdibujar los tradicionales mandatos de género, contribuyendo así a la consecución de sociedades más igualitarias e inclusivas.

Ahora bien, ¿por qué priorizar los cuidados frente a otras iniciativas y batallas de la agenda feminista y social, igual de importantes? Tal vez, porque el trabajo de cuidado, asumido mayoritariamente por las mujeres, incluso desde niñas, al tener una repercusión directa en las oportunidades de educación, empleo, salario, tiempo libre, autonomía, etcétera, constituye el principal obstáculo para lograr una verdadera igualdad entre hombres y mujeres.

Conviene recordar a este respecto que organizaciones internacionales del calibre la OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se demoraron mucho en reconocer el cuidado como un trabajo (apenas ha sido reconocido), desatendiendo con su complicidad, como diría María Ángeles Durán, el inmenso iceberg que oculta la “riqueza silenciosa” que suponen los cuidados. Como ya se ha dicho, a Katrine Marçal no le ha temblado el pulso a la hora de nombrar a las cosas por su nombre. A su juicio, “no existen los cuidados gratis” y, por tanto, o estos son costeados por los contribuyentes o será una mujer quien tenga que hacerse cargo de ellos, con los costes personales, laborales y vitales pertinentes.

Las estimaciones realizadas hasta la fecha de las horas de cuidado no remunerado realizado por mujeres y niñas a lo largo y ancho del planeta hacen que nos extraviemos entre tantos guarismos. Según un informe de Oxfam (Tiempo para el cuidado), el valor económico del trabajo de cuidados no remunerados que llevan a cabo en todo el mundo las mujeres de 15 o más años triplicaría el tamaño de la industria mundial de la tecnología. Según un cálculo revelado por ONU Mujeres, la pandemia habría supuesto

para las mujeres 512.000 millones de horas adicionales de trabajo no remunerado, solo en cuidado infantil.

Si a lo anterior le añadimos el aumento de la población y de la esperanza de vida, la amenaza que la automatización, la digitalización y la inteligencia artificial presentan a los sectores laborales tradicionalmente feminizados, las migraciones climáticas y la violencia sexual y machista asociada a las mismas, las cadenas globales de cuidados, etcétera, podemos advertir no solo las múltiples intersecciones que se combinan a la ya conocida desigualdad de género, sino de qué manera el futuro de América Latina y el Caribe y el de la UE están estrechamente unidos.

«La mejor manera de empezar a construir la igualdad entre hombres y mujeres pasa por apostar decididamente por sistemas integrales de cuidados robusto a la vez que sostenibles»

De la misma manera que empezamos a reconocer que todas las personas producen y consumen cuidado, aunque en cantidad y calidad muy variable, la pandemia reveló, como nunca antes,

que los cuidados son valiosísimos porque los apreciamos imprescindibles para la prosperidad y la cohesión social, como ha señalado Victoria Camps (Tiempo de cuidado). ¿Y no es acaso prosperidad y cohesión social (global) lo que se busca en la renovada relación UE-CELAC?

Pues bien, algunas lecciones preliminares pueden extraerse tanto de la trayectoria de América Latina y el Caribe y la UE, como de la pandemia. La primera es que a mayor igualdad de género, mayor capacidad de resiliencia para afrontar acontecimientos inesperados. La segunda es que, sin resolver los cuidados, las mujeres, agotadas, dejan de participar en la economía, abandonando sus empleos, como revelaron informes de McKinsey durante la pandemia, lo que supone restar al crecimiento económico global cerca de un billón de dólares frente a una ganancia de 13 billones en el PIB mundial previstos de 2020 a 2030. La tercera es que la mejor manera de empezar a construir esa igualdad entre hombres y mujeres pasa por apostar decididamente –

social y políticamente- por sistemas integrales de cuidados robustos a la par que sostenibles. Para que las mujeres puedan contribuir en la economía y en la política hay que reforzar la dimensión social de la ciudadanía de las mujeres.

La agenda de la igualdad no está ganada. Según el último informe del Global Gender Gap del Foro Económico Mundial (2022), al ritmo actual, se tardarán 67 años en América Latina y el Caribe y 60 años en Europa para cerrar las brechas actuales entre hombres y mujeres. Y mientras tenemos la certeza de que esta agenda está aún pendiente, debemos también hacer frente a las contraofensivas antigénero que afloran en ambas regiones, descalificando los avances del feminismo, ridiculizando las brechas, invisibilizando la violencia hacia las mujeres, en un claro retroceso de los derechos humanos, que no puede tolerarse desde la pasividad.

La relación UE-América Latina y el Caribe debe dejar claro que no se dará ni un paso atrás; por el contrario, se van a acelerar los pasos que aún faltan para alcanzar esa “igualdad en todo”, hacia una verdadera corresponsabilidad de hombres y mujeres. Es justo, es legítimo, y es lo más inteligente para avanzar como sociedad hacia la prosperidad, la cohesión social y desarrollo sostenible. ■

Género y ciencia: propuestas y nuevas indagaciones

Las diferencias existentes en las oportunidades de desarrollo profesional de mujeres y hombres dedicados a las áreas STEM muestran la necesidad de reelaborar las políticas públicas con una transversalidad de género.

MARÍA M. PESSINA ITRIAGO

Las mujeres deben superar importantes barreras para acceder y desarrollar una carrera profesional en las áreas científicas dominadas por los hombres. Estas diferencias constatan la necesidad de reelaborar las políticas públicas con una transversalidad de género. En América Latina diversos estudios han reconocido que las trayectorias laborales de las mujeres en ciencia y tecnología presentan barreras de género que afectan a la posibilidad de ingresar con facilidad en la comunidad científica. Esto ha provocado que tengan poca representación en estas áreas.

Entre los obstáculos que promueven la escasa presencia femenina

están la falta de estímulos desde la educación, como también el hecho de que sus experiencias profesionales en las áreas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, siglas en inglés) son cuestionadas por roles, imágenes y estereotipos masculinos. Todo esto afecta a su promoción laboral y científica. Asimismo, se ha evidenciado que existe una estructura de poder de la ciencia que condiciona el papel de los méritos en la evaluación y la promoción de las mujeres en carreras de investigación; las persistentes imágenes y estereotipos de género se congregan con las culturas organizacionales, con las reglas y normas presentes en la comunidad académica.

María M. Pessina Itriago es directora del Observatorio de Género de la Universidad UTE (Ecuador) e investigadora en la Freie Universität Berlin.

Todo ello ha conducido a que exista una fuerte predominancia masculina en la clasificación de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología y, además, que la presencia de las mujeres se concentre en los niveles inferiores, tal como han recogido los informes de CEPAL y Unesco.¹ Otra de las razones reconocidas es que esta marginación se ve favorecida porque la mayoría de los comités científicos

superiores conceden fondos, becas y premios a más hombres blancos mayores de 50. años que a mujeres y otros grupos sociales o raciales; es decir, que los beneficiarios suelen pertenecer a los mismos grupos demográficos, según un informe de la Comisión Europea de 2012. Por ello es importante analizar los factores que detienen a las mujeres científicas en las carreras STEM.

■ ¿Tan pocas o marginadas?

La escasa presencia de mujeres en las llamadas ciencias “duras” se ha originado principalmente por las barreras del campo científico. La primera autora en abordar el asunto fue Alice Rossi en 1965 en *Women in Science: Why So Few?*, (¿por qué tan pocas?). En ese momento, la presencia de mujeres en el campo público y los espacios de producción de conocimiento era muy reducida o nula. Pero fue Rossi quien puso la lupa sobre el tema, la primera en denunciar el número de mujeres en la ciencia y marcó un inicio en la investigación sobre este asunto, que hoy se sigue indagando

y estudiando. Cuando Rossi escribió el artículo, recién las mujeres entraban en las universidades y laboratorios, espacios ocupados mayoritariamente por hombres, con normas y reglas diseñadas para ellos. A partir de entonces, surgen los estudios sobre ciencia y género denunciando la exclusión o su ocultamiento, la segregación y la subrepresentación de mujeres en áreas STEM.

En la actualidad, en América Latina y Caribe hay un 41,5% de mujeres científicas en STEM.² En este sentido, se han hecho esfuerzos por cambiar el escenario

1. “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo”. Santiago de Chile: CEPAL, 2012. “Unesco Science Report. Towards 2030”, 2015.

2. “Las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas en América Latina y el Caribe”. Montevideo, ONU Mujeres, 2020.

planteado en décadas anteriores, pero aún persisten las brechas de género, como señalan los informes de ONU Mujeres de 2020 y de la Unesco de 2019. En este último se pone en evidencia que uno de los problemas es que las actitudes y la eficacia personal de las niñas en relación con las materias STEM están fuertemente influidas por el entorno familiar y el contexto social, así como por los estereotipos y la representación de las mujeres en los medios de comunicación y por el rol que se les ha asignado en la sociedad. De este modo, si las niñas temen o no se sienten estimuladas para elegir estas carreras, la representación de las mujeres en estas áreas siempre será inferior.

«Las actitudes y la eficacia personal de las niñas en relación con las materias STEM están fuertemente influidas por el entorno familiar y el contexto social»

Además la ausencia de mujeres en puestos jerárquicos superiores en instituciones académicas y de investigación desalienta a otras mujeres, pues consideran que es

difícil alcanzar estas posiciones y predicen su fracaso antes de intentarlo. Esto ocasiona que no se presenten modelos femeninos relacionados con estas carreras y desaniman, por tanto, a que las niñas elijan estudios relacionados con áreas STEM.³

Para comprender por qué hay tan pocas mujeres en las carreras STEM, el informe de la Unesco, “Descifrando el código”,⁴ analiza los diferentes entornos que desempeñan un papel protagónico en la inclusión de las niñas en estas disciplinas. Su propósito es estimular el debate e informar acerca de las políticas y los programas STEM a nivel mundial, regional y nacional. A través de datos y análisis documenta la participación femenina, el rendimiento en el aprendizaje y la progresión en la educación STEM. Plantea ciertos factores que impiden el desarrollo de las mujeres en estos espacios, como aquellos que contribuyen a su participación y las alternativas desde el sector educativo para promover el interés de las niñas y mujeres en estas áreas. Ofrece ejemplos de ciertos logros obtenidos así como la progresión de niñas y mujeres en la educación STEM.

3. Dominika Polkowska, “Women scientists in the leaking pipeline: barriers to the commercialisation of scientific knowledge by women”, en *Journal of Technology, Management & Innovation* Vol 8, núm. 2. Universidad Alberto Hurtado, 2013.

4. “Descifrar el código: la educación de las niñas y las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)”. Unesco, 2019.

Como se ha dicho, uno de los hallazgos del estudio es que evidencia que las actitudes y la eficacia personal de las niñas en relación con las materias STEM están fuertemente influidas por el entorno familiar y el contexto social. “Las propias creencias de los padres, sus actitudes y expectativas, influenciadas a su vez por estereotipos de género, pueden originar un trato diferente para niños y niñas durante los cuidados, el juego o el aprendizaje”. En cuanto al nivel socioeconómico, se evidenció que cuanto más alto sea, más abiertos suelen ser los padres y mantienen una actitud positiva hacia las carreras STEM. Sin embargo,

para las niñas que provienen de clases sociales con menos recursos, migrantes o de origen étnico minoritario, la posibilidad de que sus padres las animen a estudiar estas materias es mucho menor.

En América Latina y el Caribe, los jóvenes con más posibilidades de acceder a la educación superior son aquellos que provienen de familias de ingresos altos: este grupo accede siete veces más que los de menores recursos, aunque en algunos países centroamericanos la diferencia puede ser equivalente a 18 veces, según Matías Busso et al en Learning Better (2017). Sin embargo, la tasa de matriculación ha crecido de forma significativa

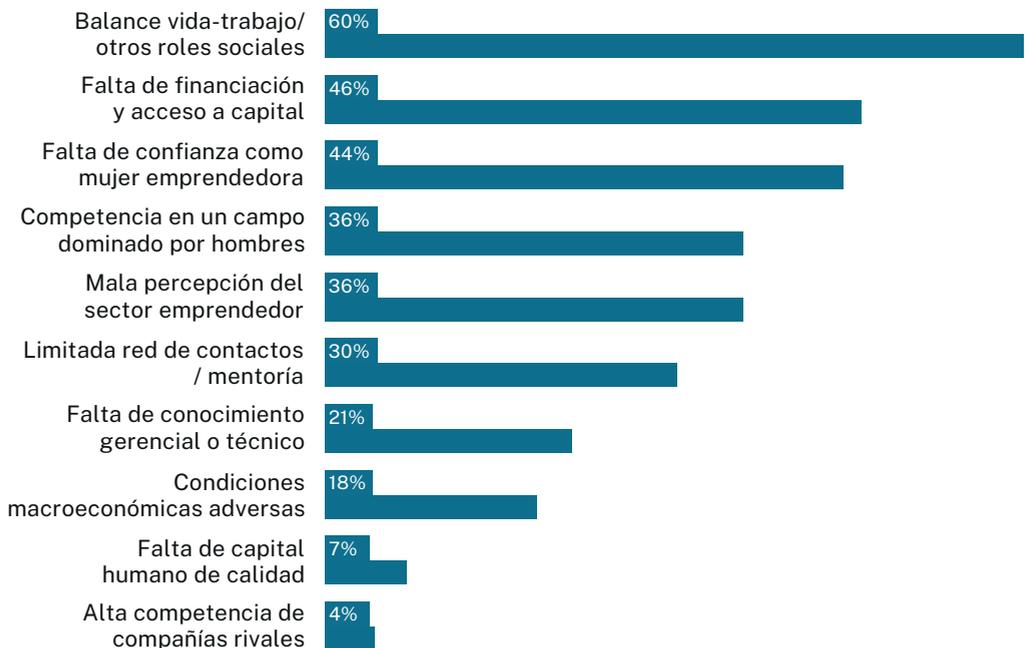
Principales fuentes de apoyo para fundar una empresa según emprendedoras del ámbito STEM en América Latina (2019)



en los últimos años. “La tasa bruta aumentó del 19% al 38% a nivel global, y América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo en términos de crecimiento, luego de Asia Oriental y Suroriental”. Sin embargo, este crecimiento es desigual entre países, y han aumentado significativamente las brechas. Unesco-IESALC señalaba en 2020 que, durante las últimas dos décadas, los países de ingresos medios y altos subieron el índice de matriculación, pero los países más pobres no lo lograron. “La pobreza, las situaciones de crisis y emergencia, las altas tasas

de matrícula, los exámenes de ingreso, la movilidad geográfica y la discriminación constituyen los principales obstáculos que restringen el acceso de las comunidades marginadas para acceder a la educación superior”. Todos estos factores están relacionados con lo económico. La falta de recursos es, sin duda, el gran obstáculo limitante para acceder a la educación superior y, por tanto, a carreras como las STEM, en las que hay un patrón dominante: lo masculino, la raza blanca y la clase económica privilegiada.

Principales dificultades de las mujeres para el éxito empresarial según mujeres del ámbito STEM en América Latina (2019)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Santander.

El documento de la Unesco también refleja que los estereotipos y la representación de las mujeres en los medios de comunicación, así como el rol que se les ha asignado en la sociedad, tienen una gran influencia en las niñas. Finalmente, el informe recoge datos globales, literatura y resultados de encuestas transnacionales, entre otras fuentes, a través de los cuales analiza la situación y realiza recomendaciones para mejorar este escenario. Es un documento útil para el sector de educación de cualquier país y como insumo para el diseño de políticas públicas relacionadas con la equidad de género.

El documento de ONU Mujeres presenta datos sobre los porcentajes de mujeres investigadoras en STEM de 2016: 45,1% en América Latina y Caribe; 48,2% en Asia Central; 41,5% en los países árabes; 39,3% en Europa Central y Oriental; 32,7% en América del Norte y Europa Occidental; 31,8% en África Subsahariana; 18,5% en Asia Oriental y el Pacífico. El porcentaje a nivel mundial es del 29,3%. Encontramos que en México, es del 33,1%. Y de ese porcentaje de mujeres investigadoras, el 21% están ubicadas en cargos de asistencia, a diferencia de Europa Central y Occidental, donde el 17% ocupa un nivel inferior en la estructura jerárquica.

El informe se publicó en 2020 como un trabajo de investigación estadística y compara las principales experiencias e iniciativas implementadas en América Latina y Caribe para fomentar y promover la participación de mujeres y niñas en el sector STEM. Los datos que evidencian la escasa representación de las mujeres en estas áreas a nivel global y las brechas de género en la región. Identifica barreras en diferentes niveles y propone políticas y medidas centradas en la igualdad de género en STEM, global y regional. Ambos documentos expresan su preocupación sobre la aún escasa participación de las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Como se observa en el documento de la ONU Mujeres, hay muchos factores que se inscriben a nivel individual, familiar, escolar o social que determinan la confianza de las niñas para guiar su orientación hacia carreras STEM.

En este sentido, cuando se rompe la barrera del acceso nos encontramos con la marginación o la aún poca presencia de mujeres en estas áreas de estudio, tradicionalmente ocupadas por hombres y que aún muestran sesgos sexistas y androcéntricos en los métodos y normas a cumplir. La presencia femenina no ha provocado cambios estructurales en las dinámicas y normas ya

establecidas históricamente en este campo. Así, las mujeres parecen estar sumergidas en ese “habitus científico” que, como advertían ya en 1995 Pierre Bourdieu y Loic J.D. Wacquant en *Por una*

antropología reflexiva, se relaciona con una extrema “vigilancia sobre las condiciones de empleo de las técnicas, su pertinencia respecto al problema planteado y sobre las condiciones de su aplicación”.

■ Mujeres en el campo científico

Literatura reciente explora y profundiza sobre estas situaciones y se vinculan con la posición de género en el campo científico y académico, como son las trayectorias de investigadoras/es, trayectorias laborales, producción académica o científica de las mujeres, temáticas que nos pueden orientar sobre la situación de género y ciencia.

Más allá de la representación de las mujeres científicas en las carreras STEM, hay estudios que abordan nuevas discusiones centradas en la participación de mujeres en sus instituciones académicas o centro de investigación y los obstáculos que encuentran en el desarrollo de sus carreras. Entre estos se han identificado fenómenos como la

“fuga de agua”, el “efecto tijera” y el “techo de cristal”.⁵ Polkowska también se refiere al “efecto del oleoducto”; que transita en varios segmentos en cada etapa educativa y fluye de una etapa a otra; el flujo (o “suministro”) de niñas/mujeres disminuye a lo largo de las etapas. Sue Berryman fue una de las primeras que utilizó (en 1983) la metáfora del oleoducto (*pipeline*) para entender diferentes maneras de seguir una carrera científica de mujeres y hombres.

Las reflexiones sobre el enfoque teórico metodológico en el campo científico resultan pertinentes, como lo referido por Zenaida Yanes Abreu, quien señalaba en 2008 que este campo debe fomentar un debate democrático sobre

5. Son las diversas formas de enunciar la discriminación de género en la contratación, promoción y evaluación basada en estereotipos y prejuicios que sitúan al hombre en mejor posición que las mujeres ante las cualidades requeridas para la ciencia. También se refiere a la cultura organizacional androcéntrica en las instituciones científicas que obvia las necesidades e intereses de las mujeres, en particular la conciliación entre vida familiar y profesional. Expresan los sesgos socioculturales y psicológicos sobre liderazgo que asocian la masculinidad con la autoridad y la toma de decisiones presentes en el sector público, privado y científico.

la producción y distribución del conocimiento en la sociedad, debido a los efectos de su acción en la vida de las personas y el ejercicio de la ciudadanía, dejando a un lado los elementos y posiciones dicotómicas.

«La citación es uno de los factores que no ha favorecido a las mujeres. Sus trabajos, de acuerdo a varios estudios, son los menos citados. Asimismo, la membresía en consejos asesores científicos es definitivamente masculina»

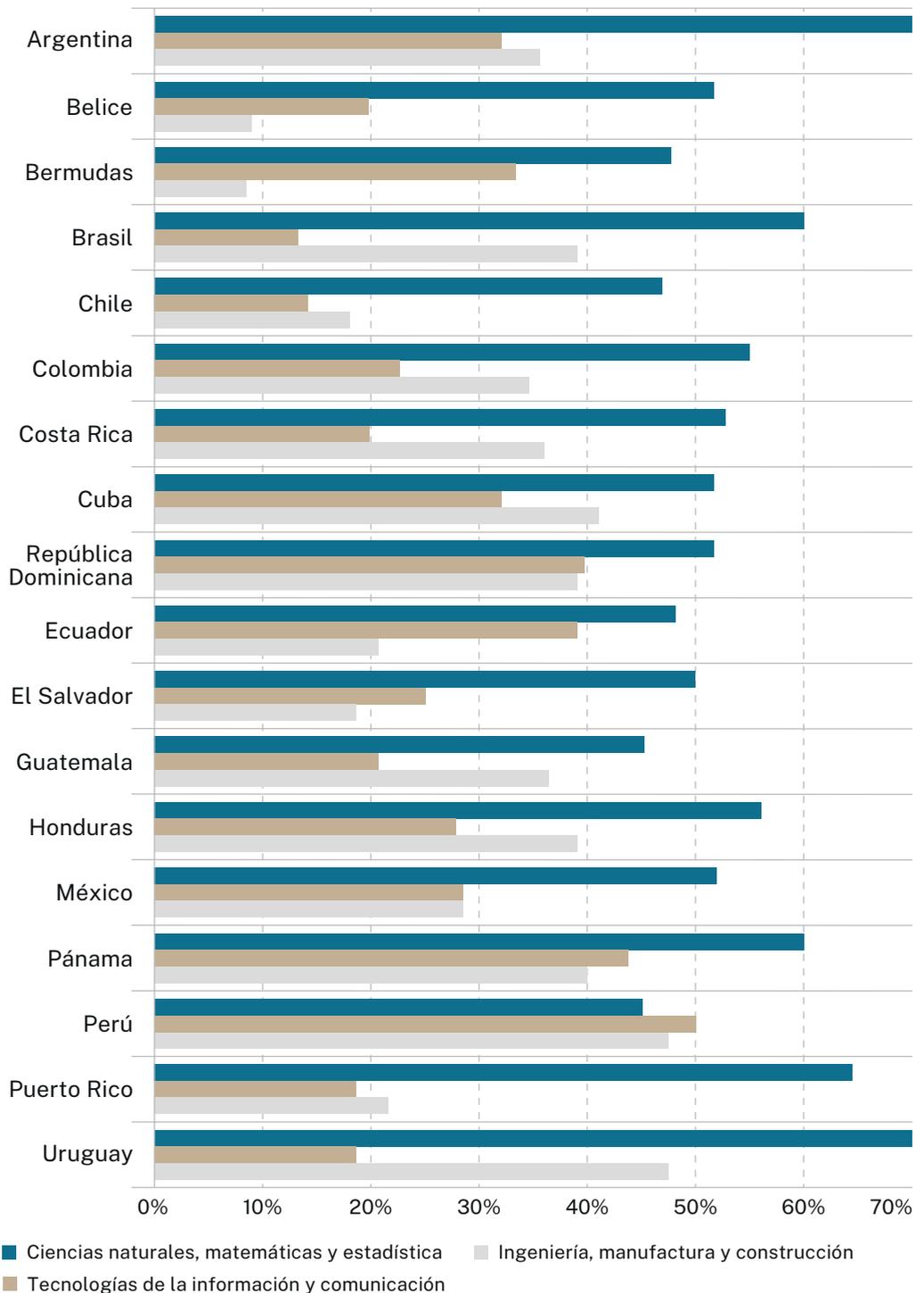
En ese sentido, entender la ciencia y el conocimiento científico como un bien público implicaría establecer un nuevo espacio para la reflexión filosófica acerca de los valores y la teoría política con relación a la ciencia. Estas cuestiones han dado lugar al estudio de la noción de campo para el análisis de algunas instituciones académicas y de investigación, resaltando las trayectorias de las y los docentes e investigadores/as insertas en ellas. El resultado ha puesto de manifiesto el conjunto de desigualdades de género, la sobrecarga laboral y la lucha interminable de las investigadoras

para lograr la conciliación laboral y familiar. Este sobreesfuerzo desplegado por las mujeres es una constante que las acompaña a lo largo de su trayectoria académica, convirtiéndose en un habitus alimentado y respaldado por el sistema académico que persiste en tener una lógica de funcionamiento androcéntrica.⁶

Los estudios referidos al análisis de las y los actores se fundamentan desde dos perspectivas: desde sus trayectorias laborales y académicas y desde la evaluación de las condiciones de las mujeres para la producción de conocimiento científico. Encontramos, por tanto, varios estudios que reflexionan sobre las trayectorias laborales en las instituciones académicas y de investigación que revelan que estas no incorporan la dimensión de género, más bien reproducen la segregación tanto vertical como horizontal, siendo esta el mayor obstáculo que deben enfrentar las mujeres en su trayectoria académica. Un aspecto interesante es que este tipo de segregación, vertical y horizontal, se encuentra instaurada en la vida y dinámica organizacional de las instituciones, por ejemplo de educación superior, siendo su presencia muy marcada

6. Cecilia Blanco y Nerea Lucrecia Jodor, “¿Las trayectorias laborales en el campo académico permiten una resignificación de la matriz de género? El caso de la Universidad Nacional de Córdoba”. En III Jornadas del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género, septiembre 2013, La Plata, Argentina.

Mujeres universitarias graduadas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del UIS (diciembre de 2019)

en diversas disciplinas, sobre todo en las áreas STEM.

«Las mujeres enfrentan más discontinuidad académica y obstáculos que sus pares varones, debido a la carga doméstica y la crianza de los hijos»

Si se comparan las trayectorias masculinas con las femeninas, se pone de manifiesto que las mujeres enfrentan más discontinuidad académica y obstáculos que sus pares varones, debido a la carga doméstica y la crianza de los hijos. Por tanto, las actividades del cuidado impactan en la producción académica.⁷

En cuanto a investigaciones sobre producción académica o científica de las mujeres, identificamos dos tipos de abordaje: desde un enfoque de género y poder y desde un enfoque disciplinar. En su análisis sobre la productividad académica de las mujeres desde un enfoque de género, campo y poder, Dora Inés Munévar pone en evidencia que la producción académica condiciona el estatus de todo docente, sea mujer u hombre, en el campo científico o universitario. Sin embargo, este juego por la notoriedad, la visibilidad, el prestigio y la posición

incorpora nuevos ingredientes y reglas de juego, los mismos que modifican sustancialmente el escenario académico-científico, ya que añaden nuevos desafíos, complejidades y exigencias que, a la larga, generan y producen nuevas desigualdades de género. Sin duda, la notoriedad es un tema relevante, existen ciertos atributos que se buscan en la comunidad científica, como es la producción académica reflejada en artículos indexados en revista de alto impacto, número de citas, títulos alcanzados y la posición en el campo. La citación es uno de los factores que no ha favorecido a las mujeres. Sus trabajos, de acuerdo a varios estudios, son los menos citados. Asimismo, la membresía en consejos asesores científicos es definitivamente masculina.

Por otra parte, encontramos que los trabajos sobre la producción de conocimiento desde una perspectiva más disciplinar se han centrado en el análisis de tesis doctorales y de maestría, y sus tendencias temáticas analizan las estrategias metodológicas y bibliográficas en periodos específicos. Otro aspecto relevante es la discusión en torno a la influencia de la edad y del proceso de envejecimiento de los

7. Maria Carme Alemany, Capitolina Díaz *et al*, “Los últimos bastiones ¿Por qué las mujeres están ausentes de los puestos de mayor responsabilidad de la docencia y de la gestión de la enseñanza superior?”. Centre d’Estudis Dona i Societat (CEDIS). Instituto de la Mujer, 2003.

académicos universitarios en la producción académica.⁸ Este caso lo consideramos fundamental para una comprensión de las percepciones que pueda haber entre científicas de una generación y otra.

«**Todavía es difícil para las mujeres científicas ser relacionadas con la imagen de un sujeto productor de un conocimiento válido y, además, se evidencia que las instituciones y los espacios académicos reproducen y refuerzan estereotipos de género**»

Finalmente, los estudios sobre ciencia y género evidencian que, a pesar de los avances en el acceso a la educación, el trabajo, la vida pública de las mujeres, todavía persisten los sesgos y el sexismo en estos espacios. Los trabajos sobre la participación de las mujeres científicas en las instituciones y la marcada dominación masculina en la ciencia, que se traduce en relaciones de poder desiguales, derivan a generalización de estereotipos negativos sobre las mujeres y sus capacidades

científicas.⁹ Por ello, mientras más poder se concentra en este campo científico, menos favorable resulta para las mujeres. Esto contribuye a mantener la dominación masculina y la segregación horizontal y vertical en las comunidades científicas.

Este escenario demuestra que todavía es difícil para las mujeres científicas ser relacionadas con la imagen de un sujeto productor de un conocimiento válido y, además, se evidencia que las instituciones y los espacios académicos reproducen y refuerzan estereotipos de género. Por ello, es importante, normalizar, naturalizar la presencia y desechar esas propuestas que refieren las acciones cognitivas de las mujeres sujetas a teorías biologicistas y naturalistas. Es importante, también, reconocer que el conocimiento está atado a una conciencia ideológica que compone una realidad y se deben sustraer las limitaciones de una categoría totalizadora. Y, tomando lo expuesto por Luz Gabriela Arango: “(...) el ‘género’ es el sistema de división jerárquica de la humanidad en dos mitades desiguales siendo la jerarquía un rasgo tan importante como la división. El ‘patriarcado’ es un concepto más global y cerrado

8. José Raú Rodríguez Jiménez, Laura Urquidi Treviño y Guadalupe Mendoza Grijalva, “Edad, producción académica y jubilación en la Universidad de Sonora: una primera exploración”. *Revista mexicana de investigación educativa*, 2009.

9. Capitolina Díaz, *¿Por qué es tan lento el progreso de las mujeres en la carrera científica?*, Barcelona: Rubes Editorial, 2008.

mientras que ‘género’ denota un proceso”.¹⁰

En este sentido, resaltamos que el proyecto de una ciencia no androcéntrica debe permitir el ingreso de miradas distintas a las que tradicionalmente han ejecutado el quehacer científico y han trabajado bajo ese conocimiento situado y validado por la sociedad que ha sido dominado por hombres. Esta inserción de una nueva epistemología femenina podría comenzar a abolir ese espectro que trabaja una visión de superioridad epistémica en la relación sexo/género. Es decir, como señalaba Amparo Gómez en 1999: “Los científicos, cuando hacen ciencia, siguen siendo hombres, pertenecientes a una raza y clase social. La ciencia que elaboran está contaminada por este hecho: Su género es masculino, su ideología patriarcal, androcéntrica y misógina”. Y agrega: “(...) la ciencia, en su totalidad, es resultado de esta clase de valores, es decir, es androcéntrica y misógina”.¹¹

De este modo, son evidentes las diferencias entre el número de hombres y mujeres que acceden a los puestos de mayor sueldo, mayor reconocimiento profesional y mayor capacidad de decisión, lo que sugiere que la explicación no se debe

a la meritocracia, sino que es sexista. Asimismo, el lento crecimiento del número total de mujeres en las categorías profesionales de la docencia y la investigación no se corresponde con la velocidad y el valor de las cifras de licenciadas y doctoradas. Esto demuestra que hay muchos obstáculos que no permiten un desarrollo de la carrera sin detenimientos.

Por último, el conocimiento científico ha de ser entendido como lo que es: un producto cultural que se disuelve en la ideología, las relaciones de poder y de género. Por ello colabora directamente en la dominación de un grupo por otro, en proyectos sociales sexistas, racistas y clasistas. Es vital abolir el carácter androcéntrico de las instituciones científicas, pues aún existen importantes diferencias en las oportunidades de desarrollo profesional de mujeres y hombres dedicados a las áreas STEM. Estas diferencias constatan la necesidad de reelaborar las políticas públicas con una transversalidad de género. De hecho, es evidente que existe un problema de sexismo en las actividades de ciencia y tecnología y esto produce una sistemática discriminación hacia las mujeres. ■

10. Luz Gabriela Arango, “¿Tiene sexo la sociología?. Consideraciones en torno a la categoría género”. *Revista Sociedad y Economía*, núm. 8, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 2005.

11. Amparo Gómez, “¿Es el sujeto feminista epistemológicamente relevante en ciencia?”, Universidad de la Laguna. *Política y Sociedad* núm. 30, 1999.

El poder de las lenguas

Las lenguas son poder, pero es importante que las nuestras, el español y el portugués, sean 'lenguas de poder'. Para hacer de ellas lenguas de desarrollo, de crecimiento económico y de ambición de futuro, que lleguen a los distintos continentes y tengan expresión internacional, será preciso desarrollar estrategias de cooperación y establecer una clara definición de objetivos.

ANA PAULA
LABORINHO

CUENTAN que el emperador Carlos V (1500-1558), Carlos I de España, decía que hablaba español con Dios, italiano con las mujeres y alemán con el caballo. Además, estaba casado con Isabel de Portugal, con quien hablaba en alguna de estas lenguas o se comunicaba en latín.

La diversidad lingüística es sin duda una de las grandes riquezas de la humanidad, porque en cada lengua reposa una parte de nuestra historia. En la región iberoamericana, como en África y Asia, existen cientos de lenguas que deben preservarse. Si en el pasado un humanista hablaba varias lenguas, hoy regresamos a la necesidad de dominar diferentes idiomas, también con diferentes usos. El lugar de las lenguas va cambiando a lo largo de los tiempos y su proyección global depende cada vez más de un conjunto de factores como el número de hablantes, la geografía, el poder económico, el desarrollo tecnológico, la producción científica o la capacidad de influencia.

En el siglo XX, la victoria de los Aliados en la Segunda Guerra Mundial –en particular, el papel de Estados Unidos– contribuyó a la afirmación del inglés como lengua internacional dominante, a la que se sumaron otros

factores que Joseph Nye denominó, a finales de la década de los ochenta, “poder blando” (soft power), como el cine estadounidense, la música anglosajona o incluso marcas como CocaCola, que actuaron como grandes catalizadores de la lengua y promovieron su aprendizaje casi natural. El inglés se convirtió en la lengua de negocios, de ciencia y de tecnología, beneficiando enormemente a sus hablantes.

Sin embargo, el mundo multipolar que se ha ido configurando, las interconexiones entre regiones del planeta y variables como la localización de recursos naturales, las reservas de agua dulce e incluso las plataformas marítimas con sus múltiples beneficios, han demostrado el poder de otras geografías. Hace décadas que se estudia la relación entre lenguas y economía, mostrando las ventajas de la proximidad lingüística en el comercio, con un lugar destacado para el inglés y su estatus de lengua global.

«La constatación del poder de las lenguas como afirmación geopolítica y geoestratégica queda bien patente con el ejemplo del chino y su reciente proyección internacional»

La constatación del poder de las lenguas como afirmación geopolítica y geoestratégica queda bien patente con el ejemplo del chino y su reciente proyección internacional. En

2004 se creó el Instituto Confucio, con objetivos similares a los del Instituto Cervantes, la Alliance Française, el British Council o el Instituto Camões. En menos de 20 años, el Instituto Confucio ha logrado estar presente en 150 países y cuenta con más de 500 centros de enseñanza de la lengua y la cultura chinas, en su mayoría con sede en universidades. Solo en EEUU hay 80 centros, seguido de Reino Unido, con 30 centros, y Corea del Sur, con 23.

Dos factores combinados han contribuido a este crecimiento exponencial: antes que nada, la posición económica y geopolítica que la República Popular China ha ido asumiendo desde principios del siglo XXI. Al mismo tiempo, esta expansión no habría sido posible sin una política clara trazada por el gobierno chino con una fuerte inversión de medios. Desde los años ochenta, los planes

quinquenales de desarrollo económico y social del Partido Comunista Chino (PCCh) han dado prioridad a la apertura al mundo occidental, así como a la inversión en educación, ciencia y tecnología. Además, se tomó conciencia de la necesidad de cambiar la imagen exterior de China, abriendo el conocimiento de la lengua y la cultura.

En el 17º Congreso del PCCh, en 2007, el entonces presidente Hu Jintao recordaba la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio en 2001 y abogaba por una participación cada vez mayor en los organismos internacionales. Tras muchos siglos en los que China se había cerrado al mundo, había llegado el momento de participar activamente en la política global. En este sentido, la creación del Instituto Confucio forma parte de la estrategia de “poder blando” que acompaña a los objetivos geopolíticos de China. Nada que no hayan hecho otras lenguas globales en su momento de afirmación.

■ Lengua y redes de poder

La conciencia de la importancia de las lenguas en la construcción de redes de poder tiene una larga tradición de la que son ejemplo, desde luego, el español y el portugués, como idiomas hablados en varios continentes. A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho para valorizar otras lenguas, persiste una tendencia al monolingüismo, presentándose el inglés como la lengua natural de negocios, de ciencia y de diplomacia. Basta pensar en el esfuerzo adicional que tienen que hacer los hablantes no nativos de inglés para comprender de la importancia de desarrollar políticas lingüísticas integradoras que incluyan la investigación sobre el valor y el poder de las distintas lenguas.

Los primeros estudios sobre el valor económico del español se remontan a 2007, un ambicioso proyecto impulsado por la Fundación Telefónica, en colaboración con el Instituto Cervantes y el Real Instituto Elcano, dirigido por

José Luíz García Delgado, de la Universidad Complutense de Madrid. Hasta la fecha se han publicado más de 14 títulos sobre distintos aspectos de la materia, a los que hay que añadir el “Anuario del Instituto Cervantes”, que actualiza indicadores e introduce nuevas perspectivas.

«Cuanto más se investigue sobre el valor económico, científico y tecnológico de las lenguas, más visibilidad alcanzarán»

En el caso del portugués, los primeros estudios promovidos por el Instituto Camões se remontan a 2008. En 2011 se publicó por primera vez “El potencial

económico de la lengua portuguesa”, a la que han seguido otras investigaciones que han ampliado el análisis a todo el ámbito de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

Cuanto más se investigue sobre el valor económico, científico y tecnológico de las lenguas, más visibilidad alcanzarán. Y esa visibilidad también permitirá empoderar a sus hablantes y a sus intereses.

La relación entre lenguas y economía puede ser considerada a través de varios ángulos, desde el ya mencionado –la relevancia de la proximidad lingüística (y también cultural) como facilitadora de negocios– hasta el valor de las industrias y sectores que utilizan la lengua (cine, música, edición, juegos, teatro, comunicación, turismo, educación, tecnologías de la información) o incluso su importancia en los flujos financieros. El binomio lenguas-economía no está muy distante de la innovación, la producción científica y las tecnologías, donde, en este último caso, más que el número de usuarios, es decisiva la producción de contenidos y el desarrollo de nuevas herramientas basadas en la inteligencia artificial (IA).

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, que forma parte del esfuerzo europeo para mejorar la economía tras la crisis derivada de la pandemia, destaca como uno de los proyectos estratégicos el desarrollo de una nueva economía de la lengua centrada en la IA, en la producción de conocimiento, en las industrias culturales y creativas y la enseñanza del español y las lenguas

cooficiales. Se trata de una clara constatación de que no podemos quedarnos atrás en la transformación digital, que tiene un importante componente lingüístico. Asimismo, es importante potenciar nuevas áreas de producción de riqueza, como la cultura y el turismo, generando empleo cualificado y joven.

También del lado de la lengua portuguesa ha crecido el interés y la inversión en estas mismas áreas, con gran expresión en Brasil, donde el nuevo gobierno deberá impulsar proyectos tanto en el área de la IA como en la producción científica y la economía de la cultura, posicionándose en el contexto internacional y promoviendo el portugués.

«El español y el portugués forman una comunidad de más de 850 millones de hablantes con presencia en cuatro continentes y participación en diferentes bloques regionales»

Las dos lenguas –español y portugués– forman una comunidad de más de 850 millones de hablantes con presencia en cuatro continentes y participación en diferentes bloques

regionales. Siendo lenguas distintas, con identidad propia en los diferentes países, tienen la gran fortaleza de permitir el entendimiento mutuo, lo que debemos impulsar en una estrategia conjunta.

Las lenguas son poder, pero es importante que nuestras lenguas sean lenguas de poder. Sabemos que queda mucho camino por recorrer y no basta citar la demografía, los recursos naturales o la posición geoestratégica. El español y el portugués deben ser lenguas de desarrollo, de crecimiento económico y de ambición de futuro que lleguen a los distintos continentes y tengan expresión internacional. Para ello, es preciso desarrollar estrategias de cooperación y clara definición de objetivos. ■

La educación superior universitaria y el nuevo contrato social

La universidad está llamada a desempeñar un papel fundamental en la definición y puesta en marcha del nuevo contrato social que Iberoamérica necesita. Para ello, debe ser capaz de abordar las transformaciones económicas y sociales que se avecinan vinculadas a la digitalización y el envejecimiento de la población.

ANA CAPILLA

El gran aumento de los datos de matrícula y egreso universitario producido en la pasada década, un 36% y un 40%, respectivamente, confirman que la universidad está llamada a desempeñar un papel fundamental en la reformulación del contrato social que necesita la región iberoamericana. Más titulados en educación superior supone el ingreso al mercado laboral de perfiles de mayor cualificación, más productivos y resistentes al desempleo.

El hecho, por tanto, de que haya más de 32 millones de estudiantes

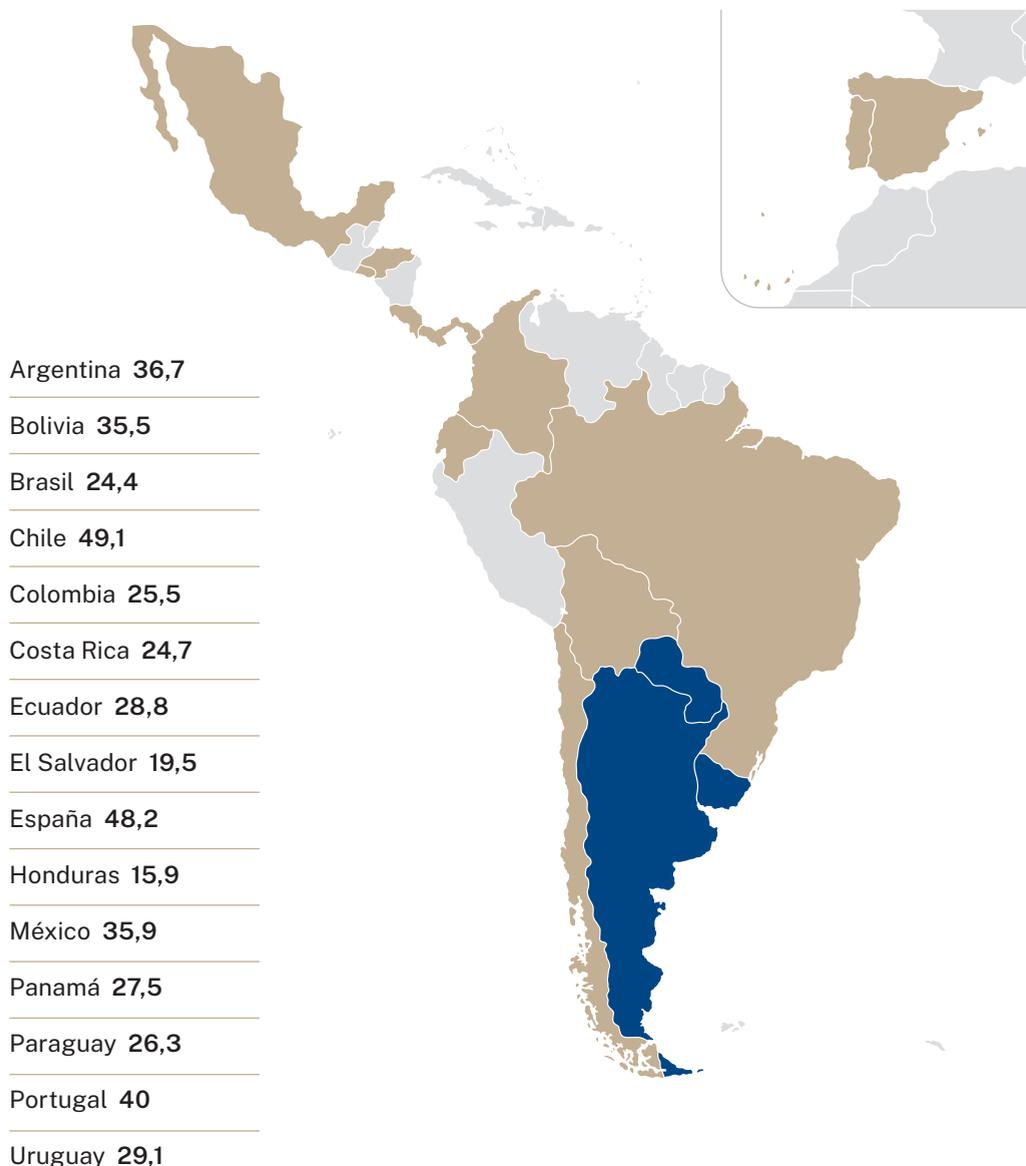
universitarios en toda Iberoamérica, gracias al crecimiento sostenido del acceso a la educación superior desde 2000, es una excelente noticia. Más aún si se tiene en cuenta que una parte importante de ese crecimiento ha sido protagonizada por estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos deprimidos. El Banco Mundial estimaba hace unos años que alrededor del 45% del aumento de las matrículas desde 2000 se correspondía con alumnos procedentes de familias de ingresos bajos.¹

Ana Capilla es directora de Educación Superior y Ciencia en la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

1. Grupo Banco Mundial, “Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe”, Washington, 2017.

Tasas netas de asistencia a la educación superior en países seleccionados

Año 2020 o último año disponible



Fuente: Elaborado por Red INDICES con datos de SEDLAC

En todos los países, la proporción de mujeres en esa franja de edad que asiste a la educación superior supera el promedio de ambos sexos en al menos un punto porcentual. En Argentina, Paraguay y Uruguay esa distancia es de hasta seis puntos (42,7%, 31,8% y 35,7%, respectivamente).

No obstante, su avance ha sido muy desigual en la región. Mientas en Chile, España, Perú y Portugal alrededor de un 40% de los jóvenes de 19 a 23 años está cursando estudios de educación superior, la cifra oscila entre el 30% y el 37% en Argentina, Bolivia y México. Hay un tercer grupo de países, formado por

Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay donde la tasa neta de asistencia a la educación superior varía entre el 20% y el 29%. En la cola se encuentran El Salvador y Honduras, donde, respectivamente, tan solo el 19,5% y 15,9% de ese grupo de edad accede a la formación superior.

■ Evaluación de la calidad universitaria y de la investigación

El crecimiento en la demanda de estudios universitarios provocó lo que podría calificarse casi como una explosión en la oferta. Según cálculos del Banco Mundial, desde 2000 se han creado unas 2.300 instituciones de educación superior y 30.000 programas de estudios nuevos. Este incremento exponencial suscitó gran preocupación en términos de calidad. Por ello, no sorprende que durante esos años también se crearan y consolidaran, en la mayoría de países de la región, agencias aseguradoras de la calidad universitaria, encargadas de velar por la calidad de las instituciones de educación superior y de sus programas formativos.

Estos años de maduración de los sistemas externos de garantía de la

calidad no han estado exentos de críticas y polémicas. Cabe destacar especialmente las referidas a la independencia política de estos organismos. Como bien explica Francesc Pedró, director del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, las agencias de calidad cumplen una función mediadora entre las universidades que defienden su autonomía y el Estado encargado de su financiación en el caso de las universidades públicas, y deben responder ante el conjunto de los ciudadanos de la confianza que ellos depositan en estas instituciones, tanto públicas como privadas.²

2. Francisco Pedró, “La crisis de maduración de las agencias de garantía de calidad de la educación superior”, *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 88. OEI, 2022.

En este sentido, la gran oportunidad que representa ese aumento del número de estudiantes universitarios supone también un gran riesgo, si el Estado es incapaz de garantizar unos estándares mínimos de calidad en todas las instituciones de educación superior del país, públicas y privadas. La existencia de sistemas externos de garantía de la calidad de las universidades independientes y creíbles se revela, así como un elemento fundamental para generar confianza institucional. Se trata, en consecuencia, de una condición indispensable para la garantía de la calidad, pero no suficiente por sí misma.

De este modo, tal como advierte Pedró, la evaluación de la calidad universitaria está en discusión, igual que sucede, y por razones similares, con la evaluación de la calidad de la investigación. Tanto una como otra se basan fundamentalmente en dimensiones cuantificables y fácilmente mensurables que actúan como indicios, pero no como evidencias de calidad. El reto consiste en pasar de medir los procesos a medir los resultados de aprendizaje y, en concreto, a comprobar los conocimientos y competencias que realmente adquieren los estudiantes durante sus años en la universidad.

■ Completar la transformación digital

Esta nueva manera de abordar la calidad universitaria generaría incentivos poderosos para resolver una de las permanentes debilidades de la educación superior iberoamericana, y es su desconexión respecto a las necesidades del tejido productivo. En un informe publicado por el Instituto Iberoamericano para la Educación y la Productividad de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), las

empresas de la región declaraban tener dificultades para encontrar perfiles idóneos entre los egresados universitarios, y que estos carecían de competencias muy demandadas como, por ejemplo, las digitales.³

Las conclusiones de este informe señalan distintas causas, entre ellas el hecho de que las universidades iberoamericanas en general mantienen un enfoque de enseñanza tradicional, y los programas de estudio no contemplan contenidos o metodologías a través de los cuales

3. "Informe de Educación superior, productividad y competitividad en Iberoamérica", 2021.

adquirir habilidades transversales (comunicación oral y escrita, creatividad, resiliencia, trabajo en equipo, autorregulación, manejo del tiempo, empatía, etcétera). A ello habría que sumar el hecho de que, antes de la pandemia del Covid-19, las universidades en sí mismas eran entornos poco digitalizados: muchas universidades iberoamericanas ya contaban con aplicaciones móviles institucionales a través de las cuales se ofrecían servicios administrativos a la comunidad universitaria, pero tan solo el 40% contaba con una estrategia de digitalización.⁴

«Completar la transformación digital que las instituciones de educación superior de la región iniciaron durante la pandemia es ahora una prioridad»

La educación en línea era, asimismo, testimonial. En 2020 tan solo el 20% de los estudiantes de primer título participaron de esta modalidad de enseñanza en Iberoamérica, alcanzando en Uruguay una presencia nula. Todo ello a pesar del creciente interés por este tipo de formación, cuya matrícula aumentó un 89% en la última década. No obstante, existían

tanto resistencias como prejuicios ante una modalidad en la que se refugió parte de la oferta formativa de peor calidad, contribuyendo a su descrédito.

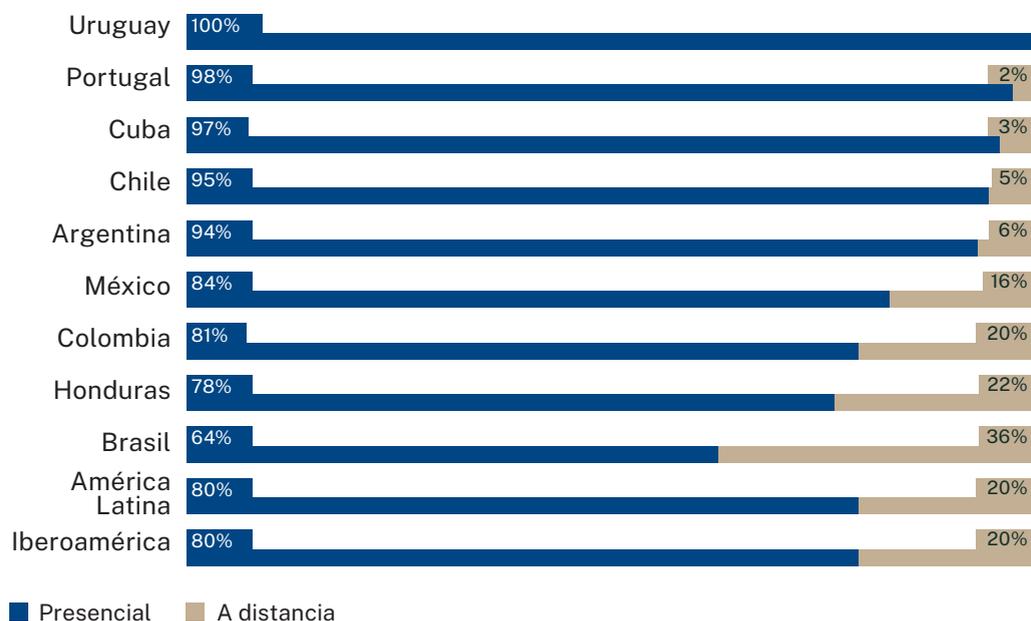
A la luz de estos datos, se puede deducir que las universidades iberoamericanas se enfrentaron en situación de desventaja al obligado cierre de sus instalaciones durante la pandemia, el cual ha sido, por otra parte, uno de los más prolongados en el tiempo en comparación con otras regiones del mundo. Todas ellas han hecho un gran esfuerzo por garantizar la continuidad educativa, pero en la mayoría de los casos se ha aplicado una educación en remoto de emergencia y no una verdadera educación virtual.

Completar la transformación digital que las instituciones de educación superior de la región iniciaron durante la pandemia es ahora una prioridad, por muy diversos motivos. En primer lugar, para paliar los efectos negativos que el cierre tan prolongado de estas instituciones tuvo en el aprendizaje de sus alumnos y egresados. Resulta necesario diseñar oferta formativa, híbrida o virtual, destinada a recuperar o reforzar los conocimientos impartidos durante la pandemia en ese formato remoto y de emergencia,

4. Faraón Llorens, Antonio Fernández, Tomás Rodríguez, Susana Cadena y Carlos Alberto Franco, "UDigital 2020, Estudio de la madurez digital en sistemas universitarios iberoamericanos". MetaRed, Universia, 2021.

Estudiantes de primer título por modalidad de asistencia (presencial o a distancia) según país y promedio regional

Año 2020 o último año disponible



Fuente: Red INDICES

que carece de las garantías de la modalidad en línea de calidad.

Esta podría ser una primera aproximación a una realidad aún escasamente extendida entre las universidades iberoamericanas, pero cada vez más demandada por el tejido productivo, que es el de las microcredenciales. Las empresas valoran perfiles flexibles que se adapten a los rápidos cambios experimentados y a la velocidad con que se suceden. El 40% de los CEO de todo el mundo piensa que sus empresas dejarán

de ser viables económicamente en los próximos 10 años si no se reinventan,⁵ y necesitan recursos humanos capaces de acompañar ese proceso de transformación. Por tanto, la demanda de formaciones cortas y muy especializadas seguirá creciendo en los próximos años. Las universidades se enfrentan ya a una notable competencia en este sentido, puesto que otros actores han irrumpido con fuerza como proveedores de este tipo de formación. En España cabe mencionar, por ejemplo, el proyecto

5. 26ª Encuesta Mundial de CEOs de PWC.

Personas graduadas según campos de conocimiento

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administración	31%	31%	32%	32%	32%	32%	31%	31%	29%	29%
Educación	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Salud	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	15%	15%	15%
Ingeniería	13%	13%	13%	14%	14%	14%	14%	14%	15%	14%
Ciencias Sociales y comunicación	7%	7%	7%	7%	6%	7%	7%	7%	9%	9%
Artes y humanidades	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
TIC	4%	4%	4%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%
Servicios	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Ciencias naturales, matemáticas y estadísticas	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%

Fuente: Red INDICES

Campus 42 lanzado por la Fundación Telefónica para aprender programación.

Por otra parte, las universidades necesitan este nuevo perfil de alumno, puesto que el bono demográfico de la región que ha propiciado un crecimiento tan destacado de la matrícula universitaria en las últimas décadas está próximo a su fin.

El alumno tradicional proveniente de la educación secundaria será cada vez menor, pero como se ha demostrado ya en la pandemia, la reducción en las próximas cohortes

demográficas se puede compensar con otro perfil de alumno atraído por la oferta de microcredenciales o de titulaciones en línea. Si tomamos en consideración estos potenciales alumnos, la demanda de formación universitaria podría llegar en 2030 en Iberoamérica hasta los 45 millones de estudiantes. En tal caso, la única posibilidad de satisfacerla será con una combinación de educación presencial, híbrida y virtual.⁶

La creciente variedad en los perfiles de alumnos contribuirá, sin duda,

6. Carles Sigalés, “La transformación digital de las universidades. Más allá de la pandemia.”, Revista Podium, n° 9. OEI (2021).

a que la oferta formativa de las universidades iberoamericanas sea más pertinente e, idealmente, a que haya un mayor equilibrio entre campos de conocimiento. En la actualidad, la mayor proporción de egresados se concentra en las áreas de administración de empresas y derecho, mientras que las carreras de salud y bienestar, educación, ingeniería, industria y construcción tienen una participación del 15%. Más alarmante aún resulta que los titulados en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) representen el 4% y que matemáticas y estadísticas, disciplinas básicas para el desarrollo de algoritmos e inteligencia artificial, el 3%. Estas cifras plantean interrogantes preocupantes en relación con el nuevo contrato social que necesita la región. ¿Están egresando de nuestras universidades un número elevado de titulados en profesiones llamadas a desaparecer en los

próximos años como traductores, analistas financieros, etcétera? ¿Es posible que, con una población cada vez más envejecida, se produzca en los próximos años una escasez de facultativos y profesionales de la salud, como ya está pasando en España?

En conclusión, y retomando el inicio de este artículo, la universidad está llamada a desempeñar un papel fundamental en la definición y puesta en marcha de este nuevo contrato social en la medida en que sea capaz de abordar las transformaciones fundamentales señaladas, y otras tantas a las que no se ha hecho referencia por falta de espacio. Hasta ahora su contribución al respecto ha sido más bien modesta. Pero precisamente su gran fortaleza, es decir el extraordinario crecimiento de su matrícula en estos últimos años, no estimulaba los grandes cambios que ahora sí, pandemia y demografía declinante mediante, necesitan adoptar. ■

ODS: desafíos para la gobernanza de la educación superior

Un mayor compromiso de la educación superior con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países latinoamericanos permitiría contribuir con más fuerza hacia la consecución de los principales retos relacionados con la pobreza extrema, la lucha contra la desigualdad y la injusticia, y la búsqueda de soluciones al problema del cambio climático.

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER Y MARIO ALARCÓN

LOS Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son el resultado de un acuerdo mundial para promover el desarrollo de las naciones a largo plazo. En tal sentido, se destaca que la educación superior desempeña un papel crucial en el avance de los ODS a través de la enseñanza, la investigación y la divulgación.¹ En efecto, se reconoce que la educación superior se vincula

a los ODS en tres aspectos: como un objetivo per se, asegurando una educación inclusiva y equitativa; como un componente esencial del sistema educativo, alineando e integrando los objetivos en sus estrategias y planes de estudio; y como catalizador del desarrollo, formando profesionales capacitados, generando conocimientos y tecnologías sostenibles, y

José Joaquín Brunner, sociólogo, es director doctorado en Educación Superior en el Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales (Chile). Mario Alarcón es doctor en Educación Superior en la Universidad de Leiden (Países Bajos). El presente estudio forma parte del proyecto Fondecyt número 1221758 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) sobre “Calidad e impacto académico de las Facultades de Ciencias Sociales y Humanidades: tensiones organizacionales en el contexto evaluativo del capitalismo académico”. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

1. Unesco-IESALC, “La contribución de la educación superior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: marco analítico”. Caracas, 2020.

estableciendo alianzas para la implementación de los ODS.²

Sin embargo, cabe señalar que los países de América Latina y el Caribe enfrentan mayores desafíos debido a un conjunto de problemas y restricciones en tres niveles. En un nivel general, se ubican los problemas estructurales de carácter político relacionados con la inestabilidad y la debilidad institucional; aquellos de naturaleza económica asociados al desigual crecimiento, la inflación y la deuda pública; y, en materia social, los problemas de pobreza, exclusión, inseguridad y migración. En un segundo nivel de tipo sectorial están las dificultades que enfrenta la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior en la región. La heterogeneidad de sistemas en constante transformación para adaptarse a entornos cambiantes provoca tensiones permanentes y problemas de coordinación entre el Estado, los mercados y las propias instituciones de educación superior. En un tercer nivel coyuntural, cabe subrayar la pandemia y sus efectos negativos en la educación superior de América Latina y el Caribe, relacionados con la disminución de la enseñanza presencial, el aumento del abandono escolar, el deterioro de la salud mental de los alumnos, la reducción

en la investigación, las desigualdades de género y las restricciones financieras de las instituciones de educación superior debido a la disminución de sus ingresos.

«El Estado asume un creciente protagonismo a través de más financiación pública para la educación y mayor control sobre las instituciones educativas, especialmente las privadas»

Para abordar los problemas de la región, el fortalecimiento de la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior es un punto de partida necesario para generar condiciones que permitan avanzar en la consecución de los ODS. En efecto, durante los últimos años, se observa en la región una tendencia hacia una mayor involucración del Estado en la regulación de los mercados relevantes para la educación secundaria –de estudiantes, profesores, recursos y prestigio– generándose con ello un contrapeso frente al histórico predominio de la autonomía universitaria. En este marco, el Estado asume un creciente protagonismo a través de más financiación pública y mayor

2. Tristan McCowan, *Higher Education for and Beyond the Sustainable Development Goals*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

control sobre las instituciones educativas, especialmente las privadas.³ A su vez, la competencia en contextos de mercado y cuasi-mercados relevantes funciona como un mecanismo para alinear a estas instituciones con las políticas públicas del sector, mejorar su desempeño y el uso eficiente de los recursos.⁴ De este modo, las instituciones hacen frente a un escenario de mayor presión para responder al interés público a través de un mayor equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas. No obstante, a pesar de los avances, se advierte una preocupación por el ritmo lento con que se avanza hacia los ODS en América Latina y el Caribe.⁵

A continuación, nos centraremos en dos asuntos. En primer lugar, considerando la relevancia del papel del Estado en el fortalecimiento

de la gobernanza de la educación superior, describiremos con detalle cinco roles que el Estado/gobierno desempeña en la región y cómo, a través de estos, se puede contribuir al avance de los ODS. Posteriormente, buscamos identificar los principales desafíos que, en nuestra opinión, enfrenta la región para reforzar su compromiso con dichos objetivos y, al mismo tiempo, presentaremos brevemente recomendaciones orientadas a fortalecer el papel del Estado/gobierno en la gobernanza de los sistemas nacionales de Educación superior con el fin de avanzar en el cumplimiento de los objetivos globales. Estas sugerencias procuran proporcionar un marco de acción para abordar las problemáticas específicas de la región y potenciar la contribución de la educación superior al logro de los ODS.

■ **Multigobernanza, roles del Estado y ODS**

En el marco de la gobernanza de la educación superior, el papel del Estado como coordinador es esencial para afrontar los

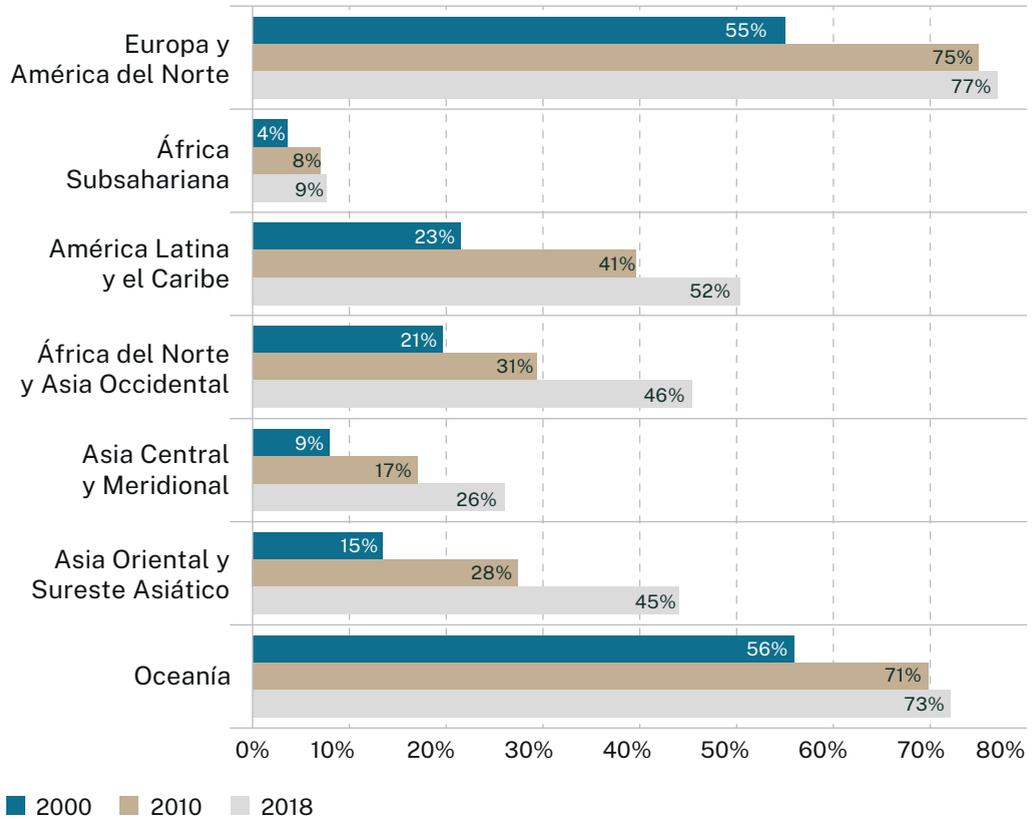
desafíos y garantizar el progreso en la consecución de los ODS. Para abordar la complejidad del papel del Estado en este contexto, recurrimos

3. Miguel Alejandro González-Ledesma y Germán Álvarez-Mendiola, “Neoliberals versus Post-Neoliberals in the Formation of Governance Regimes in Latin America’s Higher Education”, 2019.

4. Giliberto Capano y Andrea Pritoni, “Varieties of hybrid systemic governance in European Higher Education”. *Higher Education Quarterly*, 73(1), 2019.

5. Unesco-IESALC, 2020.

Evolución de la tasa de matriculación en educación superior en diferentes regiones del mundo 2000-2018



Fuente: Instituto de Estadística de la Unesco-UIS.

al concepto de “multigobernanza”⁶ que comprende cuatro dimensiones. La primera, asociada a su carácter multinivel, se refiere al grado de concentración o distribución de la autoridad en diferentes niveles verticales del Estado/gobierno, como el nacional, regional y local. A este respecto, es pertinente incluir el nivel supranacional para

dar cuenta de la influencia que ejercen organismos multilaterales sobre los Estados miembros, tales como Naciones Unidas y sus órganos especializados. La segunda dimensión se refiere a los múltiples agentes o partes interesadas que interactúan en el sector, como los organismos estatales o gubernamentales (ministerios,

6. Meng-Huan Chou, Jens Jungblut, Pauline Ravinet y Martina Vukasovic, “Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics”. *Policy and Society* 36, 2017.

agencias y otros) y las organizaciones no gubernamentales, incluidas las asociaciones de instituciones de educación superior, académicos, empresas y trabajadores, estudiantes y sus familias. La tercera dimensión, que incluye múltiples cuestiones o asuntos que compiten por un espacio en la agenda pública, resulta esencial para focalizar las políticas públicas del sector. Por último, la cuarta dimensión se basa en las múltiples disposiciones organizativas y de coordinación que resultan de la interacción entre las diversas fuerzas del Estado/gobierno, los mercados y las instituciones de educación superior.

En relación con la diversidad de roles adoptados por el Estado/gobierno, así como las variadas orientaciones de las políticas públicas que promueven, identificamos cinco: diseñador sistémico, principal, regulador, evaluador y financiador. Como diseñador sistémico, el Estado/gobierno debe trascender la práctica común en Latinoamérica de simplemente proporcionar un marco ejecutivo y legislativo a los sistemas nacionales de educación superior. En esta dirección, es imperativo el desarrollo de un diseño estratégico y la formulación de políticas públicas orientadas a la promoción de los ODS. Es

importante señalar que, dentro de este marco, debe resguardarse la autonomía de las universidades y la libertad académica –de enseñanza, estudio e investigación– como principios fundamentales. A su vez, es esencial que estos principios se combinen con mecanismos de rendición de cuentas que garanticen el compromiso de las instituciones de educación superior en el logro de los ODS. Así, se buscaría equilibrar la preservación de la independencia académica con la necesidad de asegurar que las instituciones de educación superior, tanto estatales como privadas, contribuyan al desarrollo sostenible, mediante la implementación de políticas públicas bien diseñadas y alineadas con los ODS.

En el ámbito de la teoría de la agencia, el Estado/gobierno actúa como principal frente a las instituciones, que desempeñan el rol de agentes. Este modelo presenta una valiosa oportunidad para que el Estado/gobierno establezca contratos e incentivos orientados al desarrollo y logro de los ODS. Este rol como agente principal ofrece un elevado potencial de efectividad en el contexto latinoamericano para alinear el desempeño de las instituciones de educación superior con los ODS. De hecho, esta forma de “autonomía regulada”⁷ ha sido

7. Adrián Acosta, “La autonomía universitaria en América Latina: problemas, desafíos y temas capitales”. *Revista universidades*, núm. 36, 69-82, 2008.



Estudiantes tomando apuntes en la Universidad de Guanajuato (México, 11 de septiembre de 2018). GETTY

utilizada ampliamente durante la última década para guiar la producción de bienes públicos por parte de instituciones estatales y privadas. La implementación de este enfoque permite al Estado/gobierno dirigir y supervisar el cumplimiento de los ODS por parte de las instituciones de educación superior, a través de la creación de mecanismos contractuales e incentivos que motiven la adopción de estrategias y acciones alineadas con estos objetivos. Al mismo tiempo, se garantizaría la autonomía de las instituciones y se promovería una relación de colaboración entre el Estado/gobierno y las instituciones de educación superior.

Este esquema, basado en la teoría de la agencia, facilita por tanto la construcción de un marco de cooperación dentro del cual el Estado/gobierno y las instituciones de educación superior trabajen en la promoción y consecución de los ODS, fortaleciendo el compromiso y la responsabilidad compartida en el avance hacia un futuro más sostenible y equitativo para la región.

El tercer rol adoptado es el de regulador. En este caso, el Estado/gobierno define, hace cumplir y vigila el cumplimiento de las normas destinadas a regular el funcionamiento de los mercados en la educación superior. Considerando

el elevado grado de mercantilización de los sistemas nacionales en América Latina y el Caribe,⁸ el Estado/gobierno enfrenta el desafío de establecer un marco regulatorio eficaz que comprometa a las instituciones de educación superior, tanto estatales como privadas, en la consecución de los ODS. Para ello es fundamental que desarrolle e implemente regulaciones y políticas que promuevan la calidad y la equidad en la educación superior, garantizando que todas las instituciones cumplan con los estándares y requisitos establecidos en el marco de los ODS. Además, el Estado/gobierno debe fomentar la cooperación y colaboración entre las instituciones, públicas y privadas, así como con otros actores del sistema educativo, para promover una articulación de capacidades en torno a la implementación de los ODS.

En cuarto lugar, identificamos el papel evaluador o evaluativo del Estado/gobierno, una función que la literatura europea denomina “dirección a distancia”.⁹ Bajo este enfoque, el desafío del Estado/gobierno consiste en incorporar el cumplimiento de los ODS como parte integral de las dimensiones de calidad que deben guiar a las instituciones de educación superior.

«Las expectativas sobre la evolución de los roles del Estado en la gobernanza de la educación superior en América Latina y el Caribe y su aporte al logro de los ODS dependerá fundamentalmente de la capacidad de los gobiernos nacionales para promover espacios de colaboración»

El propósito es incorporar los ODS, junto con sus indicadores y métricas, al sistema interno de aseguramiento de la calidad de las instituciones. En efecto, se trata de la implementación de mecanismos de evaluación, tanto externo como interno, que consideren el cumplimiento de los ODS la base de la calidad de las instituciones de educación superior. Este esquema representa un alto potencial de efectividad, especialmente considerando que el papel evaluador del Estado/gobierno ha ido adquiriendo mayor relevancia en los países de la región en el contexto de las políticas nacionales enfocadas en la medición y evaluación de resultados de la educación superior.

8. José Joaquín Brunner et al, “Varieties of academic capitalism: A conceptual framework of analysis”, 2021.

9. Jünger Enders, Harry de Boer y Elke Weyer, “Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited”. *Higher Education*, 65, 2013.

Por último, el quinto papel del Estado/gobierno se define por su función como financiador. En el contexto de América Latina y el Caribe, este rol es clave para asegurar sostenibilidad y complementar el papel de principal. Esta combinación de funciones representa una estrategia innovadora para avanzar en los ODS, especialmente aquellos relacionados con el fomento de la investigación. En efecto, concebimos la financiación como algo más que un mero mecanismo de asignación de recursos a las instituciones de educación superior y a los estudiantes. Más bien, representa una herramienta de gobernanza que permite modificar

comportamientos y maximizar la contribución de las instituciones al logro de los ODS. De hecho, en la región puede observarse ya un cambio positivo en la orientación del financiamiento hacia la consecución de objetivos, metas y resultados. En particular, existen experiencias de transición de subvenciones en bloque (asignadas de manera inercial, automática y discrecional) a fórmulas que buscan influir en el comportamiento y los resultados de las instituciones de educación superior.¹⁰ De hecho, reforzar el vínculo entre financiamiento público y cumplimiento por parte de las instituciones de los ODS no parece una tarea inalcanzable.

■ Desafíos para la gobernanza

América Latina y el Caribe se enfrenta el desafío del desarrollo y la construcción de sociedades basadas en la ampliación de oportunidades y bienestar para la ciudadanía. En tal sentido, los ODS representan un horizonte de progreso que involucra objetivos sociales, medioambientales y relacionados con la salud, además del desarrollo económico de corto

plazo. Un mayor compromiso de la educación superior con dichos objetivos permitiría contribuir con más fuerza hacia la consecución de los principales retos relacionados con la erradicación de la pobreza extrema, la lucha contra la desigualdad y la injusticia, y la búsqueda de soluciones al problema del cambio climático.¹¹

10. Ana M. García de Fanelli, “El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento”. Propuesta educativa, 2019.

11. Maia Chankseliani y Tristan McCowan, “Higher education and the Sustainable Development Goals”. High Educ 81, 2021.

Aunque los países de la región poseen diversos esquemas de gobernanza de la educación superior, todos necesitan avanzar hacia una mejor y más eficiente articulación de los distintos roles desempeñados por el Estado/gobierno, atendiendo a los diferentes contextos nacionales. Para ello se requieren políticas, normativas e instrumentos que promuevan la coordinación y cooperación entre las diversas partes interesadas con el fin de maximizar la aportación de la educación superior a la consecución de los ODS; el establecimiento de un marco normativo básico que, respetando la autonomía de las instituciones de educación superior y la libertad académica, promueva su compromiso con los ODS, en particular la garantía de acceso a una educación superior de calidad como un derecho social y un bien público, haciéndose cargo del elevado nivel de privatización de la provisión y el financiamiento de la educación superior en la región;¹² el uso de instrumentos de tipo contractual, como convenios de desempeño, programas y proyectos, que aborden los ODS y apunten al logro de los resultados esperados; la promoción de criterios y estándares de calidad sobre la base de los ODS; y, por último, el despliegue de mecanismos de

financiamiento de las instituciones de educación superior orientados al fortalecimiento de sus capacidades internas y su contribución a la materialización de los ODS.

«Se requieren políticas sectoriales que promuevan la incorporación de los ODS en los planes de estudio y la capacitación de los profesores»

En términos temáticos, las políticas públicas deberían promover el compromiso de las instituciones de educación superior con los ODS en cuatro dimensiones:¹³

Primera, su funcionamiento como organizaciones efectivas, en concreto su gobierno interno y gestión institucional. En este ámbito, se espera que las instituciones de educación superior puedan incorporar los ODS en sus definiciones estratégicas como visión, misión, plan de desarrollo estratégico; sus políticas y prácticas de gestión en las diversas áreas de administración, por ejemplo, de recursos humanos, la relación con proveedores, la gestión ambiental, la igualdad de género, la inclusión social y la diversidad, entre otras.

12. Unesco, “Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior”, documento de trabajo para la Conferencia Mundial de Educación Superior, 18-20 de mayo, 2022.

13. Unesco-IESALC (2020).

La segunda dimensión sería la enseñanza. Se espera que las instituciones de educación superior entreguen una formación que incluya conocimientos, habilidades y motivación para abordar los ODS en el ejercicio de sus actividades profesionales. Para ello se requieren políticas sectoriales que promuevan la incorporación de los objetivos en los planes de estudio, la capacitación de los profesores y la colaboración entre instituciones nacionales e internacionales, a través de programas de intercambio y movilidad de profesores y estudiantes, orientados a compartir experiencias sobre los ODS.

Tercera, la dimensión asociada al desarrollo de la investigación. En efecto, las políticas públicas del sector deberían estimular la producción científica, la búsqueda de soluciones, enfoques innovadores y el desarrollo de nuevas tecnologías que apoyen la implementación de los ODS. Este es un ámbito relevante para la región considerando las brechas en materia de I+D en comparación con los países desarrollados.

Por último, la cuarta dimensión se centra en la vinculación de las instituciones de educación superior con la sociedad a través de actividades de extensión. En este sentido, las políticas sectoriales deberían promover el compromiso de las instituciones con los intereses de los diversos actores externos y una participación activa en el abordaje de los ODS. De esta manera, se fomentaría una relación más estrecha y efectiva entre las instituciones y la sociedad en su conjunto, contribuyendo al logro de los objetivos.

En resumen, las expectativas sobre la evolución de los roles del Estado en la gobernanza de la educación superior en América Latina y el Caribe y su aporte al logro de los ODS dependerá fundamentalmente de la capacidad de los gobiernos nacionales para promover espacios de colaboración, consensos políticos y soluciones innovadoras orientadas a impulsar una agenda pública del sector comprometida con dichos objetivos. ■

Renta media, universidades e innovación

La innovación, la apuesta por la investigación y el desarrollo científico y tecnológico han sido clave para que las economías hoy desarrolladas superasen el estancamiento de la renta media y disminuyeran las brechas de desigualdad. Latinoamérica cuenta con organismos gubernamentales y universidades de prestigio para emprender este camino a través de una colaboración mutua dentro de la región y con mayor cooperación Sur-Sur con otros países.

JHON BORETTO Y ROBERTO TERZARIOL

LATINOAMÉRICA en general parece estancada en valores medios de PBI per cápita (renta). A lo largo del siglo XX y lo que va del presente, los países de la región han ido progresivamente pasando de ser sociedades de renta baja, según la definición del Banco Mundial, a superar en algunos casos el umbral de la renta alta. Pero esta situación es relativamente reciente y en algunos casos fluctuante por estar muy cerca de ese umbral, y por ende sujeta a cuestiones

económicas y políticas coyunturales. Es una opinión generalizada que, para lograr ese afianzamiento y el crecimiento, la innovación resulta la clave. Y esa innovación, por definición, vinculada al desarrollo de ciencia y tecnología propia de la región, debe necesariamente incluir a las universidades como formadoras de recursos humanos básicos y como incubadora de proyectos que se trasladen a la sociedad en su conjunto para el desarrollo definitivo.

Jhon Boretto es rector de la Universidad de Córdoba (Argentina). Roberto Terzariol es jefe de asesores en la misma universidad.

■ La renta en Latinoamérica y su clasificación

Según el Banco Mundial, valores de PIB nominal por habitante cercanos a los 1.000 dólares marcarían el límite entre renta baja y media, mientras que superando los 12.300, se estaría ingresando al grupo de países de renta alta. Como todos, estos límites están sujetos a críticas, ya sea en su valor específico para el umbral mínimo, criticado por parecer muy bajo, dando la sensación que países están en la renta media cuando apenas superan la baja, como en sus valores relativos, ya que la relación entre el suelo y el techo del sector es de 12. Esto lleva a que algunos organismos como el mismo Banco Mundial y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD de la OCDE) hablen incluso de renta media-baja (entre 1.000 y 3.996 dólares) y renta media-alta (entre 3.996 a 12.370 dólares). Además, se considera insuficiente este parámetro para calificar la situación de un país determinado, asociándole otros indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH, según Amartya Sen) que toma en cuenta la esperanza de vida, el nivel de educación, junto a la distribución del PIB corregido por el poder adquisitivo de cada país (PPA) o la distribución de esa riqueza mediante, por ejemplo, el Coeficiente de Gini (CG, según

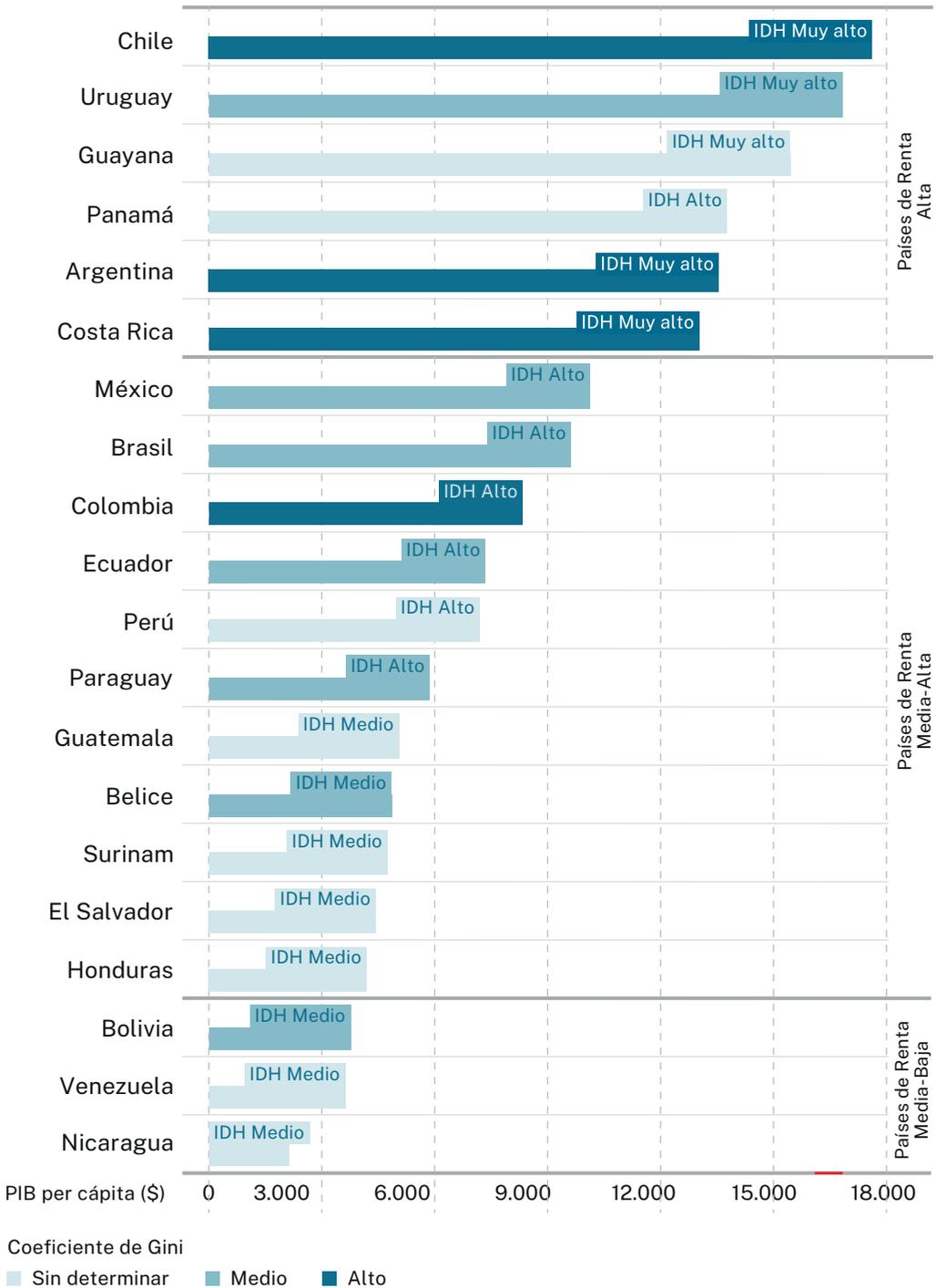
Corrado Gini), ambos también con sus complejidades e inequidades.

La gran mayoría de los países de Latinoamérica (excluido Caribe), se ubica en la denominada renta media. Solo tres países, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, se ubican en la renta media-baja y siete países se ubican por encima del límite de renta alta, pero cuatro de ellos, Panamá, Argentina, Costa Rica y Guyana, presentan valores apenas por encima del límite inferior de la categoría. De estos últimos, el más estabilizado en esta situación es Chile, y el más recientemente incorporado es Guayana. Entre los demás países de la región México, Brasil, Colombia y Perú, son los de mejor desempeño en los últimos años, incidiendo en ello el tamaño de sus economías y la población.

En general, el IDH no es malo en la región, pudiendo decirse que está entre alto y medio, y lo mismo ocurre con la distribución del ingreso según Gini.

Otro aspecto a valorar son las denominadas “brechas”. La CEPAL definió en 2012 una serie de brechas que serían los obstáculos a superar como el ingreso, la desigualdad, la pobreza, la inversión y ahorro, la innovación y productividad, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente. En este

Clasificación de países por PIB, Índice de Desarrollo Humano (IDH) y coeficiente de Gini (2022)



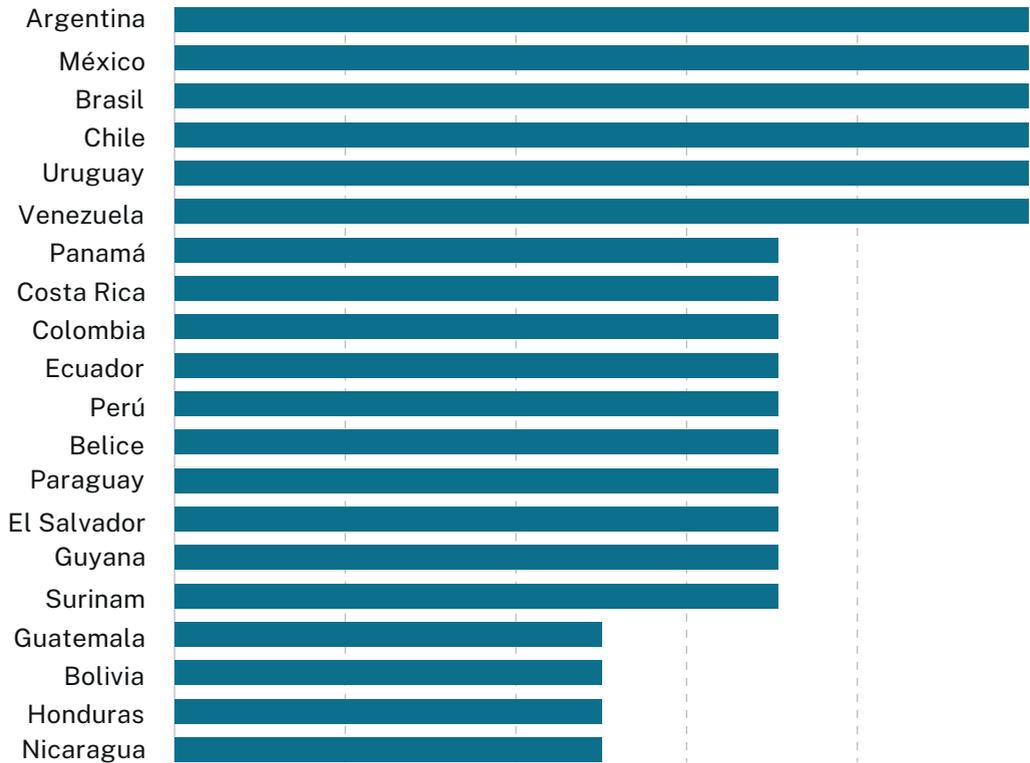
Fuente: Fondo Monetario Internacional y PNUD, 2022.

caso, y haciendo un análisis global de todas las brechas, se pueden distinguir tres grupos de países. Ubicándose de izquierda a derecha los países con mejor desempeño en cuanto a las brechas a vencer.

El acceso de la mayoría de los países a la mejora en sus rentas se ha debido en general a la explotación de sus recursos naturales (minería, agricultura) y a

las ventajas coyunturales relativas de las materias primas en cada uno de ellos. La industrialización en todos ellos es muy variada y primaria. Los países de mejor renta presentan industrias más establecidas y que participan en mayor medida en su PIB, o bien el área de servicios y finanzas está más desarrollada. Pero toda esta situación parece marcar un

Agrupación de países por minimización de 'brechas' (de mayor a menor)



* Las 'brechas' son obstáculos como ingresos, desigualdad, pobreza, inversión y ahorro, innovación y productividad, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente. CEPAL distingue tres grupos de países: de arriba a abajo, los países aparecen ordenados según el mejor desempeño en cuanto a las brechas a vencer. Fuente: CEPAL, 2012.

Organismos de Ciencia, Tecnología e Innovación en Latinoamérica

Argentina	CONICET – Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Bolivia	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Brasil	CNPq – Ministerio de Ciencia y Tecnología
Chile	CONICYT - Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
Colombia	COLCIENCIAS - Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Costa Rica	Ministerio Ciencia y Tecnología
Ecuador	SENESCYT - Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
El Salvador	CONACYT - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Guatemala	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
Honduras	Consejo Hondureño de Ciencia, Tecnología e Innovación
México	CONACYT - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Nicaragua	CONICYT - Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología
Panamá	SENACYT - Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
Paraguay	CONACYT - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Perú	CONCYTEC - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Uruguay	ANII - Agencia Nacional de Investigación e Innovación
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación

Fuente: Elaborado por los autores.

estado estático de la renta los países latinoamericanos, situación que en otras regiones del mundo –Australia o Canadá a comienzos del siglo XX, Japón en la década de 1960, los “tigres asiáticos” en los años ochenta, o Israel

recientemente– ha sido superada por aportes innovadores y desarrollos científicos y técnicos que libraron a esas economías de los vaivenes de los precios de productos primarios o el agotamiento de los recursos naturales.

■ El sistema de ciencia, tecnología e innovación

En los países de latinoamericanos los sistemas de ciencia y tecnología, si bien difieren, en general muestran patrones concordantes. Se trata de consejos o agencias oficiales, que

atienden las inversiones en el área, promueven las investigaciones y los cuadros de científicos y técnicos, propendiendo a cubrir necesidades

y vancantes en determinados aspectos e intereses de cada país.

En particular dependiendo de la constitución política de cada una de las naciones, estas agencias o consejos pueden ser nacionales o estatales o provinciales. Los países con regímenes territoriales de tipo federal, como son México, Venezuela, Brasil y Argentina, presentan instituciones nacionales de ciencia y tecnología, que conviven con consejos o agencias, provinciales o estatales de promoción, dependientes de sendos ministerios y disponiendo de presupuestos aportados por los Estados nacionales y provinciales o estatales respectivamente. Estos organismos en general tienen dependencias que se ocupan eventualmente del desarrollo y la transferencia al medio de los resultados de las investigaciones científicas y tecnológicas

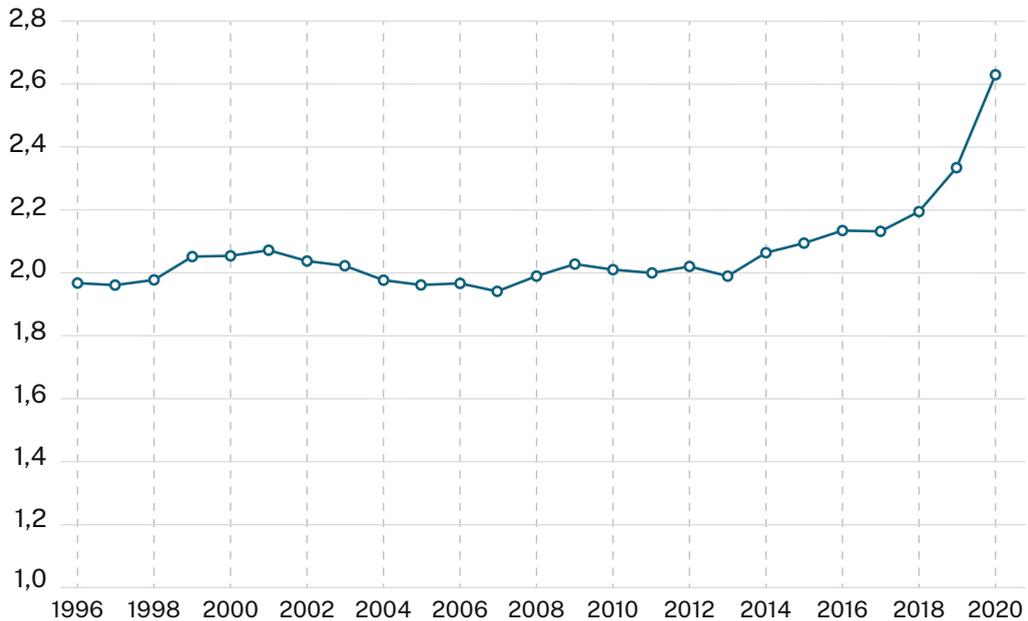
Por otra parte, existen en los diferentes países de la región organismos de investigación, desarrollo e innovación vinculados a empresas estatales de energía, de agua, institutos de tecnología industrial, de tecnología agrícola, de explotación minera e hidrocarburífera, de hidrología, de oceanografía, o vinculados a instituciones militares y de seguridad. Cada uno atendiendo investigaciones, desarrollos e innovaciones específicos de cada entidad.

Por último, y no por ello menos importante, todas las universidades de la región presentan con diferente grado de desarrollo organismos propios de promoción de investigaciones, desarrollo, e innovación, en ciencia y tecnología. Como ejemplo, algunos casos como el de la Universidad Nacional de Córdoba en Argentina, que tiene en su seno una incubadora de Empresas Tecnológicas y de Innovación a las cuales promueve, en sociedad con actores privados, en su fase inicial para que luego se vuelquen directamente al medio.

«Los países más desarrollados y aquellos que han logrado pasar a rentas altas han sostenido en el tiempo fuertes inversiones en ciencia y tecnología»

Las inversiones en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), en la región son fuertemente dependiente de los Estados, ya que, salvo contadas excepciones, fundamentalmente circunscriptas a cuestiones puntuales de corto plazo, la industria privada no realiza este tipo de financiamiento. En ese aspecto Latinoamérica está fuertemente rezagada respecto de los valores referidos al PIB que se dan en otras regiones, principalmente Estados Unidos, Europa y Asia Oriental.

Inversión media en ciencia y tecnología en el mundo (% PIB)



Fuente: Banco Mundial, 2023

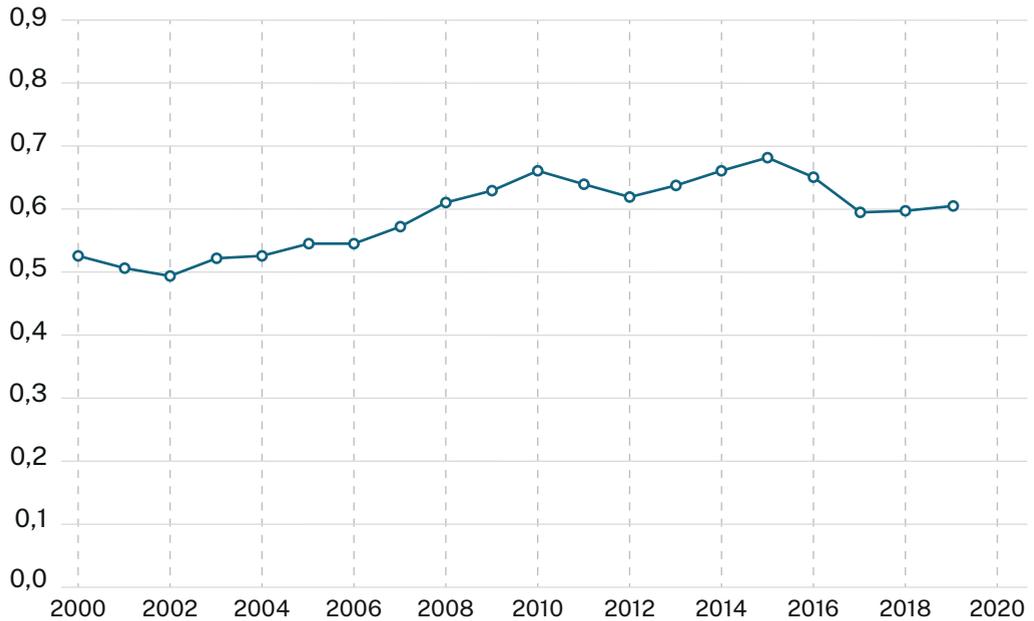
Si bien no es absolutamente cierto que a mayor inversión, mayores serán los resultados y viceversa (Italia, por ejemplo, tiene una baja inversión, del 1,5% del PIB, pero es uno de los países con mayor número de patentes), en general los países más desarrollados y aquellos que han logrado pasar a rentas altas han sostenido en el tiempo fuertes inversiones en ciencia y tecnología.

Según datos del Banco Mundial, la media mundial en los últimos 20 años es superior al 2% del PIB, y desde 2017 se verifica un incremento sostenido, llegando a una media superior al 2,6%. Es muy superior en EEUU, Alemania,

Austria y Bélgica, con una media por encima del 3,3% y más aún en Corea del Sur, Japón, e Israel, con medias del orden del 4,5% del PIB. Por su parte España, Italia, Canadá y Francia tienen un promedio de 1,5%, ligeramente por debajo del promedio mundial.

Pero la situación es absolutamente opuesta en Latinoamérica, donde la inversión media de los últimos 20 años es del 0,67% del PIB, con mínimos del 0,03% (Guatemala) y máximos del 1,2% (Brasil). Con una tendencia a la baja en últimos ocho años, estabilizada sin crecimiento. Todo ello se traduce en una importante

Inversión media en ciencia y tecnología en Latinoamérica (% PIB)



Fuente: Banco Mundial, 2023

diferencia en la productividad de las economías de la región.

La investigación y el desarrollo tienen una financiación prácticamente gubernamental, mientras que, en las regiones y países más desarrollados, prácticamente se divide en tercios entre el Estado, universidades/organismos sin ánimo de lucro y empresas privadas.

Las diferencias en valores brutos respecto de los países desarrollados son aún mayores, donde los agentes privados invierten entre 200 y 700 dólares por habitante, mientras que en Latinoamérica en los países con mayor gasto (Argentina, Brasil

y Chile) las empresas invierten una media de 50 dólares por habitante, 20-30 dólares por habitante en México, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. La inversión gubernamental es más elevada, de 20-35 dólares en Argentina, Brasil, Chile y México, muy inferior a los 150-250 dólares por habitante en los países desarrollados.

La cuestión es más marcada cuando se analiza el resultado, la incorporación de conocimiento a la producción, lo que habitualmente se define como innovación y los factores que sirven para su mejoramiento.

Pese a las críticas que puedan realizarse al mismo (demasiado

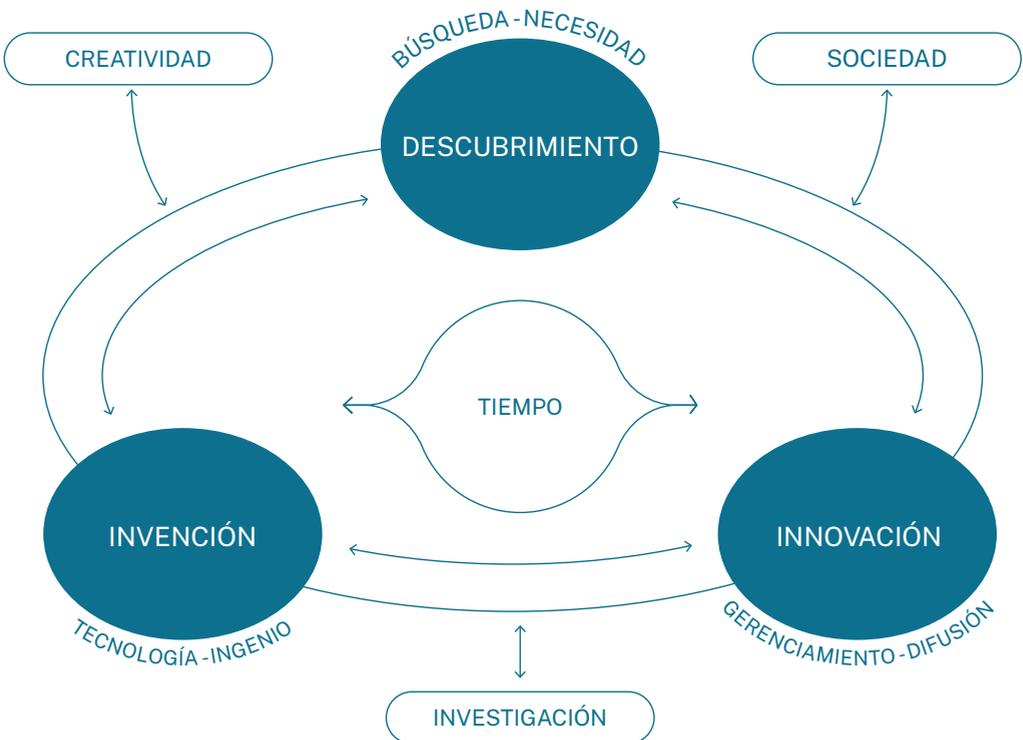
peso a los aspectos formales y políticos y menos a los resultados), el Índice Global de Innovación (GII) de la Organización Global de la Propiedad Intelectual, tomando en cuenta aspectos tales como instituciones, capital humano, infraestructura, sofisticación del mercado, conocimiento, tecnología y creatividad, brinda un marco

referencial de la situación regional. Entre los 132 países analizados, Latinoamérica aparece en la posición 50 con Chile, seguido de Brasil (54), México (60), Colombia (63), Perú (65) y Argentina (69), pese a que este último es el país con más investigadores por millón de habitante de toda la región.

■ Universidad, innovación y transferencia

En general las universidades latinoamericanas tienen en sus estatutos y objetivos primordiales

buscar la vinculación con el medio, siendo una de las facetas más importantes la búsqueda



de necesidades en el medio y la transferencia al mismo de las posibles soluciones desarrolladas en conjunto. Todo ello deviene de la fuerte influencia regional de la Reforma Universitaria, que se generó en la Universidad de Córdoba en 1918 y que permeó en todas las universidades de la región promoviendo el gobierno compartido entre toda la comunidad universitaria, la provisión de los

cargos docentes por concursos públicos, la libertad de cátedra y la extensión universitaria. Precisamente esta última es entendida hoy, además de la cultura, la enseñanza y la divulgación, como esa vinculación de investigación, desarrollo e innovación con la comunidad a la que la universidad sirve y de la que se nutre.

El círculo que vincula el Descubrimiento, la Invención y la



Innovación puede sintetizarse en la siguiente figura que relaciona el descubrimiento la invención y la innovación:

En esa figura se aprecia la interrelación entre lo que se define como “descubrimiento”, es decir encontrar lo que existe para lo cual es necesaria la curiosidad y la necesidad de búsqueda, la

invención, para lo cual es necesaria la ciencia, la tecnología, el ingenio y la creatividad, y finalmente la innovación, que precisa la gestión, el desarrollo y la inversión que resultará en la transferencia a la sociedad. Para ello es necesario vincularse, nutrirse e interactuar con la sociedad para que la investigación, ya sea básica, aplicada y sus desarrollos,

culminen en innovaciones que desenvuelvan en el país o la región a la cual están vinculados.

Si bien pueden citarse experiencias locales de transferencia de resultados de investigación y desarrollo de los centros de estudios superiores al medio, como la creación de cables eléctricos antillana para Pirelli por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en

la década de 1970, el desarrollo de equipos de refinación de cobre para cooperativas de chatarreros en Chile por parte de la Universidad Nacional en los años ochenta, o la transmisión de conocimiento en consultoría para grandes obras en Argentina, Colombia y Brasil desde los años noventa, la incidencia de esas experiencias es mínima frente al potencial que tienen las casas de altos estudios al respecto.

■ Innovación para superar la renta media

Como corolario de este análisis puede decirse que la forma que en el resto del mundo se ha logrado escapar del estancamiento de las economías dentro de la llamada renta media y disminuir las brechas de inequidad, ha sido la innovación, como resultado del crecimiento en volumen y calidad de las investigaciones y desarrollos en ciencia y tecnología.

Latinoamérica cuenta con organismos gubernamentales y universidades de prestigio en el campo de la investigación y desarrollo, con diferencias marcadas entre los países, pero que con una colaboración mutua dentro de la región podrían reducirse. En este aspecto la relación Sur-Sur con países de otras regiones (África, Sureste Asiático, etcétera) potenciarían los resultados. En

especial para afrontar los desafíos de la agenda 2030 de la Naciones Unidas, y aprovechar las ventajas comparativas de los recursos regionales y su industrialización.

La inversión es la clave para lograr estos cambios, pero como la inversión oficial no alcanza, es necesario acudir al apoyo de instituciones y empresas privadas que apuesten a este desafío tal como ocurre en las regiones más desarrolladas.

En este marco las universidades de América Latina, con su carácter de autonomía, gratuidad, libertad de pensamiento, ingreso irrestricto y calidad en su formación e investigación, deben convertirse en el catalizador de todas estas realidades para finalmente alcanzar los estándares que nuestras sociedades merecen. ■

El impacto económico de la cultura en los países de la comunidad iberoamericana

La continua expansión de la cultura iberoamericana se debe en gran medida al creciente reconocimiento mundial de su diversidad, riqueza y calidad cultural y artística, con una creciente demanda de productos culturales iberoamericanos en diferentes mercados de todo el mundo.

JOSÉ HENRIQUE PAIM FERNANDES

—

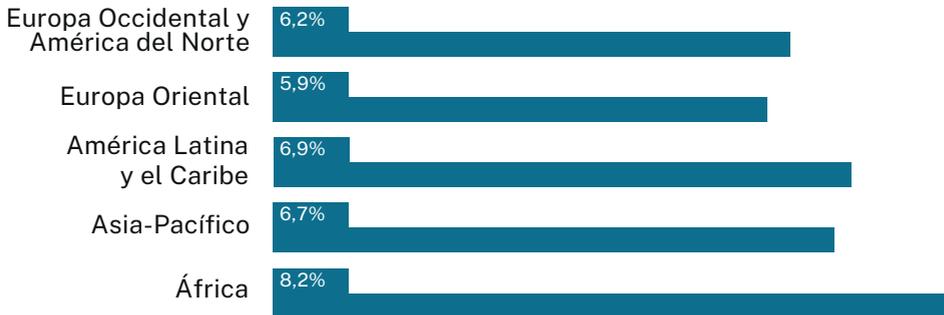
CON una población de más de 650 millones de personas, la comunidad de países iberoamericanos está formada por Portugal, España y Andorra en la península Ibérica, Guinea Ecuatorial en África y las 19 naciones de habla española y portuguesa situadas en América Latina, que comparten el castellano o el portugués como lengua, una historia, una religión –el cristianismo– y una serie de tradiciones culturales. Rica en diversidad cultural, la comunidad iberoamericana percibe en los últimos años cómo

su cultura adquiere cada vez más relevancia en la economía mundial, impulsando el crecimiento en diversos sectores. En auge incluso durante la pandemia de Covid-19, la cultura iberoamericana abarca una amplia gama de ámbitos, como la música, el cine, el teatro, la televisión, la literatura, la moda y el arte, impulsando el crecimiento de sectores como música, cine, teatro, televisión, literatura, moda y arte; en auge incluso durante la pandemia.

La continua expansión, incluso en un momento de crisis global, se debe en gran medida al creciente

José Henrique Paim Fernandes es economista y profesor brasileño, director del Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais (FGV DGPE) de Brasil.

Empleo en el sector cultural sobre el empleo total (%)



Fuente: DIEU, 2016 y BOP Consulting, 2021.

reconocimiento mundial de la diversidad, riqueza y calidad cultural y artística de estos países, que ha generado una demanda de productos iberoamericanos en diferentes mercados de todo el mundo. La globalización y el aumento del consumo de contenidos en *streaming* han contribuido a este crecimiento. Así, en las últimas dos décadas, el sector ha tenido un impacto significativo en la economía regional, representando una importante fuente de empleo e ingresos. Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, el sector cultural y creativo en América Latina y el Caribe –sin considerar los países europeos de la comunidad– generó en 2019 ingresos por valor de unos 174.000 millones de euros, es decir el 2,4% de su PIB.

Al mismo tiempo, los gobiernos empiezan a ser conscientes de la importancia económica de su cultura y han puesto en marcha programas e iniciativas para el fomento de la producción cultural, como incentivos fiscales y subvenciones. Por su parte, el sector privado también está invirtiendo en proyectos culturales por el potencial beneficio que ofrecen. Basta recordar que la música es una de las principales exportaciones de América Latina y el Caribe y la península Ibérica y que, en 2020, la música latina fue la cuarta categoría más consumida en Estados Unidos.

Así, la cultura iberoamericana se está convirtiendo en un sector económico cada vez más importante, impulsada por diversos factores. Por ello, es

preciso entender qué es la cultura iberoamericana, por qué es relevante y cuáles son los beneficios socioeconómicos derivados de

la inversión en cultura, así como los retos a los que se enfrentan los países de la comunidad iberoamericana en este contexto.

■ ¿Qué es la cultura iberoamericana?

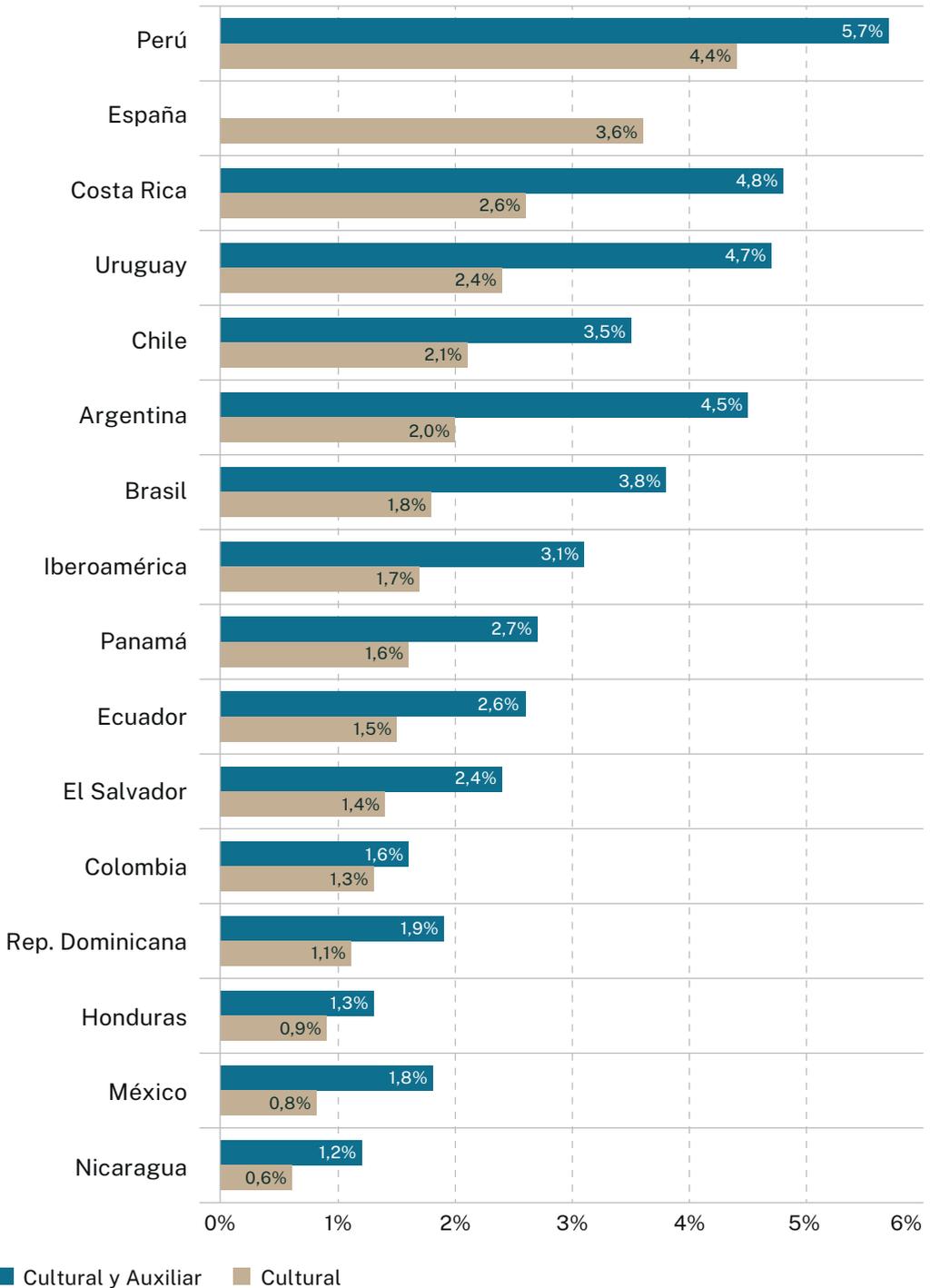
La cultura iberoamericana hace referencia al conjunto de tradiciones, prácticas, creencias y manifestaciones artísticas surgidas en los países de América Latina y el Caribe y la península Ibérica. Se compone de una variedad de influencias –incluidas las tradiciones indígenas y africanas, así como las convenciones y prácticas europeas de los colonizadores españoles y portugueses– y desempeña un papel importante desde el punto de vista histórico y social, ya que la región ha estado marcada por conflictos políticos, sociales y económicos a lo largo de los siglos, como la colonización, la esclavitud, las luchas por la independencia y la determinación de las fronteras entre países. Estos acontecimientos tuvieron un impacto significativo en la población, contribuyendo a conformar las identidades nacionales y, en consecuencia, la producción artística. Fuente de identidad y orgullo para los pueblos de la región, la cultura es una expresión de la historia, los valores y las tradiciones de sus países y,

como tal, una forma de preservar la memoria colectiva.

«Fuente de identidad y orgullo para los pueblos de la región, la cultura es una expresión de la historia, los valores y las tradiciones de sus países y, como tal, una forma de preservar la memoria colectiva»

Como indicaba el estudio realizado en 2012 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), “Iberoamérica es una región de incommensurable riqueza natural y cultural. Un extenso territorio que alberga distintas geografías, climas y paisajes, dando lugar a bellezas naturales elogiadas en todo el mundo. También acoge gran diversidad de culturas y lenguas, con historias, tradiciones y manifestaciones culturales propias que enriquecen su patrimonio. Una riqueza forjada a

El sector cultural y auxiliar como porcentaje del empleo total (2019)



Fuente: CEPAL.

lo largo de los siglos en el territorio iberoamericano, cuya sustancia se encuentra en nuestros pueblos originarios, el choque con la cultura europea y africana y los diversos flujos migratorios que, a lo largo del tiempo, han contribuido a la constitución de nuestras identidades.

El sector cultural es una de las áreas más dinámicas de la economía mundial, y se considera un importante motor de desarrollo económico y social. Esto se debe a su extraordinaria capacidad para generar riqueza y a su amplitud y alcance, ya que involucra a “muchos sectores y porque es una economía articulada con otras economías, creando oportunidades para mejorar la calidad de vida y la ocupación, el trabajo y los ingresos de diversas poblaciones”, según el sociólogo Juca Ferreira,¹ exministro de Cultura de Brasil.

En este sentido, la cultura iberoamericana es una de las

más importantes de este sector, al presentar una gran diversidad cultural y artística, que se manifiesta en áreas como la música, la literatura, el teatro, el cine, las artes plásticas y la danza, entre otras. Tiene un gran valor económico en varios países de la región, como generadora de empleo e ingresos para un número considerable de personas, al promover el turismo y la atracción de visitantes –y divisas– de todo el mundo. Además, como la región está marcada por una gran diversidad cultural, con muchas lenguas, tradiciones y costumbres diferentes, al compartir estas expresiones culturales, la población aprende a apreciar y respetar las diferencias, convirtiéndose en un ejemplo mundial de coexistencia, comprensión y tolerancia. En los últimos años, ha sido reconocido como un sector económico con un importante potencial de creación de empleo y crecimiento económico.

■ La economía de la cultura

Según el estudio “El impacto económico de las industrias creativas en las Américas”, patrocinado por la Organización de Estados Americanos (OEA), el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el British Council y elaborado por Oxford Economics, la región representa aproximadamente 87.000 millones de dólares de las

1. “Economía de la cultura, grandeza y complejidad”. *Le Monde Diplomatique*, mayo de 2023.

exportaciones creativas mundiales, cerca del 14% del total mundial. Representa casi dos quintas partes de las exportaciones de personal y servicios culturales y recreativos (incluidos los servicios audiovisuales) y más de un cuarto del mercado mundial de exportación de artes visuales. También ha demostrado una enorme resistencia frente a la crisis económica mundial, creciendo una media del 4,3% anual desde 2008. Se estima que el sector cultural en América Latina y el Caribe emplea a unos 29,5 millones de personas. Según la OEI, en Iberoamérica, el sector representa entre el 1,7% y el 3,1% del empleo total de la región, siendo un sector dinámico y en constante evolución.

A medida que ha ido teniendo mayor impacto económico, han surgido, a su vez, nuevas expresiones para definir el sector: economía creativa, economía naranja, industrias creativas, economía de la cultura... Esta diversidad de denominaciones dificulta los estudios e investigaciones en el área porque no hay consenso ni en la terminología ni en el nivel de cobertura del sector. La economía creativa es el concepto predominante, pero en Bolivia, Cuba y Perú, se denomina industrias culturales; en Argentina y Uruguay, industrias creativas, mientras que en España, Guatemala y Panamá se utilizan indistintamente ambas expresiones.

Brasil adopta *economía da cultura*; Chile, economía creativa; Costa Rica, economía naranja; Portugal, sector creativo, Ecuador y Honduras, y, en sus documentos, la OEI habla de industrias culturales y recreativas.

«Para que los países iberoamericanos tengan un mayor control y obtengan más beneficios de su cultura, será necesaria una acción común y concertada, que requerirá articulación y pactos en distintos ámbitos»

En cuanto al ámbito de aplicación, en algunos países se consideran todas las producciones del ámbito cultural y, en otros, solo las sujetas a derechos de autor. A menudo, incluso cuando los países utilizan el mismo término para un sector, ese sector se define de forma diferente. Por ejemplo, Reino Unido incluye la moda en su definición de industrias creativas, pero Francia no. Esta, por su parte, incluye la arquitectura en su definición de industrias creativas, mientras que España no lo hace.

Otra barrera para la elaboración de estudios y trabajos es la falta de estadísticas recientes sobre el sector y, una vez más, la falta de uniformidad en cuanto a las áreas incluidas en los datos disponibles. Dado que las comparaciones solo pueden hacerse utilizando una

metodología consistente y que comparar datos de diferentes estudios que utilizaron métodos distintos lleva a conclusiones inexactas, los países iberoamericanos deberían trabajar seriamente para estandarizar los términos y el alcance de las acciones y producciones del sector, de modo que los gobiernos puedan actuar de forma conjunta basándose en información precisa. Las estadísticas y datos contenidos en el Marco de Estadísticas Culturales de la UNESCO, que deberían ser los indicadores

de referencia para el sector, están desactualizados, datan de 2009, mientras que el departamento de Estadísticas de la organización ya está revisando la información para crear un nuevo marco de indicadores culturales para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El panorama más completo y actualizado lo encontramos en el estudio “La contribución de la cultura al desarrollo económico en Iberoamérica”, de la CEPAL y la OEI, una recopilación y comparación exhaustiva de datos del sector.

■ Cultura, mundo digital y Estados-nación

Es interesante tener en cuenta que una de las razones que explican el impacto económico de la cultura es el hecho de que se trata de un bien no rival y no excluible. Es decir, puede ser consumido por un gran número de personas al mismo tiempo, sin que el consumo de una persona afecte a la capacidad de otra para consumirlo. Además, es fácilmente reproducible, lo que significa que puede ser compartido y distribuido a un gran número de personas con poco o ningún coste adicional. Naturalmente, esta situación se deriva de la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación. Internet, la

digitalización y la globalización no solo han revolucionado el concepto de cultura, sino que también han democratizado y ampliado el acceso a ella y sustentan una poderosa economía mundial.

Sin embargo, y en sentido contrario a esta expansión y democratización, el dominio del flujo internacional de bienes y servicios culturales está en manos de unos pocos conglomerados empresariales, que son los principales beneficiarios. Los países desarrollados se han visto muy favorecidos, con porcentajes superiores a la media mundial, mientras que los países de Mercosur, por ejemplo, han tenido un porcentaje inferior a la media del 3%.²

2. Hendrick Van Der Pol, “Papel clave de las industrias culturales y creativas en la economía”. Canadá: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2007.

“En un contexto marcado por el desarrollo de las industrias culturales y la globalización, hoy muchos bienes culturales solo pueden ser ofrecidos por empresas con un volumen de producción importante para abastecer los mercados nacionales y extranjeros, lo que ha dado lugar a la aparición de empresas transnacionales. Como consecuencia de estos procesos, la producción y distribución de bienes culturales está muy concentrada en unos pocos países y en unas pocas empresas. Iberoamérica ocupa un lugar secundario en el panorama mundial, lo que tiene efectos económicos, pero también culturales para nuestra región, en la medida en que su diversidad deja de ser visible frente al consumo masivo de bienes culturales estandarizados que llegan del exterior”.³

Según Ferreira, “las empresas multinacionales, que producen y difunden contenidos culturales y artísticos, y las gigantescas empresas virtuales supranacionales, que transportan y ponen a disposición en internet contenidos culturales a una escala sin precedentes, operan a nivel mundial y forman parte del juego y la disputa económica y geopolítica en el mundo. En muchos aspectos son ya más decisivas que muchos Estados nacionales. No pueden

dejar de ser parte expresiva de las estrategias de desarrollo económico, mantenimiento y reproducción de las hegemonías geopolíticas vigentes y de la afirmación del capitalismo globalizado. No es posible pensar en un desarrollo económico y social nacional sostenible, soberano y democrático sin tener en cuenta estas cuestiones”.

«Internet, la digitalización y la globalización han democratizado y han ampliado el acceso a la cultura. Sin embargo, el flujo internacional de bienes y servicios culturales está en manos de unos pocos conglomerados empresariales»

Por tanto, el único actor con la visión y el poder para proponer e impulsar políticas públicas culturales que puedan aumentar el impacto de la cultura a nivel nacional y en términos de economía global es el Estado. Sin él a la cabeza del proceso, será difícil que los países de la comunidad iberoamericana adoptasen medidas estratégicas conjuntas para alcanzar este objetivo. Existen, naturalmente, medidas a

3. CEPAL/OEI. “Cultura y Desarrollo Económico en Iberoamérica”. 2014.

poner en práctica por los Estados nacionales: por ejemplo, invertir en infraestructuras culturales, promover sus expresiones culturales, estimular la economía creativa, proteger los derechos de autor, promover el turismo cultural, fomentar la colaboración regional y estimular la inclusión social, lo que añade programas de educación artística en comunidades desfavorecidas, la promoción de artistas y expresiones culturales de grupos minoritarios, y la preservación y valoración de las tradiciones culturales locales. Estimular la integración de la cultura con la innovación y la tecnología, apoyar proyectos que exploren nuevas formas de expresión cultural como la realidad virtual, el arte digital y las plataformas de distribución en línea, e integrar la

cultura en otras políticas sectoriales son otras medidas que pueden reforzar la posición de la cultura como sector estratégico e impulsor del desarrollo económico y social de los países de la comunidad.

Sin embargo, para que los países iberoamericanos tengan un mayor control y obtengan más beneficios de su cultura, será necesaria una acción común y concertada, que requerirá articulación y pactos en distintos ámbitos, desde la adopción de criterios, términos y metodologías de investigación comunes hasta cambios en las legislaciones nacionales y el establecimiento de marcos reguladores compartidos que permitan la formación de un sólido mercado cultural en el vasto territorio que ocupan los 23 países que forman esta rica y diversa comunidad. ■

Educación Artística: instrumento imprescindible para alcanzar un nuevo contrato social en Iberoamérica

La construcción de un nuevo contrato social para Iberoamérica debe sustentarse en un acuerdo entre iguales que desean construir un espacio de progreso desde el fortalecimiento de la cultura como marco de convivencia común. El arte y la cultura nos permiten generar narrativas que nos unen.

FEDERICO BUYOLO

—
LA construcción de un nuevo contrato social permite generar nuevas narrativas compartidas entre actores que defienden modelos de gobernanza social diferenciados. Un contrato es a la vez un proceso y un proyecto que se construye a través de la generación de una imagen consensuada del futuro y el compromiso de todas las partes para llegar a los acuerdos que permitan el desarrollo social, cultural y económico de la sociedad. En definitiva, se trata de compartir

ilusión, visión y decisión para afrontar el futuro. Esta construcción ha de basarse en los valores que nos unen, esos que conforman nuestra manera de entender el progreso humano desde la diversidad que nos permite construir una cultura común.

El arte, la cultura y la educación son claves para construir ese espacio común que nos haga afrontar el presente y liderar el futuro apoyándonos en nuestro legado común: una comunidad de culturas para una civilización.

Federico Buyolo, pedagogo, es director cultural de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.

La aportación de la Educación Artística a la construcción de un nuevo contrato social para Iberoamérica se sustenta en el papel que ejerce para comprender la sociedad, desarrollar los derechos culturales de todas las personas, fomentar la creatividad y

mantener una permanente actitud de duda y cuestionamiento sobre nuestro papel como protagonistas de las acciones necesarias para hacer de nuestro legado común los valores que constituyen el futuro social y cultural de Iberoamérica.

■ Educación Artística, eje vertebral de la apuesta por la transformación social

En los momentos de incertidumbre global que vivimos y en los que los retos se multiplican, es necesario ver la Educación Artística como un eje vertebral de la apuesta por la transformación social desde la base y los valores que nos reconocen como comunidad cultural. La Educación Artística está presente en las políticas educativas de todos los países iberoamericanos, pero no es suficiente que se establezcan artículos, capítulos o disposiciones en las leyes; es necesario ampliar su impacto.

En 2006 se celebró en Lisboa la primera Conferencia Mundial para la Educación Artística con el objetivo de construir capacidades creativas para el siglo XXI. Una apuesta por garantizar el derecho a la educación y la participación cultural, por desarrollar las capacidades creativas de las personas, por mejorar la calidad de la educación, así como para fomentar la expresión de la

diversidad cultural. Como podemos comprobar, en el momento previo a la crisis financiera y económica de 2008 la apuesta por la Educación Artística estaba encaminada a la creatividad y la innovación.

Siguiendo estos preceptos, el proyecto METAS 2021, aprobado el 19 y 20 de mayo de 2008 en la XVIII Cumbre Iberoamericana celebrada en El Salvador, apostaba por construir una ciudadanía intercultural, tal como ya se había reflejado en la Carta Cultural Iberoamericana aprobada en 2006 en Montevideo. El “Programa de Educación Artística, cultura y ciudadanía” de METAS 2021 ligaba los conceptos de ciudadanía y cultura y apostaba por acrecentar las competencias de los alumnos para aprender a aprender (aprender a ser; aprender a conocer; aprender a convivir; aprender a hacer). En definitiva, una educación para la



Visita escolar al Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires MALBA (30 de noviembre de 2017). Jeff Greenberg/GETTY

construcción de una ciudadanía intercultural.

La Segunda Conferencia sobre Educación Artística, celebrada en Seúl en mayo de 2010, no solo reforzó el papel de la educación artística como construcción de ciudadanía, sino que amplió la función del arte como instrumento que contribuya a la solución de los problemas sociales y culturales del mundo contemporáneo. En definitiva, se le otorga a la educación artística un papel crucial en la construcción de la sociedad desde el arte.

En septiembre de 2022 en México, se celebró la Conferencia Mundial

sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible donde, de nuevo, se abogó por la conexión entre cultura y educación, así como entre cultura y futuro. En este sentido, la declaración final de la conferencia recoge en su punto 13 la necesidad de establecer un nuevo marco revisado de la Unesco sobre cultura y educación. Un papel que ha de sustentarse en los retos globales y en la participación de todas las partes. Igualmente, en el punto 19 de la declaración se hace hincapié en la necesaria inclusión de la cultura en la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas prevista para 2024, a diferencia de lo acontecido en el

proceso de redacción y aprobación de la Agenda 2030, donde la cultura no se incluyó ni como meta ni mucho menos como objetivo. La cultura, el arte y la creatividad son claves para la transformación del mundo en que vivimos y para la inauguración de un nuevo contrato social.

«Es necesario seguir avanzando en un mayor protagonismo de la Educación Artística como instrumento para la creación de una ciudadanía global capaz de afrontar los retos actuales desde una visión que potencie la creatividad, la innovación cultural y la sostenibilidad»

A la hora de establecer el marco general de la situación de la Educación Artística en Iberoamérica, lo primero que descubrimos es la falta de datos e investigaciones cuantitativas que permitan establecer indicadores comunes para evaluar el impacto que está generando el desarrollo de políticas educativas culturales. Igualmente, comprobamos que la literatura que existe al respecto está más centrada en la aplicación práctica de las disciplinas en el sistema educativo, y en especial en el aula, que en el estudio comparado o en el análisis de las políticas en el ámbito de la Educación Artística que los diferentes países

vienen desarrollando. Los intentos para establecer una política común han estado ligados a los programas impulsados por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) tanto para la consecución del programa Educación Artística, Cultura y Ciudadanía de METAS 2021, como para el desarrollo e implementación de la Carta Iberoamericana de la Cultura.

Al analizar la inclusión de la Educación Artística en las leyes educativas de los países iberoamericanos comprobamos que, efectivamente, se han seguido en parte las recomendaciones aprobadas en Lisboa y Seúl. En todas las leyes encontramos referencias a la Educación Artística en los fines de la educación o entre los objetivos educativos. Estas referencias se circunscriben, en la mayoría de los casos, a la introducción de una materia específica relacionada con alguna disciplina artística, aunque hay que destacar la presencia de la enseñanza artística entre los principios u objetivos de las leyes educativas, circunstancia que le otorga una importancia relevante en la educación y en la defensa de los derechos culturales de las personas.

Si comparamos las políticas de educación artística en relación con las resoluciones aprobadas en las conferencias mundiales de Lisboa y Seúl, vemos que su desarrollo en el espacio iberoamericano dista de

seguir las hojas de ruta marcadas. Sin duda, el derecho, participación y fomento de las capacidades está cubierto con las leyes educativas, aunque en la mayoría de los casos con actuaciones a mínimos: tan solo en el caso de España, Portugal, México, El Salvador y Panamá se otorga un papel relevante a la Educación Artística en la solución de los problemas socio-culturales del mundo contemporáneo.

Es necesario seguir avanzando

en un mayor protagonismo de la Educación Artística como instrumento para la creación de una ciudadanía global capaz de afrontar los retos actuales desde una visión que potencie la creatividad, la innovación cultural y la sostenibilidad. Por ello, es importante repensar la Educación Artística e integrarla en los debates de futuro como instrumento de transformación, siguiendo las recomendaciones debatidas y aprobadas en el seno de Mondiacult.

■ La Educación Artística como elemento polisémico

Pensar en una Educación Artística para el futuro requiere entender el papel crucial que desempeña en el desarrollo personal y, fundamentalmente, para entender el mundo en que vivimos y afrontar las soluciones desde una visión integral. El arte es más que *la expresión de las ideas, es la expresión organizada de los impulsos internos que nos permite sentirnos parte de la comunidad sin perder nuestra singularidad*. El arte es tanto esencia de la persona y valor intrínseco, como oficio pero, ante todo, un derecho clave para la construcción de la comunidad como entidad social de primer orden.

La Educación Artística como elemento polisémico nos abre tres vías de aprendizaje: una

educación en habilidades artísticas; una educación esencial para comprender el mundo simbólico; y una educación que va más allá de los conocimientos o habilidades para introducirse en lo más hondo de los valores comunes de ciudadanía. En definitiva, un ejemplo claro del concepto de “aprender a aprender” que defendió Jacques Delors en su libro *La educación encierra un tesoro*.

El aprendizaje de las habilidades artísticas, en cualquiera de sus modalidades, permite entender el arte desde la experimentación; una acción necesaria para comprender el poder transformador que ejerce la actuación artística más allá de la belleza de la expresión del arte. Una forma de aprender.



Clase de arte en el Centro Cultural Recoleta (Buenos Aires, 1 de diciembre de 2017). Jeff Greenberg/GETTY

El arte brinda a través de la educación: alfabetización cultural, habilidades para la creatividad, comprensión del mundo en que vivimos y capacidad para la experimentación desde la acción y la reflexión crítica. El arte nos enseña a mirar, a comprender los simbolismos y las realidades que constituyen la realidad en la que nos movemos. Además, entender la educación artística como una competencia clave ayuda a entender, a su vez, nuestra herencia cultural y el pasado como fundamento para interpretar el presente.

Por último, la Educación Artística es pieza fundamental para construir sociedades plurales; es clave para la construcción de una comunidad iberoamericana de la cultura. Esta riqueza cultural se fortalece a través de la creación de nuevas narrativas incluyentes donde las personas, las

culturas y las expresiones artísticas como representación de la herencia cultural compartida, encuentran un espacio común.

Los derechos culturales están ampliamente reconocidos en los tratados internacionales desde que en 1948 la Declaración de los Derechos Humanos los incluyera en su artículo 27: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”. La Carta Cultural Iberoamericana impulsada por la OEI recoge este derecho cultural y establece las estrategias para lograr una comunidad iberoamericana sustentada en el valor de su cultura, la participación como eje clave para su desarrollo y la educación como instrumento de transformación.

■ Instrumento en la construcción y desarrollo del nuevo contrato social

Por ello, ahora que nos encontramos “entre las promesas del pasado y las incertidumbres del futuro”,¹ es el momento de volver a imaginar el papel de la educación artística en la consecución del nuevo contrato social para Iberoamérica. Una

educación que, basándose en el desarrollo e implementación ya logrado, avanza hacia un nuevo modelo de Educación Artística imbricado en el nuevo contrato social. Una educación artística que es la base, el instrumento y el fin del

1. OEI, “La Educación Artística da un paso al frente”, 2023.

cambio. La base de la acción gracias al legado común que atesora el conjunto de los países que componen Iberoamérica como comunidad cultural diversa; el instrumento para la transformación, a través de una educación que construye ciudadanía global. Y que, además, se convierte en un fin, con el objetivo primordial de convertir esta transformación en el objetivo compartido de ser comunidad cultural.

Para imaginar de nuevo el futuro de la Educación Artística como instrumento en la construcción y desarrollo del nuevo contrato social conviene plantearse varias preguntas: ¿Por qué aprendemos Educación Artística? ¿Es necesario actualizar lo que aprendemos? ¿Estamos enseñando y aprendiendo de la manera más correcta? ¿Cómo redefinimos la gobernanza educativa?

Repensar por qué es importante aprender arte, no solo en la educación formal, pasa por estudiar cómo debe convertirse en una competencia clave de la educación a lo largo de la vida. El aprendizaje del arte y la cultura en el actual momento de incertidumbre global permite a las personas ser capaces de entender la realidad y tomar la iniciativa para crear. En el mundo donde las imágenes han pasado de ser recuerdos a una forma más de comunicación, necesitamos entender el lenguaje visual, aprender a descodificarlo y

comprender el complejo mundo de lo simbólico.

«En el mundo donde las imágenes han pasado de ser recuerdos a una forma más de comunicación, necesitamos entender el lenguaje visual, aprender a descodificarlo y comprender el complejo mundo de lo simbólico»

Repensar por qué aprendemos arte requiere además, como ya estableció Delors, comprender el aprendizaje desde una visión holística: aprender a conocer el arte y la cultura para apreciar el legado cultural que heredamos como personas y como comunidad; aprender a hacer arte y cultura como un instrumento de expresión artística, pero también de las ideas; aprender cultura y arte para atesorar los valores esenciales de las personas, porque somos esencialmente seres culturales; y aprender arte y cultura para convivir, para ser una comunidad de personas iguales que comparten su diversidad cultural como un valor esencial de la vida.

El legado cultural de Iberoamérica es un valor de comunidad que hace de la región un espacio de convivencia, entendimiento y fortaleza colectiva. Por ello, repensar por qué aprendemos arte

y cultura nos lleva a reforzar la idea fundamental de apostar por una educación artística que refuerce los valores esenciales de la comunidad iberoamericana y sienta las bases para el diálogo en la construcción del nuevo contrato social.

«La Educación Artística es el mejor instrumento para garantizar el derecho a la cultura y empoderar a la ciudadanía desde el arte, la cultura y la creatividad»

Otra de las reflexiones que debemos hacernos se refiere al contenido de lo que aprendemos en relación con el arte y la cultura. Está claro que necesitamos apostar por ampliar la base de conocimiento y ensanchar en las leyes educativas iberoamericanas el significado de este aprendizaje más allá de las habilidades o destrezas en el manejo de cualquier disciplina artística. El conocimiento del arte y de la cultura tiene que pensar tanto en el legado y diversidad cultural, en las habilidades para la comprensión y el desarrollo de la expresión artística, como en el papel del arte y la cultura en la solución a los retos actuales. Las leyes educativas iberoamericanas deben institucionalizar estos contenidos y desarrollarlos a través de los currículos educativos de manera

que la Educación Artística sea un valor de transformación más allá de un instrumento de expresión.

La Educación Artística es una competencia esencial. Por ello, es imprescindible reexaminar cómo enseñamos y aprendemos arte y cultura. Como hemos visto, la Educación Artística tiene que entenderse desde una visión de “aprender a aprender”, por tanto, no puede ser solamente el desarrollo de habilidades o la mera adquisición de competencias. En un momento donde la educación se convierte en un instrumento de transformación, se hace necesario profundizar en nuevos modos de aprender y enseñar arte y cultura. Es necesario avanzar en la aplicación de nuevas metodologías didácticas centradas en potenciar la Educación Artística como una competencia de carácter transformador que ponga el foco en el papel que desempeña el arte en el desarrollo de una cultura de comunidad.

Por último, para dar sentido a este nuevo enfoque educativo de la Educación Artística y su contribución como instrumento para el desarrollo del nuevo contrato social en Iberoamérica, tenemos que definir el modelo de organización que permita afianzar los fines y objetivos marcados para la enseñanza y aprendizaje de la cultura. En este sentido, tres han de ser las estrategias para el cambio

en la enseñanza de la Educación Artística: ampliar el derecho a la formación y la participación cultural; reforzar los instrumentos que hacen posible el aprendizaje y la enseñanza; y fortalecer el ecosistema cultural y educativo para mejorar el aprendizaje cultural como instrumento de creación de una ciudadanía global.

Afrontar el reto de construir un nuevo contrato social en Iberoamérica, como hemos visto, requiere la generación de nuevas narrativas compartidas. La generación de un contrato social debe sustentarse “en la idea de que, antes de que empiece la política, todas las partes pueden llegar a un acuerdo de forma libre e independiente”.² La Educación Artística es el mejor instrumento para garantizar el derecho a la cultura pero, además, para empoderar a la ciudadanía desde el arte, la cultura y la creatividad.

La Educación Artística permite entender el mundo de lo simbólico. Comprender los lenguajes visuales de un mundo marcado por la imagen nos ayuda a fortalecer los aprendizajes de otras materias, refuerza la capacidad creativa y construye una ciudadanía sobre los cimientos del legado cultural que hemos atesorado como civilización.

La ciudadanía iberoamericana entiende su diversidad como valor positivo de cultura compartida. La construcción de un nuevo contrato social para Iberoamérica debe sustentarse en un acuerdo entre iguales que desean construir un espacio de progreso social desde el fortalecimiento de la cultura como espacio de convivencia común. El arte y la cultura nos permite generar esas narrativas culturales que nos unen como pueblo. La fuerza del nuevo contrato social se sustenta en el papel crucial de una ciudadanía iberoamericana de la cultura y la diversidad. ■

2. Unesco, “Un nuevo contrato social para la educación: promover un paradigma de interconexión relacional y los conocimientos”, 2023.

Cultura digital y propiedad intelectual: unión indisoluble

La cultura es un importante motor de crecimiento económico y empleo en los países iberoamericanos. Como sociedad tenemos la necesidad y el deber de preservar el acervo cultural y fomentar la producción de cultura en todas sus manifestaciones, así como de proteger a todos aquellos que participan en su creación, expresión y difusión. Ello pasa por el reconocimiento y la defensa de la propiedad intelectual.

RAQUEL EVANGELIO

I MAGINEMOS, por un momento, un mundo sin libros, folclore, arte, canciones, danzas, sin películas, artesanía, sin teatro ni fotografía... La imagen no puede ser más desalentadora, porque la relevancia de la cultura en cualquier comunidad, tiempo y lugar es indiscutible. Aparte de ser necesaria para el desarrollo integral de los seres humanos, porque nos enriquece, forma, entretiene, nos emociona, actúa, según ha recordado recientemente Mariano Jabonero,

secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), como eje vertebrador de la sociedad. En efecto, la cultura es la principal herramienta en la creación y distribución de valores, ideas, creencias, significados y significantes contribuyendo, además, al desarrollo de las identidades, la cohesión social y el ejercicio de los derechos democráticos.¹

De igual forma, la cultura es un importante motor de crecimiento

Raquel Evangelio es profesora titular de la Universidad de Alicante y directora de la Cátedra Iberoamericana de Cultura Digital y Propiedad Intelectual.

1. "Sobre industrias culturales y creativas (ICC)", en *Las industrias culturales y creativas en Iberoamérica. Evolución y perspectivas*, editado por Cátedra Iberoamericana 'Alejandro Roemmers' de Industrias Culturales y Creativas Universidad Miguel Hernández de Elche y Fundación Iberoamericana de las Industrias Culturales y Creativas.

económico y empleo, así como de recuperación, tras el fatídico golpe asestado por la pandemia de Covid-19. En este sentido, según los datos del Informe de 2022 de la UNESCO “Repensar las políticas para la creatividad. Plantear la cultura como un bien público global”, la cultura y la creatividad constituyen el 3,1% del PIB mundial y el 6,2% del total

del empleo. Por lo que se refiere a Iberoamérica, el sector cultural representa el 1,7% de los empleos y constituye entre el 2% y 4% del PIB colectivo, tal como se desprende del informe “La contribución de la cultura al desarrollo económico en Iberoamérica” elaborado por la OEI y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

■ Proteger la propiedad intelectual para promover la cultura

Como sociedad tenemos la necesidad y el deber de preservar nuestro acervo cultural y fomentar la producción de cultura en todas sus manifestaciones, así como de proteger a todos aquellos que participan en su creación, expresión y difusión: autores, artistas intérpretes y ejecutantes, editores y productores... Ello pasa por el reconocimiento y la defensa de la propiedad intelectual, con la que la cultura va irremediabilmente de la mano. De hecho, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 27, como la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, en su artículo XIII, recogen el derecho de acceso a la cultura y el derecho de autor de forma conjunta, demostrando que

son compatibles, convergentes y complementarios.

En efecto, la propiedad intelectual, lejos de suponer – como en ocasiones se pretende – un obstáculo para el acceso a la cultura, es un instrumento imprescindible para favorecerla.

«Lejos de suponer un obstáculo para el acceso a la cultura, la propiedad intelectual es un instrumento imprescindible para favorecerla»

Quizá no pueda decirse categóricamente que sin propiedad intelectual no habría cultura, puesto que la creación de contenidos culturales es innata al ser humano

y anterior al reconocimiento del derecho de autor y los derechos conexos, pero puede afirmarse que la propiedad intelectual fomenta la producción cultural y favorece la variedad de productos culturales, en la medida en que: reconoce y recompensa el esfuerzo y la inversión en tiempo y dinero de todos aquellos que crean y difunden la cultura; constituye un activo intangible que es una fuente de valor y un motor de crecimiento de las empresas; y representa un sistema de incentivos dirigido a producir una cantidad óptima de obras y prestaciones que pueden ser disfrutadas por la sociedad.

«La propiedad intelectual constituye un activo intangible que es una fuente de valor y un motor de crecimiento de las empresas»

¿Cómo se consigue todo ello? Atribuyendo un monopolio de explotación y/o un derecho de remuneración a los autores, los artistas intérpretes y ejecutantes y otros sujetos que contribuyen a la difusión de la cultura entre el público, como editores, productores o fabricantes de bases de datos. Ahora bien, ese monopolio no es absoluto, sino que está sujeto a ciertos límites para garantizar el acceso a los contenidos

protegidos por el mismo, que van desde el establecimiento de un tiempo máximo de vigencia de la protección, transcurrido el cual las obras y prestaciones caen en dominio público –o lo que es lo mismo, pueden ser utilizadas libremente por cualquiera sin necesidad de autorización–, hasta la fijación de excepciones al poder de los titulares de derechos de propiedad intelectual de autorizar o prohibir el uso de sus obras o prestaciones en determinadas circunstancias. Entre ellas están las previstas en favor de bibliotecas, museos y demás instituciones responsables del patrimonio cultural, en favor de personas con discapacidad, que permite la utilización de obras y prestaciones para citas y reseñas e ilustración con fines educativos, de investigación científica, con motivo de informaciones de actualidad, o las relativas a la utilización de extractos de bases de datos.

De este modo, se pretende lograr el equilibrio entre el derecho al reconocimiento y la justa retribución de los creadores, por un lado, y la garantía de acceso universal a la cultura, por otro, recogido como objetivo expreso en la Carta Cultural Iberoamericana aprobada por los jefes de Estado y de gobierno en la XVI Cumbre Iberoamericana (Montevideo, 2006). En ella se asume el compromiso



Plazoleta del Libro en La Candelaria (Bogotá, 18 de agosto de 2022). Jeff Greenberg/GETTY

de incentivar y proteger “las creaciones expresadas en las obras culturales, científicas y educativas, asumiendo que los derechos de los creadores, equilibrados con la garantía del acceso universal a la información, al conocimiento y a la cultura, son fuente de desarrollo y bienestar en las naciones”. Para ello,

los jefes de Estado y gobierno se comprometen, específicamente, a promover iniciativas para “articular el resguardo de los derechos de autor, el desafío planteado por las nuevas tecnologías, el acceso masivo a innovadoras formas de creación y la difusión de bienes y servicios culturales”.

■ Retos en la era de la cultura digital

Casi 20 años después de la aprobación de la Carta Cultural Iberoamericana, seguimos enfrentándonos a iguales y nuevos desafíos derivados de la

transformación digital de la cultura. La digitalización ha transformado radicalmente nuestros hábitos de consumo de contenidos, pasando de un uso analógico a

otro digital, intensificado a raíz de la pandemia; y, en paralelo, ha provocado la aparición de nuevos modelos de negocio ligados a los contenidos digitales. Según datos de Eurostat, el 70% de los contenidos que circula por la red es contenido cultural, muchos de ellos protegidos por derechos de autor o derechos conexos, siendo difícil para los titulares de tales derechos protegerlos y controlar el uso de sus obras y prestaciones.

«Los NFT permiten asociar a cualquier objeto virtual un certificado de autenticidad y ofrecen interesantes oportunidades para los creadores, pero también generan riesgos para sus derechos»

El desarrollo tecnológico ha dado lugar, asimismo, a nuevos formatos, como los NFT, (Non Fungible Token, siglas en inglés) que permiten asociar a cualquier objeto virtual un certificado de autenticidad que acredita al propietario como único poseedor de la pieza original, y ofrecen interesantes oportunidades a los creadores (para algunos, como los artistas visuales, han llegado a ser, incluso, una tabla de salvación durante la pandemia). Pero también generan riesgos para sus derechos, puesto que, por

desconocimiento o no, se *tokenizan* obras y prestaciones protegidas sin la pertinente autorización de los titulares de derechos de propiedad intelectual. También la inteligencia artificial (IA) utiliza material protegido por derechos de autor para entrenar sus modelos de lenguaje y crear obras, sin que, en muchos casos, se obtenga previo consentimiento de los titulares de derechos; o, aun cuando se obtenga, sin que los creadores y artistas obtengan beneficios proporcionados a los que la IA genera.

A todo ello hay que sumar la debilidad de los creadores y artistas frente a los cesionarios de sus derechos; es decir, los editores, productores y demás sujetos a quienes ceden sus derechos para la explotación de las obras y prestaciones. Las relaciones entre unos y otros no se suelen desarrollar en condiciones de igualdad, lo que provoca, en la mayoría de casos, un desequilibrio en las negociaciones para la cesión de derechos. Si a ello añadimos la irrupción de las plataformas digitales, que suponen un intermediario más en la cadena de valor, la situación empeora todavía más para autores y artistas, dado que, de los significativos beneficios económicos obtenidos por aquellas, estos suelen recibir una ínfima parte. Se trata del fenómeno del *value gap* o brecha de valor entre

los ingresos de la explotación de contenidos protegidos y lo que perciben sus creadores, intérpretes o ejecutantes, del que se ha empezado a hablar con el *boom* del consumo digital de obras y prestaciones.

Así las cosas, no es de extrañar que la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales, aprobada durante la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y

de Gobierno (Santo Domingo, 2023), recoja el compromiso de trabajar para “procurar, conforme a la normatividad de cada país, los cauces jurídicos que garanticen las formas de expresión, creación artística, y emprendimiento características de los entornos digitales”; cauces jurídicos en los que, indudablemente, se encuentra la propiedad intelectual sobre los ricos y diversos contenidos y expresiones culturales de Iberoamérica.

■ La Cátedra de Cultura Digital y Propiedad Intelectual

En este contexto, en 2020, en virtud de un convenio de colaboración entre la Universidad de Alicante y la OEI, se creó la Cátedra Iberoamericana de Cultura Digital y Propiedad Intelectual que, desde 2022, cuenta además con el respaldo de la Asociación para el Desarrollo de la Propiedad Intelectual (ADEPI). El objetivo de esta cátedra institucional es servir de vehículo de reflexión, debate, formación, divulgación e investigación en el campo de la cultura digital y la propiedad intelectual (en su sentido estricto de derecho de autor y derechos conexos) en Iberoamérica. Para ello cuenta con un nutrido grupo de expertos, formado por juristas de prestigio en sus ámbitos de

actividad que colaboran aportando sus conocimientos, experiencia y buen hacer.

La cátedra organiza seminarios de formación avanzada destinados a capacitar a colectivos concretos, como el personal de las oficinas nacionales de propiedad intelectual y organismos equivalentes, de los ministerios de Cultura de los países iberoamericanos o de las entidades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, así como a promover el intercambio de buenas prácticas en materia de cultura digital y propiedad intelectual. Hasta la fecha, se han organizado tres seminarios, todos impartidos online, y se han abierto al público general para permitir su seguimiento al mayor número de personas.

De igual forma, también en el ámbito de la formación y la investigación, la cátedra ofrece ayudas económicas para la realización de cursos de posgrado o estancias de investigación en materia de cultura digital y propiedad intelectual. Conscientes de la importancia de la divulgación y de la concienciación de la necesidad de proteger a los creadores y demás operadores de la cadena de valor

de la cultura, desde la cátedra se conmemora anualmente el Día Mundial de la Propiedad Intelectual, con jornadas abiertas y gratuitas adaptadas al lema que cada año propone la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; así como participando en foros y eventos de otros organismos y entidades de Iberoamérica, fortaleciendo la cooperación en la región y la generación de conocimiento conjunto.

■ Mejora de las condiciones de la cultura y sus artífices en el entorno digital

Las diferentes iniciativas de la Cátedra de Cultura Digital y Propiedad Intelectual tienen como finalidad, en definitiva, contribuir a la mejora de las condiciones de la cultura y de los creadores y artistas iberoamericanos en el entorno digital. En efecto, a través de las actividades se visibiliza la importancia de la propiedad intelectual, y se permite la investigación y el debate sobre cuestiones cruciales como la adaptación del sistema de propiedad intelectual a las realidades derivadas del *blockchain*, la IA y las nuevas formas de explotación digital de contenidos culturales antes referidos, a fin de determinar si encajan en la regulación vigente o es preciso instar modificaciones legislativas.

En la misma línea, se pone sobre la mesa la necesidad de que, desde el sector público, se adopten políticas que favorezcan el desarrollo de las industrias creativas y culturales de Iberoamérica a través de un adecuado sistema de propiedad intelectual, que impida que los contenidos y expresiones culturales se utilicen de forma indebida y que permita a los creadores y artistas obtener una justa remuneración por su explotación. Eso se traduce, por un lado, en el establecimiento de mecanismos de control del uso de las obras y prestaciones y, por otro, en el refuerzo legal de la posición contractual de los autores y artistas, tanto antes de la cesión de derechos como después. En ese sentido

apunta el principio de remuneración adecuada y proporcionada recogido en la Directiva europea 2019/790 sobre los derechos de autor y los derechos conexos en el Mercado Único Digital, así como las diferentes medidas adoptadas por esta norma para lograr la efectividad de tal principio, sobre todo, la obligación de transparencia del cesionario y la acción de revisión del contrato para reclamar una remuneración adicional cuando la inicialmente pactada resulte baja respecto de los ingresos totales recabados con la explotación.

No menos importante es fortalecer en toda Iberoamérica un sistema eficaz de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que, hoy por hoy, presenta diferencias significativas entre países. La gestión colectiva es necesaria en todos aquellos casos en los que no sea viable la gestión individual de sus derechos por los propios creadores y artistas, como ocurre en las explotaciones secundarias a gran escala de contenidos culturales protegidos. Además, aporta seguridad jurídica a los usuarios del acervo cultural, puesto que las licencias concedidas por las entidades de gestión colectiva les garantiza el acceso legal a los contenidos. En el bien entendido de que para que la gestión colectiva cumpla su función, debe sujetarse a las reglas de buen

gobierno, transparencia, fijación de tarifas razonables, rendición de cuentas y fiscalización, al tiempo que deben establecerse sistemas de resolución de posibles controversias con los usuarios que sean eficientes y asequibles.

«Es preciso fortalecer en Iberoamérica un sistema eficaz de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que, hoy por hoy, presenta diferencias significativas entre países»

Por otro lado, en contextos globalizados como el de internet, es vital que las entidades de gestión colectiva ubicadas en países diferentes celebren acuerdos de reciprocidad para gestionar los repertorios de unas y otras, así como establecer otro tipo de alianzas que les permitan ampliar el alcance de la gestión de derechos y cooperar en el destacado papel que estas entidades están asumiendo en la lucha contra la piratería. De igual modo, si se trata de mejorar las condiciones de los creadores y artistas, es preciso apostar por el refuerzo de la función social y solidaria de las entidades de gestión colectiva, a través de la cual se financian o prestan servicios de carácter asistencial y se ofrecen actividades de formación y

promoción del colectivo al que la entidad representa.

De todo ello se debatió en el seminario “Cultura digital y gestión colectiva de la propiedad intelectual en Iberoamérica” (2023), organizado por la cátedra en colaboración con ADEPI, donde 33 especialistas y casi 300 participantes afrontaron los desafíos que el entorno digital plantea para las entidades de gestión colectiva iberoamericanas.

Por último, es esencial que los propios creadores y artistas tomen conciencia y conocimiento de los derechos que les asisten sobre sus creaciones, interpretaciones y ejecuciones. Tal como

quedó patente en la jornada conmemorativa del Día Mundial de la Propiedad Intelectual 2023, organizada por la cátedra, es frecuente que los creadores y artistas estén preocupados solo por el proceso creativo, sin reparar en la importancia de negociar o aclarar las condiciones de las cesiones de sus derechos de autor o conexos a terceros explotadores. Por eso apoyamos y colaboramos en la organización de cursos de capacitación en propiedad intelectual dirigidos a todos los que intervienen en la creación y difusión de obras y prestaciones protegidas. ■

La relación entre latinoamericanos y europeos desborda los márgenes del comercio, la inversión, la cooperación al desarrollo o la geopolítica. Es una relación asentada en una innegable proximidad histórica, cultural y social que, paradójicamente, se refuerza gracias a la diversidad y las diferencias existentes entre las dos regiones.

Con profundas necesidades de reforma, desarrollo y transformación, América Latina y el Caribe tiene en la Unión Europea un socio con el que abordar conjuntamente los desafíos que suponen la tecnología y el cambio climático, con sus impactos sobre la desigualdad, la democracia, los derechos de los ciudadanos y el progreso social.

Los espacios aún por desarrollar en la relación birregional son enormes. Autores de las dos regiones analizan en esta publicación cuestiones como la fiscalidad, la educación, la cultura, el poder de las lenguas, la ciencia y las universidades, la propiedad intelectual y la agenda de género.

Mariano Jabonero | Josep Borrell Fontelles | Leire Pajín | Enrique V. Iglesias | Andrés Malamud | Gerardo L. Munck | Jhon Boretto y Roberto Terzariol | Ana Mohedano Escobar | Ana Paula Laborinho | Irune Aguirrezabal y Francisco Cos Montiel | Ana Capilla | María M. Pessina Itriago | José Joaquín Brunner y Mario Alarcón | Raquel Evangelio | Federico Buyolo | José Henrique Paim Fernandes | Raudel Ávila Solís