



OEA | Escuela de  
GOBIERNO

# Gobernanza Democrática

para Reducir la Polarización

Consejería Estratégica OEA

| Luis Porto (editor) |

# **Gobernanza Democrática para Reducir la Polarización**

**Consejería Estratégica OEA**

**Luis Porto (editor)**

## **ÍNDICE**

- I. *Introducción. Polarización política en América Latina: por qué importa y qué se puede hacer al respecto.* Por Silverio Zebral**
  
- II. *Vulnerabilidades, falta de resiliencia y polarización: América Latina y el Caribe en la encrucijada.* Por Adrián Contursi y Luis Porto**
  
- III. *La Polarización importa menos que los Puentes.* Por Adrián Contursi y Luis Porto**
  
- IV. *Diversificación productiva y Crecimiento Inclusivo para reducir la polarización económica.* Por Luis Porto**
  
- V. *La necesidad de reducir la polarización política: gobernanza democrática y consensos en políticas específicas.* Por Luis Porto**

## ***1. Polarización en América Latina: por qué importa y qué se debe hacer al respecto***

**Por Silverio Zebral**

La polarización política en América Latina tiene una importancia significativa debido a su impacto multifacético en la estabilidad, la gobernabilidad, el desarrollo socioeconómico y las instituciones democráticas de la región. Este tipo de polarización se manifiesta de diversas formas: las rivalidades entre partidos políticos en la contienda electoral, los intereses en conflicto entre diferentes grupos sociales en la búsqueda de reconocimiento de derechos ante el Estado e incluso en las divisiones ideológicas entre la ciudadanía surgidas de sus diferentes visiones del mundo acerca de las mejores soluciones para mitigar los intrincados problemas socioeconómicos de nuestro tiempo.

Comprender las implicaciones de esta polarización requiere examinar sus efectos sobre la gobernabilidad, la cohesión social, el desarrollo económico y la consolidación democrática dentro de los países latinoamericanos.

Los altos niveles de polarización a menudo conducen a un estancamiento legislativo, lo que dificulta la aprobación de políticas y reformas cruciales. El estancamiento político obstaculiza la gobernanza eficaz, ralentiza los procesos de toma de decisiones e impide la implementación de las medidas necesarias para el desarrollo y progreso social. En una democracia que no entrega beneficios concretos a la ciudadanía, la polarización puede socavar la legitimidad y eficacia de las instituciones democráticas, acelerando su debilitamiento.

Cuando las facciones políticas priorizan sus intereses sobre el bienestar nacional, la confianza en los organismos gubernamentales disminuye, lo que potencialmente erosiona el estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas.

La polarización crea un terreno fértil para que los líderes populistas exploten las divisiones para obtener apoyo. Los movimientos populistas a menudo aprovechan los agravios sociales, polarizando aún más a las comunidades y socavando los valores democráticos.

Finalmente, esta erosión de la confianza combinada con las generosas promesas del populismo puede llevar a algunos a buscar formas alternativas de gobernanza o apoyar medidas autoritarias, lo que representa una amenaza para la consolidación democrática.

Del mismo modo, la polarización alimenta la fragmentación social. La retórica política divisiva a menudo exagera las divisiones sociales según líneas étnicas, socioeconómicas o regionales. Esta fragmentación puede intensificar las tensiones, generar conflictos e impedir los esfuerzos para abordar problemas sociales apremiantes, como la pobreza, la desigualdad y el acceso a la educación y la atención médica universal.

La polarización política tiene ramificaciones socioeconómicas. La polarización puede disuadir la inversión extranjera, el crecimiento económico y la estabilidad. La incertidumbre resultante de la división política puede desalentar a los inversores y las empresas, obstaculizando el progreso económico y exacerbando las desigualdades socioeconómicas.

Muchos son los caminos para mitigar la polarización. A continuación se proponen tres líneas de acción urgentes y fundamentales.

[1] Fortalecer las instituciones democráticas, garantizar la transparencia y reforzar el estado de derecho son fundamentales. Instituciones sólidas pueden mitigar el impacto de la polarización defendiendo los principios democráticos y protegiendo contra tendencias autoritarias.

[2] Fomentar el diálogo y compromiso entre facciones opuestas, propiciar el compromiso es crucial. Esto implica promover un discurso político inclusivo, enfatizar objetivos compartidos y encontrar puntos en común para abordar los desafíos sociales.

[3] Fomentar la participación cívica, promover la alfabetización mediática y mejorar la educación cívica son esenciales para fomentar una ciudadanía informada y comprometida. Una ciudadanía empoderada está mejor equipada para evaluar críticamente las narrativas políticas y tomar decisiones informadas, contribuyendo a un panorama democrático más saludable.

En conclusión, la polarización política es una grave amenaza a la supervivencia de la democracia liberal en América Latina, ya que pone en peligro la gobernabilidad, la cohesión social, la estabilidad económica y la consolidación democrática. Abordar esta polarización requiere esfuerzos concertados para fomentar el diálogo, fortalecer las instituciones y promover el compromiso cívico para construir una sociedad más inclusiva y resiliente en la región.

Este documento es una contribución a este debate.

En la primera sección se enfatiza que los efectos de la polarización anteriormente señalados son particularmente más problemáticos cuando los países sufren shocks externos y sus vulnerabilidades y su incapacidad de resiliencia reproducen los desafíos estructurales. Tal es el caso de los países de América Latina y el Caribe.

En la segunda sección se profundiza en el concepto de polarización y en el fenómeno que realmente puede generar los efectos ya señalados y se expone una tesis: la rivalidad entre los polos importa menos que los puentes que haya entre dichos polos. Cuando en un sistema existen diferentes polos que se contrabalancean, la eliminación de un polo hace colapsar el sistema. Para ser claro, la eliminación de un polo en un sistema democrático puede llevar a una dictadura. Para que ello no suceda es necesario que los polos interactúen también a través de puentes, de mediadores de los intereses o las creencias en conflicto. Los puentes importan.

En la tercera sección se expone una vía para reducir la polarización que se sustenta en intereses económicos. La misma consista en que se generen nuevas actividades, con nuevos intereses, que puedan servir de puente entre los intereses en disputa en el statu quo. Una forma posible es a través de la diversificación productiva que desarrolle nuevas actividades relacionadas con las existentes. El enfoque de complejidad económica ayuda a identificar las actividades nuevas que se pueden desarrollar en cada país que se relacionan con las existentes, en la sección tres se presentan cuál es la metodología utilizada por la OEA para identificar las políticas que permiten el desarrollo de las diferentes actividades.

Finalmente, en la sección cuarta se revisa la literatura de forma de identificar vías de reducir la polarización política y se concluye en la importancia de construir consensos en políticas específicas.

No es inútil remarcar, para finalizar, que las secciones constituyen breves ensayos sobre el tema, expuestos de forma didáctica a los efectos de ser utilizados como insumo de la Escuela de Gobierno.

## **2. Vulnerabilidades, falta de resiliencia y polarización: América Latina y el Caribe en la encrucijada.**

**Por Adrián Contursi y Luis Porto**

América Latina y el Caribe se enfrentan en forma recurrente a shocks externos, también enfrentan las incertidumbres y los desafíos del mundo actual: las luchas geopolíticas, la transición tecno productiva laboral (4ta revolución industrial y el trabajo del futuro), los desafíos del cambio climático, el aumento de los flujos migratorios, los problemas de seguridad y del crimen organizado, la desigualdad...

Para enfrentar este escenario de shocks y interrupciones periódicas se necesita resiliencia, pero las múltiples vulnerabilidades, algunas veces fragilidades de los Estados dejan a los países atrapados en círculos viciosos que no hacen posible desarrollar capacidades<sup>1</sup>.

Si los precios internacionales ayudan, entonces las exportaciones permiten amortiguar algunos shocks, pero esto no alcanza para reducir vulnerabilidades y desarrollar capacidades, algo que refuerza la conocida reflexión de que crecimiento económico no significa desarrollo. En cada shock, el aumento de la pobreza, la informalidad y la desigualdad son una amenaza constante para los países de la región.

Son necesarias inversiones que faciliten el cambio estructural y la diversificación de exportaciones y para ello es necesario invertir en infraestructura, preparación tecnológica y fortalecimiento institucional. Son necesarias inversiones en desarrollo sustentable, son necesarias inversiones que permitan reducir vulnerabilidades (en educación, vivienda, salud, en redes de protección social).

Son necesarias, en suma, inversiones en bienes y servicios públicos que incrementen el retorno social, y la atracción de inversiones privadas.

---

<sup>1</sup> Porto, Luis. *Disrupciones, vulnerabilidad multidimensional y fragilidad: la trilogía sin autor responsable*. Septiembre de 2022. Disponible en <https://www.oas.org/fpdb/press/Disrupciones-Vulnerabilidades-ESP.pdf>

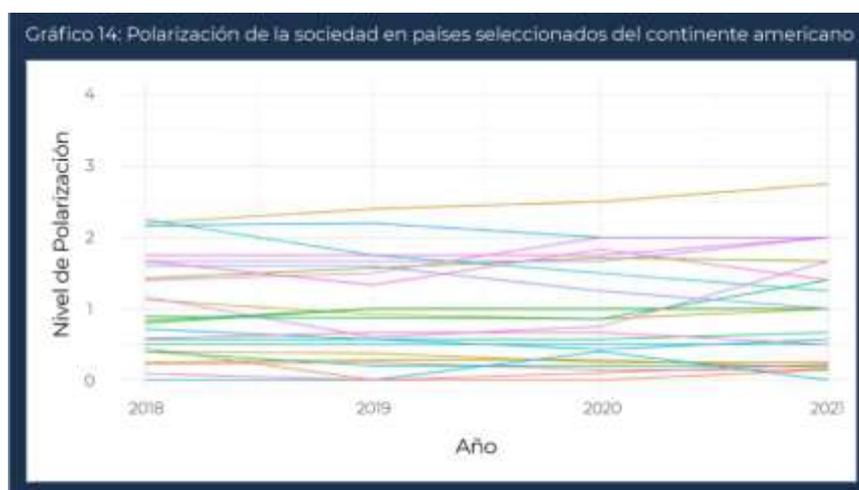
Para generar el ambiente en que esto sea posible, se necesita certidumbre sobre la gobernabilidad y consensos en asuntos de Estado que vayan más allá de un período de gobierno.

Y, sin embargo, en parte de los países de la región no sólo es difícil llegar a consensos sino que, además la polarización es elevada y/o está aumentando tanto en lo político como en lo social.

Para observar la polarización actual en América se puede recurrir al Proyecto Sociedad Digital<sup>2</sup> el cual se enfoca en estudiar las interacciones entre la política y las redes sociales. La Encuesta de Sociedad Digital contiene 35 preguntas destinadas a expertos; una de ellas se enfoca precisamente en la polarización social: *¿Cómo caracterizarías las diferentes opiniones sobre los principales temas políticos de la sociedad?*

La categorización de la respuesta considera el valor **0 (cero) como una alta polarización** y el valor 4 (cuatro) como una sociedad sin polarización alguna. La pregunta contribuye a medir la polarización social, ya que **es una percepción de la posición de los partidos.**

**Figura No. 1:** Polarización de la sociedad en países seleccionados del continente americano.



Fuente: Proyecto Sociedad Digital, Variables de Democracia.

<sup>2</sup> Conglomerado académico, siendo los investigadores principales miembros de V-Dem y de University of Gothenburg, University of North Carolina, Brandeis University, entre otras. El proyecto tiene varias aristas, entre las cuales se encuentra la Encuesta de Sociedad Digital que se realiza desde el año 2000 cubriendo 179 países. El proyecto utiliza la infraestructura de *Varieties of Democracy Institute* (V-Dem) así como también sus modelos de medición y procesos de controles de calidad; convirtiéndolo en una de las fuentes con mayor cobertura y confiabilidad en sus datos publicados.

La Figura número 1, nos permite observar que, de toda la región, solamente Canadá (2.75) se encuentra cercano a una polarización limitada (valor de referencia =3), en donde las diferencias de opiniones son solo sobre algunos temas políticos, resultando en pocos choques de puntos de vista.

Mientras tanto, los valores 1 (uno) y 2 (dos) refieren a una polarización moderada, difiriendo en opiniones sobre la mayoría de los temas políticos y, una polarización media, en donde las diferencias se encuentran alrededor de la mitad de los temas existentes.

Finalmente, los países con valores iguales a 0 (cero) o cercanos al mismo, se encuentran con una polarización grave, debido a que en casi todos los temas políticos se encuentran diferencias de opinión, con constantes choques en los puntos de vista. Lo que también observamos es que los países que se encuentran cercanos a estos valores, los manifiestan desde hace varios años y, por lo tanto, la polarización social se ha instaurado y se produce de forma recurrente.

**La primera observación**, tan antigua como la filosofía hermética (principio de polaridad) es que **la polarización es una cuestión de grado**. Al ser una cuestión de grado, se puede afirmar que la ausencia de polarización puede deberse tanto a la unanimidad (un solo polo) como al pluralismo perfecto (múltiples polos que conviven), siendo la polarización perfecta (en teoría) aquella donde existen dos polos homogéneos de similar tamaño y con posturas diametralmente opuestas<sup>3</sup>.

Al ser una cuestión de grado, es necesario definir una referencia a los efectos de poder determinar cuándo es alta o baja y respecto a qué. En este sentido, se puede definir respecto por ejemplo a una consecuencia de la polarización.

¿Qué grado de polarización puede provocar conflicto, o incertidumbre sobre las reglas de juego y reducción de inversiones?, por ejemplo.

---

<sup>3</sup> Campbell, James. *Polarized: Making Sense of a Divided America*. Marzo de 2018. Princeton University Press.

**La segunda observación** que surge del gráfico es que hubo algunos cambios en la polarización social en el año 2021 tomando como eje pivot el año 2020, año que coincide con el desarrollo de la pandemia y la renovación de autoridades en los países que expresan cambios en sus valores de referencia.

Estos cambios, podrían estar vinculados a la percepción de cooperación entre los partidos políticos, para hacer frente a la pandemia o a otras causas, no lo sabemos, pero lleva a preguntarse sobre la importancia de los pequeños cambios. **¿Pueden pequeños cambios en la polarización llevar a grandes cambios en sus consecuencias?** Para seguir con los ejemplos anteriores, ¿cuál es el cambio en la polarización que se necesita para reducir el riesgo de conflicto o incrementar las inversiones?

**Nótese que este no es un indicador de polarización de las poblaciones sino la percepción que los expertos encuestados tienen sobre la polarización de los partidos políticos.**

La polarización de las poblaciones sin embargo no tiene por qué ser tan alta como la polarización de las élites (políticas)<sup>4</sup>. En general, la población tiende a estar menos polarizada que las élites, pero puede ser muy influenciada por ella.

Y cuando la situación social y económica es percibida con insatisfacción por la población, se disparan gatillos de indignación, protestas, conflictos y la polarización impide la construcción de consensos, de una identidad colectiva.

La incapacidad de las instituciones formales e informales de mantener la cohesión social por la falta de identidad colectiva y de consensos retroalimenta la polarización y el conflicto potencial o real.

Reducir la polarización, construir consensos, construir gobernabilidad, permite diseñar e implementar políticas públicas que permiten salir del círculo viciosos en el que caen

---

<sup>4</sup> Esto es conocido como la Diferencia McClosky, ver Campbell, James. *Polarized: Making Sense of a Divided America*. Marzo de 2018. Princeton University Press. pág. 21.

varios países de la región en los tiempos que corren y que terminan en protestas y conflictos.

No hacerlo, reproduce la polarización y sus consecuencias sobre la población, en particular sobre la más vulnerable.

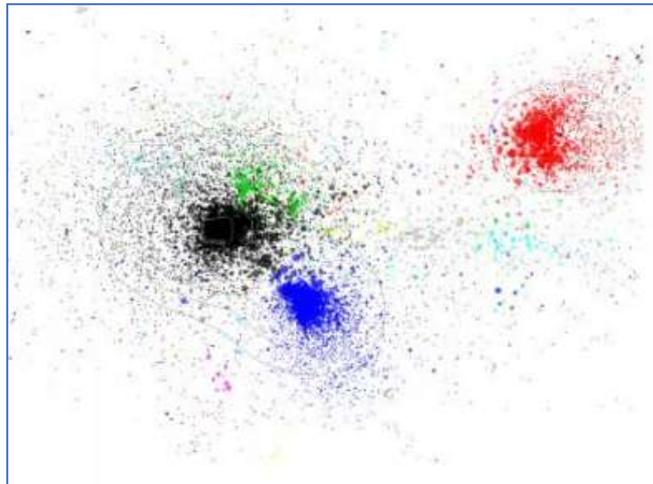
He ahí la encrucijada. Las consecuencias de la polarización son eventualmente el mayor riesgo al que se enfrenta la región porque impacta sobre la gobernabilidad, la predictibilidad, la paz social, el desarrollo integral y sobre las instituciones democráticas.

Para reducir la polarización es necesario profundizar en sus dimensiones (económica, de creencias, moral, política) y sus causas, y en cómo se contagia desde las élites políticas, económicas y sociales a la población. Y, aunque la diferencia de opiniones es sana y necesaria para una democracia, también lo es construir puentes entre las diferentes opciones de una sociedad.

Al referirnos a élites hay diferencias entre los autores, sin embargo podríamos acordar en que se trata de aquellos que tiene el poder de influir en los demás. La posición en la red de relaciones sociales es una fuente de poder, por el grado de centralidad que puede ocupar un actor o porque pueda oficiar como puente entre comunidades. Hoy en día, el análisis de redes sociales puede ser una herramienta útil para identificar los actores con capacidad de influir en los demás.

La siguiente gráfica ilustra un caso concreto. Cada punto en el info espacio de X (ex Twitter) representa una cuenta y cada color una comunidad (un grupo de personas que está más cerca entre sí que con el resto).

**Figura No. 2:** Cuentas en X, polarización y capacidad de influencia



En el análisis de las cuentas se manifiesta una polarización entre la comunidad de color negro y la de color rojo, y aparecen otras comunidades y actores que intentan influir en esa polarización.

El término **polarización** se ha utilizado tradicionalmente, en los estudios políticos, para describir una expansión en la distancia entre los dos partidos políticos que aglomeran la mayoría de los votantes de un país. Mientras que el **proceso de polarización** hace referencia al posicionamiento de dichas comunidades de actores hacia extremos opuestos de un eje (izquierda-derecha, liberal-conservador, legalización del aborto y “pro-vida” son algunos ejemplos).

En la literatura<sup>5</sup> se distinguen dos tipos de polarización, una que es social (o afectiva) y otra que es basada en temas concretos.

La **polarización social** refiere al incremento de la distancia social entre partidos políticos y se compone de tres fenómenos: mayor sesgo partidista, mayor reactividad emocional, y, mayor activismo.

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo Mason, Lilliana. *Uncivil Agreement: How politics became our identity*. Chicago, US: The University of Chicago Press. 2018.

Por otro lado, la **polarización basada en temas** refiere al concepto tradicional de polarización, indicando una distancia cada vez mayor entre las posiciones promedio de los partidos con referencia a temas específicos.

El listado de actores que se encuentran en las redes y que buscan influir en las narrativas y a partir de ello en las estructuras de pensamiento podría organizarse / clasificarse de la siguiente manera:

- Individuos, líderes de opinión, activistas, empresarios, políticos...
- Organizaciones locales y nacionales: ONGs, Gremios, Think Tanks, Medios de Comunicación
- Instituciones gubernamentales: Ministerios, EPP, Poderes del Estado
- Actores y Organizaciones de Sectores considerados “estratégicos” en el país
- Grupos Transnacionales que combinen la mezcla explosiva de política, tecnología y negocios
- Organismos internacionales y supranacionales
- Operadores de Inteligencia de muchos de los anteriores<sup>6</sup>

Estos actores actúan como puntos focales en el proceso de polarización. Los puntos focales importan, pero importan según el contexto. Los referentes con los que uno se identifica (la similitud) importa cuando los temas de discusión requieren sentimiento de lealtad y/o gatillos emocionales.

La diversidad de referentes importa cuando la posición sobre un tema requiere legitimidad, no sólo importan cuántos estén de acuerdo o en desacuerdo, sino quienes.

La incapacidad de las **instituciones formales e informales** de mantener la cohesión a nivel económico, social y político, **frente a otros puntos focales** que promueven la polarización, así como la morfología de la estructura de relaciones sociales económicas y políticas son las **causas de la polarización**.

---

<sup>6</sup> Rice, C, y Zegart, A. *Political Risk*. Twelve Hachette Book Group, NYC. 2018.

Importa llenar los huecos, importa fortalecer los entramados en las tres arenas: la económica, la social y la política. Importa tender puentes entre los actores de diferentes polos.

Puentes para reducir la polarización construir consensos, identidad colectiva, gobernabilidad, predictibilidad para inversiones privadas, calidad en bienes y servicios públicos para mayor retorno social.

**Puentes para la Democracia y el Desarrollo**, este es el concepto que se desarrolla en la siguiente sección como respuesta – salida a la situación de polarización.

### **3. La Polarización importa menos que los puentes**

**Por Adrián Contursi y Luis Porto**

La polarización se da en una red de relaciones sociales, económicas, y políticas. Las redes de relaciones son estructuras sociales en las que actores forman conexiones e interactúan entre sí.

A través de las interacciones sociales y de la estructura de la red se dan múltiples procesos y fenómenos<sup>7</sup> tales como las cascadas de información, el comportamiento de manada, el surgimiento y evolución de las normas sociales, el aprendizaje, los contagios, por nombrar algunos de los más importantes.

Si nos detenemos en los contagios, vale la pena destacar la importancia que juega en los mismos la morfología de la red.

#### **3.1. ¿Cómo se expanden la información, las ideas, los comportamientos?: contagios simples y complejos**

Un contagio simple refiere por ejemplo a cómo se difunde la información o un virus en las interacciones sociales y en la red de relaciones. Una relación débil alcanza para que se difunda.

El contagio complejo es sin embargo aquel que involucra algún tipo de riesgo personal, ya sea financiero, psicológico o reputacional. El comportamiento de la gente y el cambio de comportamiento se vincula con un contagio complejo. En este tipo de contagios, las relaciones deben ser fuertes entre las personas, en general hay sentido de identidad compartida, de pertenencia, a la familia, los amigos, el club, el partido político... En la topología de las redes las relaciones fuertes importan porque promueven intimidad y confianza debido a que la gente se vuelve responsable de sus actos y eso fomenta la solidaridad y la cooperación.

---

<sup>7</sup> Ver por ejemplo Easley, D., & Kleinberg. *Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World*. 2010. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511761942 y Jackson, Matthew. *The Human Network y Social and Economic Networks*.

Más importante que los gatillos emocionales, es el refuerzo social en grupos redundantes lo que facilita el contagio complejo y se ha demostrado que los comportamientos políticos son contagios complejos.

Pero como el refuerzo o cambio del comportamiento requiere redundancia, las relaciones débiles son importantes si nos une con grupos de identidad, con comunidades, que refuerzan el comportamiento de la comunidad de cada uno.

Estas conexiones débiles entre grupos pueden ser muy importante a la hora de reforzar o de contrapesar las ideas, las creencias, los comportamientos.

Estas conexiones entre grupos es lo que se denomina el ancho de la red, son los puentes entre diferentes comunidades y son cruciales debido a su rol de contrapeso. Los contagios simples se dan a través de las relaciones débiles pero los contagios complejos se dan a través de la redundancia y de superposición de clústers y relaciones fuertes.

Como corolario surge que cuanto más conectada a diferentes grupos está una persona, más difícil se hace convencerla debido a las influencias de contrapeso de otros grupos.

Sobre este tema de conexiones o falta de conexiones entre los grupos, la teoría de redes ilustra sobre la importancia del concepto de huecos estructurales y **puentes** en la estructura de relaciones.

A los efectos del análisis del comportamiento de polarización política, no sólo importan los polos, sino también **los puentes**, las conexiones débiles, que haya entre los polos y que puedan oficiar de contrapeso a la polarización.

El concepto de **puentes refiere a que, si se borran esas relaciones, cada uno de los integrantes de cada comunidad pierde contacto con la otra comunidad.**

Dentro de cada comunidad, grupo de identidad, polo, las redes de interacciones refuerzan el sistema de creencias de cada uno y hace difícil el consenso en temas conflictivos con otros polos; algo que se denomina “sesgo de razonamiento motivado”. Esto es, más nos criticamos más nos encerramos en la defensa en silos, en cámaras de eco políticamente homogéneos y polarizados.

La enemización, el “ellos o nosotros” se relaciona a la polarización, pero no es producto de ella sino del marco de referencia de cada identidad que genera ese “ellos” o “nosotros”.

Es el resultado de pocos puentes entre los polos que ofician de contrapeso entre las posiciones extremas.

**Una forma simplificada de presentar en qué medida la polarización se convierte en problema es entonces en dos ejes: número de polos y número de puentes.**

Y a partir de esa matriz de doble entrada se puede realizar una tipología:

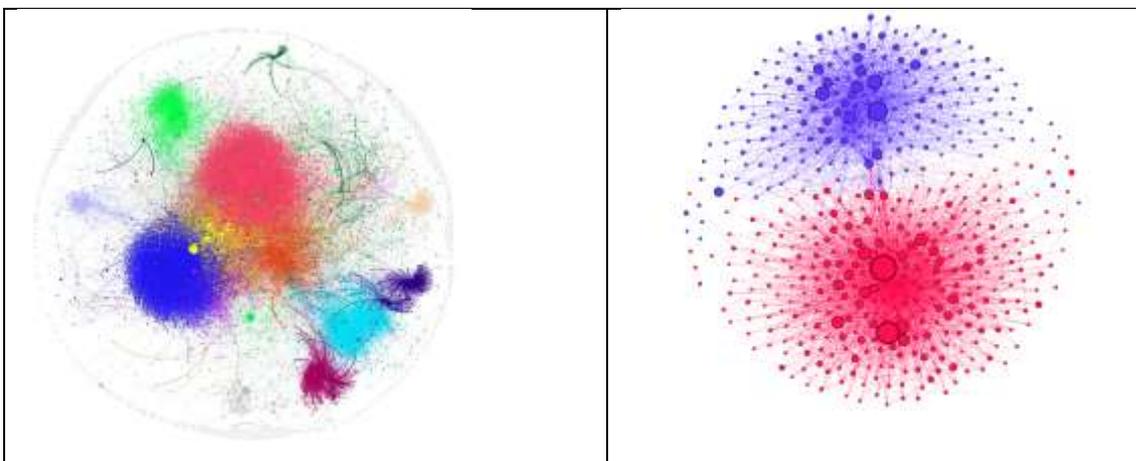
**Tabla No. 1.** Matriz polos, pluralismo y conflicto

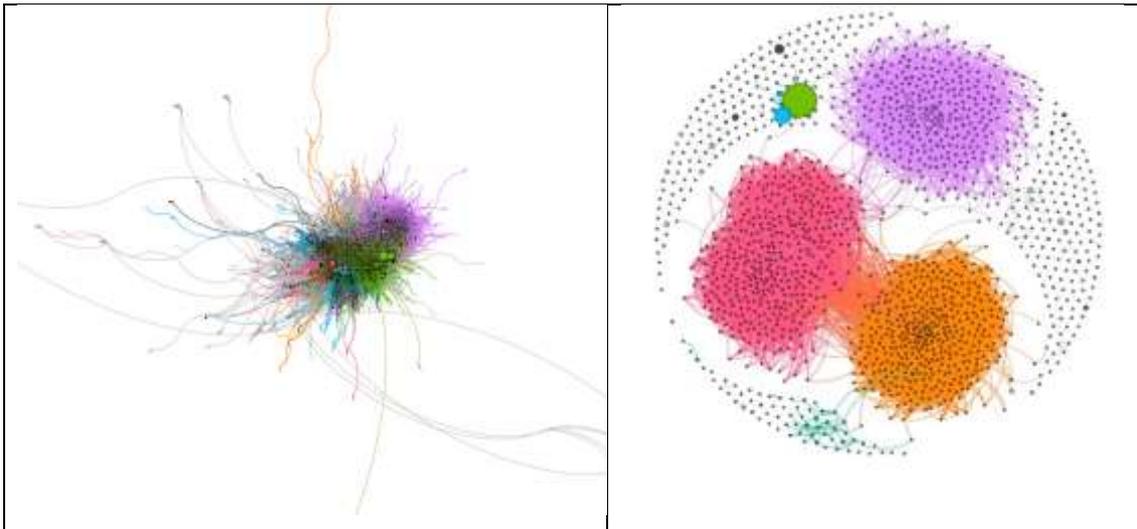
	<b>Muchos Polos</b>	<b>Dos Polos</b>
<b>Pocos Puentes</b>	Faccionalismo	Polarización y Conflicto
<b>Muchos Puentes</b>	Pluralismo Perfecto	Polarización y Convivencia Democrática

Elaboración propia

Las plataformas de redes sociales permiten ilustrar esto. Se presentan a continuación info espacios de la red Twitter para diferentes países en circunstancias eleccionarias distribuidos en los cuatro cuadrantes, de acuerdo a la matriz anterior.

**Figura No. 3.** Polos, pluralismo y conflicto en Twitter





Los info espacios de Twitter se corresponden con países que coinciden con la tipología propuesta.

En el cuadrante superior se presenta la red de un país polarizado y con conflictos y violencia recurrentes.

En el cuadrante superior izquierdo se presenta la red en un país con muchas facciones y pocos puentes, esto se refleja en su parlamento y sufre de una falta de gobernabilidad, también recurrente.

En el cuadrante inferior izquierdo se trata de un país con muchas facciones pero también muchos puentes. Sin ser un pluralismo perfecto, se asemeja mucho.

Finalmente, en el cuadrante inferior derecho se muestran tres polos. No obstante, la comunidad lila no es una comunidad política sino de cuentas del exterior. Las comunidades rosa y naranja son las políticas y muestran gran número de puentes entre ellas. Se trata de un país siempre considerado en altas posiciones de los rankings de diferentes indicadores de democracia. Además del gran número de puentes tiene otra característica común a los países con fuertes instituciones democráticas y es precisamente la poca capacidad de influencia de los actores del exterior sobre los actores internos.

En resumen, la polarización en las ciencias políticas siempre se ha asociado a la tendencia a la división en la sociedad en posiciones extremas y al conflicto real y potencial.

Sin embargo, las ilustraciones que se presentan en este trabajo ilustran que se tienen que conjugar **dos elementos para que aparezca el conflicto real o potencial: las posiciones extremas y los puentes entre ellas.**

Los puentes también importan para la gobernabilidad aún cuando exista pluralismo de posiciones para que esto no se convierta en faccionalismo. Puentes que aseguren mayor densidad de relaciones entre grupos de interés a nivel económico, grupos de identidad a nivel social y familias ideológicas a nivel político. Puentes y tejidos a nivel social, económico y político.

Este concepto, el de puentes, es muy próximo a otro de larga tradición en el análisis político, el de la cohesión social:

la fortaleza, la calidad y la diversidad de las relaciones entre individuos, grupos y comunidades, junto con los vínculos entre la sociedad y el Estado, los mercados y otras instituciones, todo basado en la confianza, el respeto, la mutualidad y la igualdad de oportunidades, para la dignidad y el bienestar de cada persona y el bien común de todos<sup>8</sup>.

Este será el tema que aborda la siguiente sección: cohesión como estrategia para enfrentar la polarización, a nivel económico, político y social.

---

<sup>8</sup> Catholic Relief Services. *Social Cohesion Indicators Bank. Illustrative Indicators To Measure Changes In Social Cohesion.* Octubre 2019. Disponible [https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/crs\\_social\\_cohesion\\_indicators\\_bank-il-websingle\\_1.pdf](https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/crs_social_cohesion_indicators_bank-il-websingle_1.pdf)

#### **4. Diversificación productiva y crecimiento Inclusivo para reducir la polarización económica**

**Por Luis Porto**

La polarización es alta en la región, y la falta de puentes entre los polos incrementa la probabilidad de conflictos y deteriora la gobernabilidad.

Las élites, las organizaciones económicas, políticas y sociales de la región se encuentran en una encrucijada<sup>9</sup>, o reducen la polarización, generan consensos y gobernabilidad para atraer inversiones y enfrentar las incertidumbres y desafíos que hay que enfrentar<sup>10</sup>, o el conflicto potencial y las protestas que la polarización conlleva, aumentan la incertidumbre, ahuyentan las inversiones, impiden el desarrollo de bienes públicos y se retroalimenta el conflicto potencial y las protestas.

Es necesario reducir la polarización y fortalecer los puentes entre los polos.

Las familias ideológicas se encuentran en lo que los economistas llaman **problema de coordinación**, pues éste se define como la **incapacidad de los actores de coordinar para obtener mejores resultados**. Si la polarización aumenta esto puede llevar a conflictos, protestas, menos inversión, menos crecimiento, menos acceso a derechos y bienes públicos por parte de la población, que es un resultado peor que si logran coordinar y construir objetivos superordinales con base en una identidad compartida (la nacional) por encima de las identidades ideológicas.

La teoría económica señala que estas fallas de coordinación **reflejan la inadecuación de las instituciones formales y las normas sociales para permitirnos coordinar las formas de interacción**.

---

<sup>9</sup> Contursi, Adrián y Porto, Luis. *Vulnerabilidades, falta de resiliencia y polarización: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Op-ed. Octubre de 2022. Disponible en [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-021/22](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-021/22)

<sup>10</sup> Porto, Luis. *Transiciones, Shocks y Resiliencia*. Op-ed. Agosto de 2022. Disponible en <https://www.oas.org/fpdb/press/Transiciones-Shocks-y-Resiliencia.pdf>

Instituciones formales diferentes y/o normas sociales diferentes pueden ayudar a resolver estos problemas en la medida que definan una forma de distribuir los beneficios de la coordinación.

Si las normas formales y sociales vigentes brindan certeza sobre lo que gana cada uno con la polarización, pero incertidumbre sobre lo que ganará cada uno con la coordinación, entonces estamos frente a una situación que privilegia el statu quo.

Las instituciones formales no son fáciles de cambiar, son armisticios sociales, producto de determinadas relaciones de poder. Si no cambian las relaciones de poder por los efectos de la polarización, ningún grupo o actor tendrá capacidad de cambiar las instituciones.

Las normas sociales tampoco son aún más difíciles de cambiar, son el resultado de los (sub)sistemas de interacción social, y para ser cambiadas se necesitan cambios de comportamiento que se contagien (contagios complejos) en las relaciones sociales.

No es inútil remarcar que las instituciones formales y norma sociales son específicas a cada sociedad, a veces a cada localidad, y que por lo tanto abordar el cambio de estas implica acercarse al terreno para tomar en cuenta las especificidades en las propuestas de cambio.

Sin embargo, es posible identificar algunas rutas para reducir la polarización y que se desarrollen puentes en la interacción de los polos.

#### ***4.1. Diversificación productiva y reducción de la polarización económica.***

Si bien el concepto de polarización económica es relativamente nuevo, la problemática que está detrás de esta polarización no lo es. En efecto Sir Arthur Lewis<sup>11</sup> ya en 1954 sentó las bases de los enfoques teóricos del desarrollo de América Latina y el Caribe con su modelo dual. La polarización no es más que el reflejo de una estructura económica dual. Esta dualidad puede ser el reflejo de la presencia de un sector capitalista y uno de subsistencia, de un sector moderno y uno tradicional, de un sector informal y uno

---

<sup>11</sup> Lewis, W. A. *Desarrollo económico con suministros ilimitados de mano de obra*. 1954.

formal, de empresas con diferentes niveles de productividad y heterogeneidad estructural, de centros y periferias dentro de los países y entre los países, etc. Los enfoques son múltiples y relativamente poco diversos, pero todos tienen en común el carácter diferenciado (desigual) del desarrollo dentro de los países entre sectores, actividades, empleos.

En la post pandemia, algunos países de la región han incrementado el dualismo de sus economías y sociedades, debido al crecimiento del sector moderno exportador, altamente concentrado, que no “derrama” al resto de la sociedad, y por tanto se combina con el crecimiento del trabajo informal.

La polarización económica puede ser abordada desde diferentes ángulos, pero el más común refiere al mundo del trabajo, a la desaparición de trabajos de calificación media y al crecimiento de actividades que demandan alta y baja calificación<sup>12</sup>. Polarización y desigualdad van de la mano en este enfoque.

Otro ángulo posible es el de la desaparición o falta de los “medios”<sup>13</sup> en referencia un mapa productivo en el que abundan pequeñas y muy grandes empresas y la clase media es débil. Polarización y crecimiento excluyente (no inclusivo) van de la mano en este enfoque.

Otra posibilidad de reducción de la polarización económica es a través de la diversificación productiva, esto puede cambiar el mapa de intereses económicos y de esa forma cambiar la base socioeconómica de las organizaciones políticas. Puede también eventualmente generar la aparición de nuevos actores que sirvan de puentes y hasta de contrapeso entre los actores que hoy reproducen el statu quo.

El cambio estructural a través de la diversificación productiva puede ser un camino de reducción de la polarización económica y de ruptura de las economías duales.

---

<sup>12</sup> Stiglitz, Joseph E. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Pág. 9. Norton. Junio 2012.

<sup>13</sup> Remes, J., Cadena, A., Chaia, A., Gosula, V., Bughin, J., Manyika, J., ... & Russell, K. *Latin America's missing middle: Rebooting inclusive growth*. McKinsey Global Institute. Mayo de 2019.

En cada país se desarrolla un **portafolio de actividades productivas** que se relaciona — vía la tecnología— con los factores productivos de la región: recursos naturales, capital, capital humano (trabajo calificado) y trabajo no calificado, o en términos de conocimiento, conocimiento incorporado en el capital físico, conocimiento codificado y conocimiento tácito.

Así como el portafolio de actividades productivas de un país o localidad se relaciona con el portafolio de factores y capacidades productivas que existen y se desarrollan en dicha localidad, así también el portafolio de factores se relaciona a través de las Instituciones (por ejemplo a través de los derechos de propiedad) con el conjunto de actores económicos de la región: empresas locales (grandes, pymes y microempresas), empresas nacionales y multinacionales presentes en la región, empresas cooperativas, empresas públicas, trabajadores dependientes formales e informales, cuentapropistas, desempleados. Estos agentes forman además sus propios (sub)sistemas de interacción social fortaleciendo sus creencias, sus identidades, su sentido de pertenencia y sus propias normas sociales.

Permítaseme denominar a estos elementos los **ACTIVOS** de un país o localidad. Estos **ACTIVOS**, se pueden clasificar en tres grandes categorías:

- los **factores** o capacidades de la región, incluyendo allí la geografía, recursos naturales, capital humano, infraestructura vial, ferroviaria, fluvial, marítima, tecnológica.
- las **instituciones** de la región que aseguran predictibilidad sobre derechos de propiedad, cumplimiento de los contratos, clima de negocios y resolución de conflictos.
- el **sistema de interacción social** que da lugar a creencias, valores, **normas sociales** que pueden potenciar las capacidades e instituciones o por el contrario limitar su accionar (la permisividad moral de la corrupción, por ejemplo alimenta la permisividad moral del incumplimiento de las leyes).

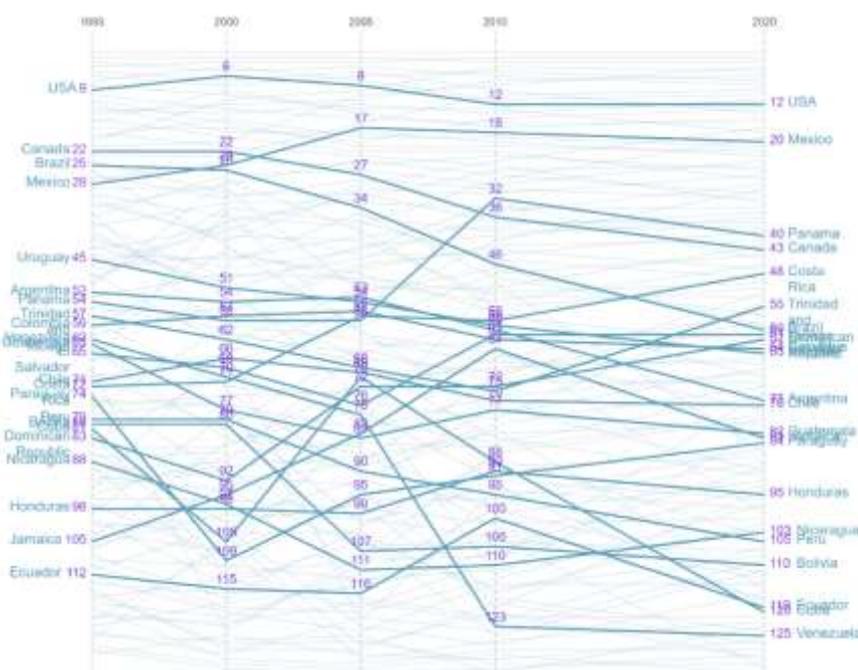
En el análisis de dicho portafolio productivo tiene particular importancia la canasta exportadora del país.<sup>14</sup>

Analizando los productos que exporta cada país, R. Hausman y C. Hidalgo (2014)<sup>15</sup> definen el indicador de complejidad económica (ECI).

Las economías más complejas son aquellas que pueden hacer interactuar grandes cantidades de conocimiento relevante a través de grandes redes de personas, para generar diferentes mezclas de productos intensivos en conocimiento. Por otro lado, las economías más simples son las que cuentan con una base más estrecha de conocimiento productivo, como resultado se obtienen menos diversidad de bienes y menos complejos, que a su vez requieren menos redes de interacción.

El gráfico siguiente presenta la evolución del ECI de algunos países de la región desde 1995 a 2020 y el ranking que ocupan en el Atlas de Complejidad.

**Figura 4. Evolución de ECI y Complejidad**



<sup>14</sup> Hausmann, Ricardo, Hwang, Jason, y Rodrik, Dani. *What You Export Matters*. Diciembre 2005. KSG Working Paper No. RWP05-063, Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=896243>

<sup>15</sup> R. Hausman y C. Hidalgo. *The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity*. The MIT Press, January 2014.

### ***¿Cómo diversificar hacia productos de mayor complejidad?*<sup>16</sup>**

La “bandera” de la diversificación productiva es levantada desde hace muchos años en la región, pero es difícil encontrar respuestas a cómo diversificar. El enfoque de complejidad arroja luz sobre este punto.

La posibilidad de un país de exportar un nuevo producto (diversificación) más complejo depende de su capacidad previa para exportar productos similares (o que requieren de capacidades similares) ya que existen activos específicos (conocimiento, capital humano, insumos intermedios, infraestructura, entre otros) que muchas veces son de baja comercialización. Es importante identificar cuáles son los productos que tienen muchas “conexiones” y sirven a los efectos de generar capacidades y conocimientos útiles para exportar otros bienes.<sup>17</sup>

Mientras más conectados los productos, más fácil es la diversificación a partir de ellos. **Los cambios son graduales.** Los emprendedores pueden saber dónde está situado su país en el espacio de productos y así moverse de los productos que el país ya sabe hacer, hacia productos de complejidad creciente que le quedan “cerca”, y son por lo tanto más factibles.

Este camino de cambio estructural gradual requiere de la identificación de lo que en la literatura de complejidad se denomina “capacidades” y como la forma de combinación de las capacidades es altamente dependiente de cada localidad es necesario abordar diagnósticos en el terreno.

Sin embargo, el enfoque que acá se presenta puede brindar más información sobre las denominadas “capacidades” y que en este trabajo se denominan “activos específicos”.

Esta denominación no es caprichosa.

---

<sup>16</sup> Esta sección se basa en Luis Alberto Porto Rizzo, Gerzaín Avilés-Polanco, Marco Antonio Almendarez Hernández, Ignacio Munyo, Luis Felipe Beltrán-Morales: *Cambio Estructural, Capacidades, Instituciones y Creencias para el Crecimiento Inclusivo: un indicador multidimensional y el aporte del Análisis de Correspondencias Canónicas*. OEA, mimeo.

<sup>17</sup> Hausmann, R., & Klinger, B. *The structure of the product space and the evolution of comparative advantage*. CID Working Paper Series. 2007.

El concepto de **especificidad** se ha desarrollado convencionalmente relacionado a los **Activos** a nivel de firma. La especificidad de los activos refiere al mayor valor de los activos relacionados a una inversión concreta respecto a usos alternativos de dichos activos<sup>18</sup>, pero podría extenderse perfectamente a las instituciones formales e informales y a los factores de producción de un país que generan un mayor retorno social cuando se relaciona con un determinado tipo de productos que con otros<sup>19</sup> En la literatura de la organización industrial, la existencia de activos específicos se considera una barrera a la entrada, de la misma manera, la especificidad de las instituciones formales e informales y de los factores en un país puede provocar que las diferencias en estos “activos” genere un menor retorno social en un país que en otro y ello puede operar como una barrera a que dicho país entre en los mercados globales de los productos relacionados al reducir el retorno total de las inversiones en los productos que se relacionan con esos “activos”.

Avanzar en el conocimiento de las relaciones entre “activos” y los productos de los países, es una forma de identificar las políticas de competitividad, de diversificación productiva y de crecimiento “adecuadas” (qué reforma puede tener más impacto sobre qué producto).

Esta identificación es importante pues los activos específicos que se relacionan al desarrollo competitivo de un determinado producto pueden ser específicos a la firma, o pueden ser específicos a la localidad o país en que se encuentran las firmas. Identificar dichos activos específicos permite entonces identificar políticas públicas, privadas y público-privadas.

Nótese que este enfoque difiere con otros enfoques que promueven el desarrollo de determinados sectores para la diversificación productiva.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Foster, M. E., D. J. Leaper, and R. C. N. Williamson. *Changing patterns in colostomy closure: The Bristol experience 1975-1982. British Journal of Surgery* 72.2 (1985): 142-145.

<sup>19</sup> Los tiempos de los procesos y procedimientos, tiempos y costos de los permisos de construcción por ejemplo generan diferentes retornos sociales en los productos intensivos en el uso de infraestructura que en otros.

<sup>20</sup> CEPAL, NU. *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad*. CEPAL, 2022.

No son sin embargo enfoques contradictorios. En efecto tal y como se sostiene en los trabajos de referencia:

Aunque **la especificidad sectorial debe ser definida en cada contexto nacional**, la CEPAL propone diez sectores o ámbitos que son particularmente promisorios: transición energética, electromovilidad, economía circular, bioeconomía, industria manufacturera de la salud y la transformación digital -que están en el centro de los procesos de innovación-, mientras que la economía del cuidado, el turismo, las micro, pequeñas y medianas empresas y la economía social son grandes generadores de empleo, con los consiguientes efectos en los ingresos y la inclusión de los sectores sociales desfavorecidos.

El enfoque del presente trabajo por tanto puede brindar información sobre la especificidad sectorial de cada contexto nacional.

La pregunta específica que se intenta abordar en este trabajo es del tipo: ¿Qué clase de dotación (en materia de factores, instituciones y creencias) se relaciona con cada sector?

Esto supone (ya se ha dicho) que puede existir un conjunto de **activos específicos** a cada sector y por lo tanto sería mediante el desarrollo de esos activos que una localización podría elegir un sendero de crecimiento. Esto supone que la interacción estratégica de agentes públicos y privados da lugar a múltiples equilibrios posibles, y a la posibilidad por lo tanto de que cada gobierno “seleccione” una estructura productiva que se alinee con los objetivos de desarrollo perseguidos.

Cada país tiene una determinada canasta exportadora (se puede confeccionar una matriz países/productos), al mismo tiempo cada país tiene cierto nivel de desempeño en indicadores relacionados con instituciones, capacidades y factores productivos, y creencias (se puede confeccionar también una matriz). Correlacionando las matrices, se pueden obtener correlaciones que muestran qué tipo de instituciones, capacidades y creencias correlacionan mejor con los diferentes tipos de productos o sectores.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> La herramienta más utilizada en el trabajo de la nota al pie 10 fue el Análisis de Correspondencias Canónico (CCA). Uno de los principales hallazgos de CCA es mostrar un diagrama de ordenación (plano

Al analizar las correspondencias de activos específicos por sector para los países de la OEA y los países seleccionados de mayor complejidad (Austria, Alemania, República Checa, Eslovenia, Japón, Suecia, Suiza, Corea del Sur y Estados Unidos), se encontró que:

- en el sector de mayor complejidad de productos Maquinaria y equipo de transporte los principales activos que se corresponden con estos productos son Infraestructura e Innovación.
- En el sector de químicos son la carga de regulación gubernamental e Innovación.
- En el sector de Artículos manufacturados diversos los activos de Preparación tecnológica, Calidad de las exportaciones y la Protección a la inversión presentaron una asociación positiva
- El sector de Productos manufacturados presentó una asociación positiva con los activos de Infraestructura y preparación tecnológica.
- Los productos del sector bebidas y tabaco presentaron una asociación positiva con Solidez de las normas de auditoría.
- En el sector de alimentos y animales vivos los activos que presentaron una asociación positiva fueron Solidez de las normas de auditoría, Eficiencia del gasto público, calidad de las exportaciones, Preparación tecnológica, Desarrollo de los mercados financieros e Infraestructura.
- En el sector de combustibles los activos que presentaron una asociación positiva Diversificación de los fondos públicos y Protección de los intereses de los accionistas minoritarios.
- Y también se identificaron y se pueden identificar los activos específicos que más se correlacionan con determinados productos.
- Lo mismo aplica para la calidad de las exportaciones, las cuales por otra parte muestran ser un buen predictor del crecimiento económico en el corto plazo.

En resumen, las principales conclusiones del trabajo son desafiantes y se pueden resumir en:

---

factorial) que indique el patrón de variación de las comunidades de productos explicado por la relación que guarda con los factores ambientales (activos específicos).

- a la hora del cambio estructural se puede diseñar una ruta identificando los Factores, Instituciones y Creencias que se relacionan con cada producto y con este enfoque se pueden identificar aquellos productos que un país podría producir que exhibe mayor complejidad económica pero que está más “cerca” de los productos que produce.
- Así como el enfoque de complejidad es un buen predictor del crecimiento económico a mediano y largo plazo, en el trabajo se muestra que la Calidad de la canasta exportadora puede ser un buen predictor del crecimiento económico en el corto plazo, y que incrementos continuos en calidad puede transformarse en una estrategia de crecimiento en sí misma.
- El trabajo pone en evidencia la importancia de las Creencias en el crecimiento inclusivo en general y en una estrategia de cambio estructural que tenga como horizonte determinados productos en particular.
- Por otra parte, existe una larga discusión en materia de políticas productivas sobre si deben ser verticales u horizontales. El hecho de que ciertos Factores, Instituciones y Creencias se correlacionen mejor con determinados productos que con otros, pone en cuestión la pertinencia de dicha discusión, y señala la necesidad de discutir políticas matriciales, esto es, qué políticas institucionales o de desarrollo de capacidades, para qué tipo de productos o calidades.

Se adjunta a continuación una matriz que recoge cuáles son los activos que mejor se relacionan con los productos de determinados sectores y que refleja la importancia que pueden adquirir las políticas matriciales, esto es, políticas de desarrollo de capacidades, y fortalecimiento institucional vinculadas a cada sector.

**Tabla no. 2.** Matriz activos y desarrollo de capacidades

Productos	# Productos	Infraestructura	Preparación tecnológica	Protección al Inversor	Creencias
Máquinas y Equipos	157				
Químicos	94				
Artículos Manufacturados	92				
Productos Manufacturados por material	187				Distancia con el Poder
Bebidas y Tabaco	11				Orientación por Resultados
Alimentos y Animales vivos	93				Individualismo, Distancia Poder Y Orientación por Resultados
Minerales y Lubricantes	16				
Materias Primas	103				Distancia Poder e Individualismo
Aceites y Grasas	18				Orientación Resultados
Canasta OEA 2 por país	23				Orientación de Largo Plazo y por Resultados

Por último, pero no por ello menos importante, **correlación no es causalidad, pero es correlación**. Y en el caso de **correspondencias canónicas** se trata de una metodología de **investigación exploratoria causal**. El trabajo es exploratorio y como tal se sugiere que debería ser usado como insumo en los diagnósticos de crecimiento en los países a los efectos de profundizar sobre la importancia de los hallazgos. No es inútil remarcar además que en este trabajo no se profundiza la importancia de las formas de la combinación de los activos específicos en cada país ni de la importancia de la diversidad de activos en las posibilidades de combinación de estos.

#### **4.2. Instituciones inclusivas para reducir la polarización económica<sup>22</sup>**

<sup>22</sup> Este artículo está basado en Luis Alberto Porto Rizzo, Gerzaín Avilés-Polanco, Marco Antonio Almendarez Hernández, Ignacio Munyo, Luis Felipe Beltrán-Morales. *Cambio Estructural, Capacidades, Instituciones y Creencias para el Crecimiento Inclusivo: un indicador multidimensional y el aporte del Análisis de Correspondencias Canónicas*. OEA, mimeo

En la sección anterior se presentaron orientaciones de políticas productivas para la diversificación productiva con el objetivo de ampliar la base socioeconómica de los países, y de esa manera ampliar los contrapesos y reforzar la cohesión social a través del tejido productivo.

La anterior estrategia refiere a la polarización económica entendida como la existencia de pocos sectores de actividad con diferencias muy grandes en materia de complejidad, esto es incorporación e interacción de conocimiento y por tanto grandes diferencias de productividad que llevan a grandes diferencias entre empleo calificado y no calificado. Algo que comúnmente se puede relacionar con la desigualdad de ingresos.

Las políticas de crecimiento inclusivo, que por definición buscan la reducción de la desigualdad, son por tanto políticas que pueden ayudar a reducir la polarización económica.

Se puede definir un sendero de crecimiento inclusivo<sup>23</sup> como aquél que logra que su estructura y dinámica productiva se articule con la sociedad a través de una mayor participación, integración y cohesión y que por lo tanto logra que los beneficios del incremento de la producción se traduzcan en mayor bienestar para toda la población en forma sustentable.

La brecha en términos de crecimiento inclusivo entre los países de América Latina y el Caribe respecto a un país de referencia no ha hecho más que ampliarse en los años previos y posteriores a la pandemia. Y ello a pesar del crecimiento económico o de las reformas macroeconómicas que le dieran a la región mayor estabilidad relativa antes de la pandemia, que permitieron reducir la pobreza y que permitieron también un incremento de la clase media. A pesar de esos avances no es inútil recordar que vivimos en la región más desigual del planeta.

---

<sup>23</sup> La función de bienestar propuesta por Sen, A.K. es una forma de considerar el concepto de crecimiento inclusivo en forma simple en una primera instancia ya que pondera el producto bruto per cápita por una medida de equidad (1 menos el índice de Gini)

Considerar la polarización económica como reflejo de la desigualdad significa contemplar las diferencias en la capacidad de consumo de bienes, pero también en la capacidad de desarrollo individual y en el acceso a los derechos humanos: derecho a la vida digna: salud, educación, vivienda, libertad de pensamiento y expresión, etc.

La reducción de la desigualdad económica le brinda a toda la población, y no a una parte, oportunidades de participación de los beneficios a nivel productivo, social y político.

Y no puede lograrse igualdad de oportunidades si existen asimetrías en el punto de partida, por lo cual el crecimiento inclusivo comprende también la reducción de asimetrías entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población en asimetría de acceso a las oportunidades.

El crecimiento inclusivo ha recibido la atención de muchos académicos, hacedores de política y organismos internacionales en los últimos años, y como no es de extrañar ha provocado diferentes aproximaciones conceptuales y dificultades para consensuar una definición aceptada por todos.<sup>24</sup>

Sin embargo, existen algunos elementos comunes en todas las aproximaciones<sup>25</sup>:

- i. Las aproximaciones anteriores en el tiempo como el Consenso de Washington fracasaron en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la desigualdad
- ii. El enfoque de crecimiento inclusivo pone el énfasis por tanto en estos aspectos (reducción de la pobreza y la desigualdad) así como en la participación de las minorías en los beneficios del crecimiento y la no discriminación.

Entre 2002 y 2012 la región experimentó una disminución de la pobreza sustancial (del 44% al 26%, a USD 5,50 por día en dólares PPA de 2011), cambio que fue impulsado por altos precios de materias primas y, en algunos casos, mejoras en políticas sociales. Simultáneamente las clases medias de la región crecieron del 22% al 35% según la

---

<sup>24</sup> Ospina, Sandra. *Background Paper On Inclusive Growth Concepts In the Context of the Millennium Challenge Corporation*. Abril, 2014

<sup>25</sup> Ver por ejemplo Vellala, P. M. Madala & Chhattopadhyay (2014); Corso, E. (2011); The World Bank (2013); Berg and Ostry (2011); Kraay (2004)

definición del Banco Mundial (USD 13-70 por día)<sup>26</sup>. Desde entonces y hasta antes de la pandemia no hubo mayores cambios, sin embargo, la pandemia y los impactos de la invasión rusa a Ucrania desnudaron vulnerabilidades y la pobreza y la desigualdad volvieron a aumentar.

Esto indica que los avances en materia de crecimiento inclusivo durante la “bonanza” no cambiaron las causas sistémicas de la desigualdad y la pobreza y la desigualdad sistémica es un factor evidente de conflicto potencial (como toda polarización en la que existe erosión social).

Se denomina distribución primaria del ingreso a la que existe antes de impuestos y transferencias. Todo indica que en la época de bonanza se redujo la desigualdad y la pobreza con impuestos y transferencias, pero no se redujo la desigualdad primaria, atacando los factores sistémicos que la explican.

Es necesario abordar políticas de crecimiento inclusivo que impacten sobre los fundamentos del mismo, sobre las causas sistémicas de la desigualdad.

En la sección anterior se hacía referencia a la importancia de los activos que pueda tener o desarrollar cada localidad o país para el cambio estructural.

Estos **ACTIVOS**, se reitera, se pueden clasificar en tres grandes categorías:

- Los **factores** o capacidades de la región, incluyendo allí la geografía, recursos naturales, capital humano, infraestructura vial, ferroviaria, fluvial, marítima, tecnológica.
- las **instituciones** de la región que aseguran predictibilidad sobre derechos de propiedad, cumplimiento de los contratos, clima de negocios y resolución de conflictos.
- el **sistema de interacción social** que da lugar a creencias, valores, **normas sociales** que pueden potenciar las capacidades e instituciones o por el contrario limitar su accionar.

---

<sup>26</sup> Banco Mundial, *Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox revisited*. 2020.

La pregunta que se puede plantear es si estos activos pueden considerarse también fundamentos del crecimiento inclusivo. Un análisis de correlaciones es una forma de explorar (no de responder) esta pregunta.

Se presenta a continuación un primer conjunto de correlaciones entre la variable de crecimiento inclusivo y las instituciones, factores y creencias<sup>27</sup>.

**Tabla no 3.** Correlaciones entre Crecimiento Inclusivo y Activos

	Linear regression correlation	Cauchy correlation	Nonparametric – Spearman Correlation
<b>Instituciones</b>	0.83	0,84	0,7
<b>Factores</b>	0,81	0,84	0,89
<b>Distancia al poder</b>	-0,7	-0,75	-0,66

La correlación entre Crecimiento Inclusivo e Instituciones es positiva<sup>28</sup>. O sea, los países con mejor calidad institucional son aquellos en los que su población goza de que tienen mayores niveles de crecimiento inclusivo.

La correlación entre el Crecimiento Inclusivo y los Factores es también positiva. Como es esperable, los países con mayores capacidades productivas son los que tienen mayores niveles de Crecimiento Inclusivo.

<sup>27</sup> La variable Instituciones está dada por el pilar Instituciones del Global Competitiveness Index del World Economic Forum. La variable Factores está dada por el promedio simple de los siguientes pilares del Global Competitiveness Index del **World Economic Forum** (Metodología 2017): Infraestructura, Entorno macroeconómico, Salud y educación primaria, Educación superior y capacitación, Eficiencia del mercado de bienes, Eficiencia del mercado de trabajo, Desarrollo del mercado financiero, Preparación tecnológica, Tamaño del mercado, Sofisticación empresarial e Innovación. Para la variable Creencias se considera la base de datos desarrollada por **Hofstede**, en particular la variable **Distancia al Poder**. El índice de Distancia al poder que describe cómo los miembros menos poderosos de una sociedad aceptan y esperan una inequidad del poder.

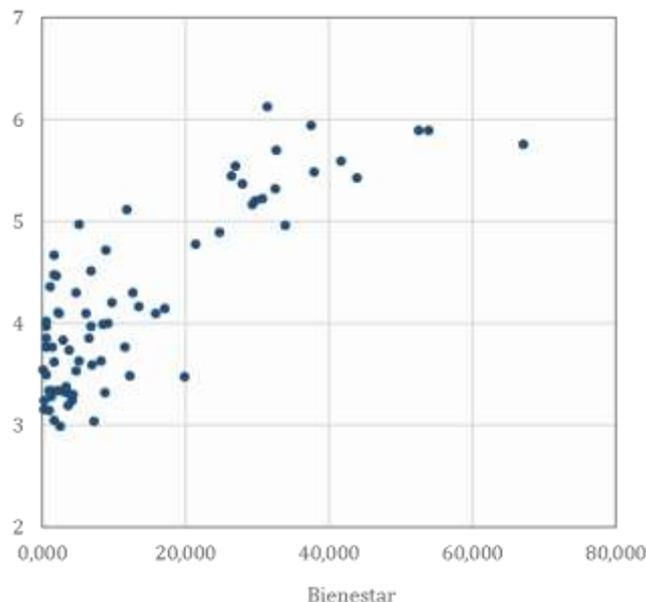
<sup>28</sup> Inicialmente, se consideran las correlaciones entre las variables explicativas y el Crecimiento Inclusivo. Tres tipos de correlaciones fueron consideradas. En primer lugar, correlación lineal simple asumiendo errores Normales que solo mide correlación lineal bajo supuestos estrictos. En segundo lugar, correlación lineal simple asumiendo errores de Cauchy. Con valores extremos, la distribución de Cauchy es más exacta. Finalmente, correlación no paramétrica utilizando coeficiente de Spearman que no asume ninguna distribución de los errores, y mide no solo correlación lineal pero también tendencias. Los resultados se presentan en la Tabla 1

Finalmente, la correlación entre Crecimiento Inclusivo y la creencia que da lugar a normas sociales de Distancia al Poder es negativa. A menor *Distancia al poder* mayor el Crecimiento Inclusivo en el país. En sociedades con un gran índice de Distancia al poder, los miembros de la sociedad no cuestionan a aquellos que están en los niveles más altos. Además, ellos esperan que los miembros más poderosos les sirvan de guía. En culturas con poca Distancia al poder, las personas tienen igual poder entre sus miembros, y avanzar a un estatus superior es posible. Al mismo tiempo, en las organizaciones, la innovación es mayor pues la poca distancia al poder implica que cualquiera puede innovar. En sociedades y organizaciones verticales con alta Distancia al poder, la innovación solo le está “permitida” a la élite y a los cargos altos.

### ***Crecimiento Inclusivo Instituciones y Gobernanza***

La correlación entre Instituciones y Crecimiento inclusivo muestra claramente que los países con menores niveles en los indicadores de calidad institucional tienen mayor probabilidad de tener menores niveles de crecimiento inclusivo.

**Figura No 5.** Instituciones y Crecimiento Inclusivo



La mayor parte de las aproximaciones al problema del crecimiento hasta hace pocos años usaban el enfoque Diagnóstico de Crecimiento (en adelante HRV)<sup>29</sup> de diagnóstico de crecimiento.

El enfoque HRV tiene como punto de partida que en un sendero de crecimiento equilibrado la tasa de crecimiento de la economía y de la inversión es una función del retorno esperado neto del costo de oportunidad de los fondos.

El enfoque es heredero de la tradición macroeconómica del crecimiento, que Rodrick (2013)<sup>30</sup> asocia con el enfoque de los fundamentos del crecimiento en el sentido de la acumulación de habilidades, y capacidades institucionales (en el sentido amplio del término)<sup>31</sup> que posibilitan un incremento de la productividad a través de toda la economía.

En el enfoque HRV el bajo retorno social se explica por la mala calidad de bienes y servicios públicos como Educación e Infraestructura, mientras que el bajo retorno de la actividad económica se explica por una baja apropiabilidad por parte del sector privado de los retornos, y esta baja apropiabilidad se explica por:

- Fallas de Gobierno, y se hace especial énfasis en los derechos de propiedad, la existencia de corrupción e impuestos
- Fallas de Mercado, y se hace especial énfasis en la existencia de externalidades y asimetrías de información, así como en las fallas de coordinación.

Desde la perspectiva del presente trabajo ambos tipos de fallas se pueden explicar por las Instituciones formales e informales de un país, así como por la calidad de los factores (capacidades individuales y organizacionales de diseño e implementación).

---

<sup>29</sup> Hausman, R. D Rodrik & A. Velazco (2005)(2008)

<sup>30</sup> Rodrick, D. Structural Change, Fundamentals and Growth: an overview. 2013. Disponible en: [https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/Structural-Change-Fundamentals-and-Growth-An-Overview\\_revised.pdf](https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/Structural-Change-Fundamentals-and-Growth-An-Overview_revised.pdf)

<sup>31</sup> El concepto de Instituciones en sentido amplio, por ejemplo refiere, en este documento, no sólo a las reglas formales y su capacidad de hacerlas cumplir sino también a las instituciones informales. El concepto de Habilidades en sentido amplio por su parte se lo relaciona en este documento con las capacidades individuales y organizacionales que se pueden desarrollar en un país.

Las Instituciones formales e informales afectan directamente las señales que envía el poder político a los agentes y por tanto su comportamiento.

Así también, el comportamiento y las creencias de los agentes puede afectar las políticas y la capacidad de atracción de inversiones de un país. Uno de los ejemplos más claros puede ser cuando las creencias y el comportamiento social en determinado país son permisivos respecto a la corrupción o al informalismo, lo cual repercute directamente sobre la incertidumbre en materia de cumplimiento de contratos para las firmas que se instalen en dicha nación.

“La institucionalidad comprende las reglas de juego y las normas de comportamiento que facilitan o dificultan transacciones e intercambios. La principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de interacción humana. Partiendo de códigos de conducta pasando por leyes y contratos las instituciones se encuentran en constante evolución y por tanto alteran constantemente las elecciones a nuestro alcance”<sup>32</sup>.

Lo mismo aplica para las normas sociales.

Pero tales códigos, leyes y contratos y su evolución son el resultado de las propias acciones, interacciones y reacciones de los agentes. Los economistas institucionalistas desarrollan esta interacción entre marco institucional, organización económica y comportamiento individual sobre la base de que el ser humano califica e interpreta la información de manera consciente y racional (racionalidad limitada, pero racionalidad al fin).

La importancia del entorno y marco institucional es que el mismo afecta el comportamiento de los agentes. Y en materia de actividad empresarial lo afecta a través de las señales que reciben los agentes respecto a cuáles pueden ser las fuentes de ganancia. Y las fuentes de ganancia en la mayor parte de los países de América Latina quizás siguen siendo las propias de las sociedades de mediados del siglo pasado:

---

<sup>32</sup> North, D. *Institutions*. Journal of Economic Perspectives — Volume 5, Number 1, 1991.

- El acceso limitado o diferencial a la propiedad de los medios de producción, y los recursos lo que ex – ante o ex – post limita la competencia
- El acceso limitado o diferencial a explotar mercados imperfectos o “fallas” de mercado a través de prebendas del Estado. Es el caso de mercados regulados donde la principal fuente de ganancia se sostiene por la captura del regulador.
- La capacidad de las firmas de mantener y construir barreras a la entrada al sector o a la movilidad dentro del sector. Notoriamente en el caso de las empresas multinacionales.

Si el objetivo es que la fuente principal de ganancias de las empresas sea el descubrimiento y la innovación, es necesario que el comportamiento de los agentes se concentre en las oportunidades más que en la dotación de recursos. Y ésta es según algunos autores la definición de comportamiento emprendedor<sup>33</sup>.

Baumol<sup>34</sup> aborda el tema de diferentes tipos de comportamiento y sostiene que el comportamiento emprendedor es determinado por la matriz de pagos de la actividad económica: “como un insumo, el comportamiento emprendedor, como cualquier otro insumo puede ser reasignado desde una actividad a otra por un cambio en las ganancias relativas”. En este sentido, Baumol afirma que los empresarios pueden tener un comportamiento emprendedor caracterizado por la creación y la innovación, o pueden dedicarse a actividades improductivas, de búsqueda de rentas o destructivas. Explícitamente Baumol afirma que son las **reglas de juego** prevalecientes las que determinan la forma de actuar de los empresarios en determinado momento.

Acemoglu y Robinson<sup>35</sup> por su parte ponen el énfasis en el poder relativo de los agentes en la determinación del tipo de Instituciones que existen en un determinado país.

---

<sup>33</sup> Ver en particular Stevenson, H., and D. Gumpert. *The heart of entrepreneurship, entrepreneurship creativity at work. Harvard Business Review Paperback* 15.1 (1991): 217-248.

<sup>34</sup> Ver Baumol, W. *The free-market innovation machine: Analyzing the growth miracle of capitalism.* Princeton University Press, 2002.

<sup>35</sup> Acemoglu D. J. Robinson. *The role of institutions in growth and development,* The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2008.

Hidalgo<sup>36</sup> por su parte interpreta una economía como un amplificador de conocimiento y *know-how*, como un complejo sistema sociotécnico en el cual -citando a Pep Guardiola<sup>37</sup>- el principal desafío es lograr **que los agentes internalicen los objetivos y actúen en consecuencia**. Esto puede ser interpretado como la capacidad de Gobernanza, esto es la capacidad de alineamiento de los incentivos de los diferentes agentes para la prevención del conflicto y la cristalización del conocimiento y del *know-how* en actividades que lleven al desarrollo de esa economía.

Es así que se podría afirmar que existe otro **elemento explicativo** que hace a los **problemas de Gobernanza** que puedan existir en un país, y los riesgos de inestabilidad de las instituciones políticas y económicas relacionadas.

Analizar en cada país el carácter de las instituciones económicas, políticas y la gobernanza que generan los incentivos para el oportunismo y la búsqueda de rentas (instituciones extractivas) o que generan incentivos a la inclusión, al refuerzo de la cohesión social, a la innovación, al desarrollo de nuevos productos, canales de distribución. Procesos, tecnologías, oportunidades (instituciones inclusivas) permiten identificar agendas de reformas y cambios institucionales para el crecimiento inclusivo.

---

<sup>36</sup> Hidalgo, Cesar. *Why information grows: The evolution of order, from atoms to economies*. Basic Books, 2015.

<sup>37</sup> "The main challenge of coaching a team is not figuring out a game plan, but getting that game plan into the heads of the players" Hidalgo (2015). Pág. 73.

## **5. La necesidad de reducir la polarización política: gobernanza democrática y consensos en políticas específicas**

**Por Luis Porto**

América Latina y el Caribe se enfrentan a múltiples desafíos. A nivel estructural se pueden mencionar el cambio climático, la revolución científico-técnica, la desigualdad, la diversificación para el desarrollo productivo, las corrientes migratorias, los problemas de seguridad ciudadana y el crimen organizado, la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas. Además, en la actual coyuntura se suman desafíos económicos como la inflación, el aumento de la informalidad y el endeudamiento y desafíos sociales como la insatisfacción con la democracia, las protestas y el conflicto potencial.

Estos desafíos se relacionan con shocks externos e incertidumbres a los que la región enfrenta con múltiples vulnerabilidades<sup>38</sup> y la construcción de resiliencia se vuelve necesidad.

El desarrollo de capacidades de resiliencia requiere inversión y los inversores no invierten si la incertidumbre es elevada. Otro círculo vicioso en el que está inserto la región y del cual se puede salir.

La fórmula es tan obvia como difícil. En un marco de incertidumbre, es el sistema político el que debe ofrecer predictibilidad, esa es la obviedad. Pero los sistemas políticos en la región están enfermos de polarización, esa es la dificultad.

### **5.1. Gobernanza Democrática frente al desafío de las protestas y la polarización**

Hasta no hace muchos años la discusión política estaba compartimentada. Se daba en familia, en grupos de amigos, en las organizaciones políticas y de allí que no era posible escuchar la voz de los ciudadanos sino de sus representantes, o de los activistas. Apenas

---

<sup>38</sup> Porto, Luis y Thaler, Pablo. *¿Vulnerabilidades? ¿qué vulnerabilidades?: el enfoque de los Indicadores Multidimensionales*. Op-ed. Agosto 2022. Disponible en <https://www.oas.org/fpdb/press/Vulnerabilidades-que-Vulnerabilidades-ESP.pdf>

se disponía de la herramienta de las encuestas para explorar las reivindicaciones y opiniones de la población.

En aquel mundo las demandas de los diferentes grupos de interés, de ideas, de identidad, se canalizaban a través de diferentes organizaciones y si los gobiernos no podían responder a esas demandas las mismas organizaciones podían canalizar las frustraciones.

Hoy la realidad de las redes sociales ha cambiado, ha generado una nueva ciudadanía internauta que no necesariamente se relaciona con organización alguna. Las personas que tienen un mismo interés, idea, o identidad, se aglomeran en las redes sin ser siquiera de la misma nacionalidad.

Las demandas y frustraciones (si no se satisfacen) se difunden y se contagian en cuestión de minutos más allá de las fronteras nacionales. La rapidez de la aparición de demandas contrasta radicalmente con los tiempos de respuesta gubernamental.

Y este quizás sea el mayor peligro en las aplicaciones que se realicen de la inteligencia artificial.

La frustración por la falta de respuestas se puede reforzar, explotar, hacerse viral... y al igual que en los últimos años, la mayor parte de las veces la frustración desaparece porque surge otra.

Demandas y frustraciones explotan y se incendian en el aire, como fuegos de artificio. Pero de repente, alguna, se traslada a la calle. Los brotes de protesta recorrían el mundo antes de la pandemia y probablemente lo vuelvan a recorrer. Demandas permanentes que no se responden, frustraciones continuas que no se canalizan.

Las instituciones formales (leyes, decretos, programas gubernamentales) fueron diseñadas para servir como armisticios de otro tipo de situaciones conflictivas. Las instituciones informales (las normas sociales, los códigos de conducta no escritos) y las organizaciones emergieron y evolucionaron a nivel local y nacional con una escala manejable por organizaciones representativas de dichos grupos.

Nos enfrentamos a un período de insatisfacción recurrente e inestabilidad política latente hasta que la innovación institucional canalice las demandas o frustraciones de la nueva ciudadanía internauta.

Debemos ir hacia un nuevo diseño institucional para el desarrollo sustentable ambiental y socialmente, pero en la transición pagaremos muchos costos.

La falta de respuestas y la falta de canalización de frustraciones por las viejas instituciones y organizaciones las deslegitima. La deslegitimación de los gobiernos en el imaginario colectivo lleva al oportunismo político de los movimientos populistas. El populismo y el nacionalismo aflora a nivel global, y al interior de cada país se refuerza la afiliación por identidad como forma de buscar seguridad.

La sensación de inseguridad creciente lleva al fortalecimiento de grupos de identidad y al debilitamiento de la sensación de seguridad que la Nación debería brindar. Por un lado, las sociedades se fragmentan, pero al mismo tiempo se polarizan.

Si bien hay mucha diferencia entre países, los porcentajes de aceptación del mecanismo de protesta en todos los países es elevado, y en el conjunto de América Latina es del 52%. Este dato evidencia lo que ya hemos atestiguado: existe una predisposición a favor de las protestas.

Los factores que disparan la protesta, los gatillos de indignación también siguen presentes de manera diferencial en la región. Estos son<sup>39</sup>:

– El **elitismo**: al tiempo que alimenta la sensación de injusticia, la concentración de riqueza y poder es utilizado para fomentar la idea de “élite/pueblo” y es la semilla de los movimientos populistas

– La **exclusión**: las desigualdades y discriminación que afectan a determinados grupos de identidad y generan indignación en esos grupos y se contagia a otros

---

<sup>39</sup> Hunsicker, David, and HDIAC Arlington United States. *USAID: Conflict Assessment Framework*. 2020.

- Las ***fallas sistémicas para brindar servicios públicos*** (ejemplo seguridad, salud, educación)
- Las ***incertidumbres propias de los momentos de transición*** en que estamos (como por ejemplo sobre el empleo)
- La ***corrupción***

¿Qué otros factores afectan la probabilidad de que aumenten las protestas, se contagien y lleve a situaciones conflictivas en la calle?

En primer lugar, la difusión de las indignaciones desde el núcleo de los protestantes a varios lugares del tejido social, así como la rapidez del contagio les dan visibilidad y por tanto importancia a las protestas. La gente cree que es importante porque se hace viral, la gente cree que es importante porque otra gente cree que es importante.

En segundo lugar, la indignación llega a la calle cuando se acompaña de una narrativa que articula intereses, ideas y emociones. El cerebro social no es diferente al cerebro de un individuo.

En tercer lugar, importa el grado de cohesión social entendida como la abundancia y densidad de conexiones y relaciones en una sociedad, así como la presencia de vínculos y contrapesos que dan forma a la relación entre los ciudadanos, sus organizaciones económicas, sociales, políticas y el Estado.

Cuanto más densos son los entramados económicos, sociales y políticos, mayor es la probabilidad de que las organizaciones en cada una de esas esferas canalicen las demandas y atemperen las situaciones conflictivas.

**El tejido social, económico y político importa, y mucho, no solo para contener situaciones conflictivas sino también para el desarrollo de instituciones democráticas e inclusivas.**

¿Cuál es el riesgo mayor de esta etapa de transición?

Que la polarización se transforme en enemización. Una cosa es que algunas personas se vean en el polo opuesto de otras personas, lo expresen y lo acepten. Incluso lo griten. Otra muy diferente es que esas personas sientan que las otras son sus enemigas. Cuando la cuestión pasa de “ellos contra nosotros” a “ellos o nosotros” se produce un cambio cualitativo en la solución posible del conflicto. La primera cuestión se puede resolver a través de instituciones democráticas. La segunda cuestión es esencialmente antidemocrática, es la negación de la aceptación de la convivencia pacífica, es el conflicto que salta de las redes a la calle y en las que se derrama sangre.

¿Cómo deberían los gobiernos y la sociedad civil enfrentar entonces la transición para reducir la probabilidad de conflicto y reducir la probabilidad de enemización? Por un lado, diseñando sistemas de alerta temprana para identificar claramente cuáles frustraciones explotan como fuegos de artificio, cuáles pueden trasladarse de las redes a la calle y cuáles pueden terminar con sangre en la calle. El análisis de redes y la ciencia de datos permite ese tipo de ejercicio y además enriquece la toma de decisiones de gobiernos y sociedad civil. Por otro lado, se debe acelerar la innovación institucional que permita canalizar las demandas y las frustraciones que las actuales instituciones y organizaciones no pueden.

La transición de la gobernanza global llevará a nuevas instituciones de gobernanza global. Eso está fuera del alcance de la mayor parte de los países del mundo. Es un juego en que decidirán las grandes potencias. Pero esta transición tiene efectos colaterales a nivel de cada país, de cada comuna, de cada comunidad y es necesario que cada país, comuna y comunidad reduzca la probabilidad de conflicto a su nivel.

Las formas de enfrentar la transición sociopolítica sin embargo pueden enfrentarse a nivel nacional o local. El riesgo de los contagios externos siempre estará, pero la vacunación a nivel nacional y local mediante la innovación institucional reduce la probabilidad de contagio.

Las Instituciones Económicas definen quién posee los recursos, quién accede a ellos y los usa y usufructúa y quién es excluido de su uso y usufructo. La Gobernanza

Democrática de las Instituciones Económicas significa dotarlas de transparencia (pública y privada) y de mecanismos que contrapesen el poder económico de los agentes.

Las Instituciones Sociales definen quienes pertenecen a cada grupo de identidad, quienes tienen estatus social y cómo se reproducen o se abandonan creencias, valores y normas sociales. La Gobernanza Democrática de las Instituciones Sociales significa promover la diversidad y la inclusión, la tolerancia, la participación y la convivencia democrática.

Las Instituciones Políticas definen quién se sienta a la mesa, quién está representado. La Gobernanza Democrática de las Instituciones Políticas significa promover mecanismos de transparencia y participación de la diversidad de grupos de la sociedad en la toma de decisiones políticas.

Las Instituciones vigentes son el resultado de relaciones de poder y los poderosos están atados al “problema de compromiso”. No se puede esperar que quienes tienen el poder se comprometan a acciones que reducirán su poder.

No es inútil remarcar que las innovaciones institucionales deben ser de al menos cuatro tipos:

- La innovación a nivel del Estado a nivel nacional y local
- La innovación a nivel de la Sociedad Civil (incluidos los partidos políticos)
- La innovación en las formas de relacionamiento entre Estado y Sociedad Civil
- La innovación en las formas de relacionamiento entre ciudadanía, Estado y Sociedad Civil

Para ser claro, innovación institucional significa nuevas reglas de juego y nuevas formas de hacerlas cumplir.

El tipo de Instituciones que se desarrollen importa.

## 5.2. *Gobernanza democrática y políticas consensuadas*

La estabilidad y la credibilidad de las instituciones económicas y políticas requiere reducir la polarización política para poder construir consensos e identidad común. Y eso en estos días es lo difícil, pero no es imposible.

**Reducir la polarización política** permite construir y desarrollar gobernabilidad, lo que a su vez mejora la capacidad de brindar bienes y servicios públicos que permitan generar retornos sociales para atraer inversiones y desarrollar resiliencia.

Reducir la polarización política no es sencillo porque también se reproduce en círculos viciosos a través de **efectos espejos**:

- la polarización entre líderes políticos se refleja en sus seguidores politizados que se polarizan en las redes,
- los medios reflejan la polarización de los líderes y de las redes y de esa forma se masifica, llegando la polarización, con más o menos fuerza a la gente no politizada,
- Los políticos luego refuerzan la polarización porque sus bases y la gente no politizada se los pide.

Este tipo de efecto espejo es propio de la afiliación afectiva en la política. Se transforma la política no en lucha de ideas sino en lucha de afectos, de emociones de atracción y repulsión: ellos contra nosotros. Se pierde la identidad colectiva común y se produce una polarización identitaria.

Esta polarización rompe con dos reglas no escritas de la convivencia democrática: el respeto y la tolerancia con quien piensa diferente y el respeto hacia quien piensa diferente en la aplicación de las reglas.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Orriol Lluís, *La polarización afectiva en España: bloques ideológicos enfrentados*. EsadeEcPol Insight #28. Marzo 2021. Disponible en <https://shorturl.at/iRWXZ>

El respeto mutuo es condición necesaria de la convivencia democrática, en caso contrario los efectos espejo señalados terminan boicoteando la gobernabilidad y las fallas de gobernanza terminan disparando gatillos de indignación y conflicto.

**Las redes incentivan el sesgo de comportamiento de grupo** y todo se ve del color de los lentes de cada grupo, de cada identidad se politiza todo y **se polariza todo en la medida que no haya puentes entre los polos.**<sup>41</sup>

Se produce la homogenización. Esa homogenización que termina convirtiendo a las masas en una comunidad susceptible de ser manipulada a través de las atracciones y repulsiones emocionales hacia cada identidad ideológica.

La homogenización<sup>42</sup> rompe los puentes entre los polos, la masa absorbe las diversidades y los intercambios entre quienes piensan diferente reproducen la polarización de sus líderes y se genera el rechazo y el castigo moral a quien trata de dialogar con el otro.

En un estudio reciente<sup>43</sup> se muestra que si se fomenta el sentimiento de cercanía entre los polos a través de similitudes incidentales se puede lograr la convergencia de los puntos de vista. Y tienen particular relevancia en este proceso, terceras personas, no politizadas.

Esta es una pista para reducir la polarización ideológica identitaria sobre la base de la convergencia de opiniones en ciertos temas puntuales. Las similitudes incidentales en la que intervienen actores no politizados podrían romper con el proceso de homogenización que la polarización conlleva.

---

<sup>41</sup> Contursi, Adrián y Porto, Luis. *La Polarización importa menos que los puentes*. Op-ed. Noviembre de 2022. Disponible en

<https://www.oas.org/docs/La%20polarizacion%20importa%20menos%20que%20los%20puentes.pdf>

<sup>42</sup> Mason, Lilliana. *Uncivil Agreement. How Politics Became Our Identity*. The University of Chicago Press Chicago and London. 2018.

<sup>43</sup> Annenberg School for Communication, University of Penn. *Want to reduce political polarization? Start by looking beyond politics*. Enero 2022. Disponible en <https://penntoday.upenn.edu/news/want-reduce-political-polarization-start-looking-beyond-politics>

Otro trabajo<sup>44</sup> coincide con este punto, identificando tres mecanismos para evitar la polarización entre las que se destaca el incentivo de políticas no extremistas.

Estos hallazgos nos llevan a cuestionarnos si el llamado a un nuevo contrato social en los países de la región es el camino más corto para reducir la polarización. Nuevos contratos sociales son importantes para enfrentar los desafíos de la región, pero es difícil avanzar en ese camino en un escenario de polarización.

Otro camino es más urgente e igual de importante: identificar políticas que alineen los intereses de los diferentes polos pues no cuestiona su identidad. Políticas que permitan satisfacer necesidades sustanciales para el desarrollo de capacidades en la población en las cuales las diferentes ideologías puedan consensuar, atemperar sus acciones y reacciones limitando la influencia de los radicalizadores, al tiempo que se fomenta la tolerancia y el respeto mutuo.

Para ello la gobernanza democrática es por definición una condición necesaria.

La gobernanza consiste en identificar y reconocer los valores, intereses y creencias en común y los valores intereses y creencias en conflicto de los diferentes grupos de interés y de identidad en la sociedad.

La gobernanza democrática implica buscar alinear los valores, intereses y creencias en común de la sociedad con los objetivos de la política pública con las garantías de acceso equitativo a los derechos humanos como referencia de acción; y lidiar con los valores, intereses y creencias en conflicto con el mismo marco de referencia.

¿Existen opciones de políticas de consenso con dicho marco?

Hace unas semanas, en una conversación con un senador de un país de la región, surgieron algunos ejemplos. Si han pasado gobiernos de diferentes colores y los problemas de seguridad o de educación no se han resuelto, ¿no será hora de aceptar que todas las identidades ideológicas por sí solas no pueden?

---

<sup>44</sup> Axelrod, R., Daymude, J., Forrest, S. *Preventing extreme polarization of political attitudes*. Princeton University, Princeton, NJ, Diciembre 2021. Disponible en <https://doi.org/10.1073/pnas.2102139118>

Autocrítica y reconocimiento de la necesidad de trabajo conjunto con otras tiendas políticas en problemas que ninguno por sí solo ha resuelto.

Lo que sucede en ese país es común a otros. Identificar esos problemas, a los actores involucrados, en lo posible no politizados, promover mesas de diálogo invitando a la academia, identificar intereses en común y diseñar mecanismos de gobernanza para la implementación de políticas específicas, puede ser el camino para reducir la polarización política.

No es fácil, pero como decía “el Bebe” Sendic, si discutimos sobre nuestras diferencias estaremos discutiendo toda la vida, si por el contrario trabajamos juntos en lo que estamos de acuerdo, estaremos trabajando juntos toda la vida.

Identificar las políticas que nos unan es un camino. Pero no es sencillo hacerlo si quienes detentan el poder pierden parte de ese poder al desarrollar esas políticas.

Siempre puede haber una razón para el statu quo y la forma de desarrollar instituciones inclusivas, a través de la gobernanza democrática requiere del desarrollo de contrapesos.



**OEA** Escuela de  
**GOBIERNO**

# Gobernanza Democrática

para Reducir la Polarización

Consejería Estratégica OEA

| Luis Porto (editor) |