

# Nuevos enfoques para el desarrollo productivo

Estado, sustentabilidad  
y política industrial

Editores: Christian Denzin | Carlos Cabrera



FES  TRANSFORMACIÓN

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

## **Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial**

© Friedrich-Ebert-Stiftung  
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

### **Fundación Friedrich Ebert**

Representación en México  
Yautepec 55, Col. Condesa  
Cuauhtémoc, C.P. 06140  
Ciudad de México  
Teléfono: +52 (55) 55535302

**f** FES Transformación Social-Ecológica

**t** @fes\_tse

**v** Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Para solicitar publicaciones: [transformacion@fesmex.org](mailto:transformacion@fesmex.org)

### **Editores**

Christian Denzin y Carlos Cabrera

### **Diseño**

Buró Público [www.buropublico.com](http://www.buropublico.com)

### **Corrección de estilo**

Alcachofa Ediciones [www.alcachofaediciones.com](http://www.alcachofaediciones.com)

### **Coordinación editorial**

Ana María Echeverri

ISBN: 978-607-7833-73-4

Primera edición: diciembre de 2016

Impreso en Ciudad de México, México

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



**Autor**

---

**Gabriel Porcile**

---

**La Agenda  
2030 y el  
nuevo estilo  
de desarrollo:  
perspectivas  
desde América  
Latina**

# 1. Un estilo de crecimiento que enfrenta dificultades crecientes

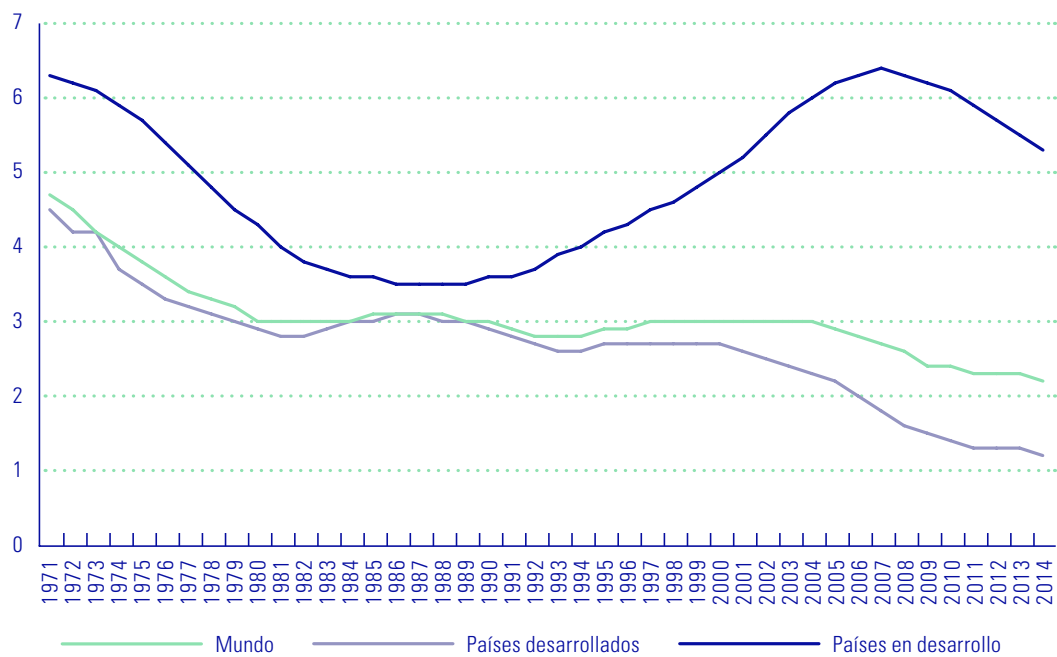
La economía mundial enfrenta dificultades y desequilibrios importantes que indican la necesidad de un cambio en el estilo predominante de desarrollo. Especialmente destacan tres desafíos (ver CEPAL, 2016):

## Sesgo recesivo en la economía mundial

La recuperación del comercio y del crecimiento económico ante la crisis de 2008 ha sido lenta e insegura. El Gráfico 1 muestra cómo las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial han sido sistemáticamente más bajas luego de 2008 que en

los años 1990 y 2000-2007. Como aspecto positivo se observa un mejor desempeño de las economías en desarrollo. Sin embargo, el crecimiento de América Latina ha sido mucho menos favorable y dicho desempeño se debe sobre todo al impacto del crecimiento de China.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB mundial



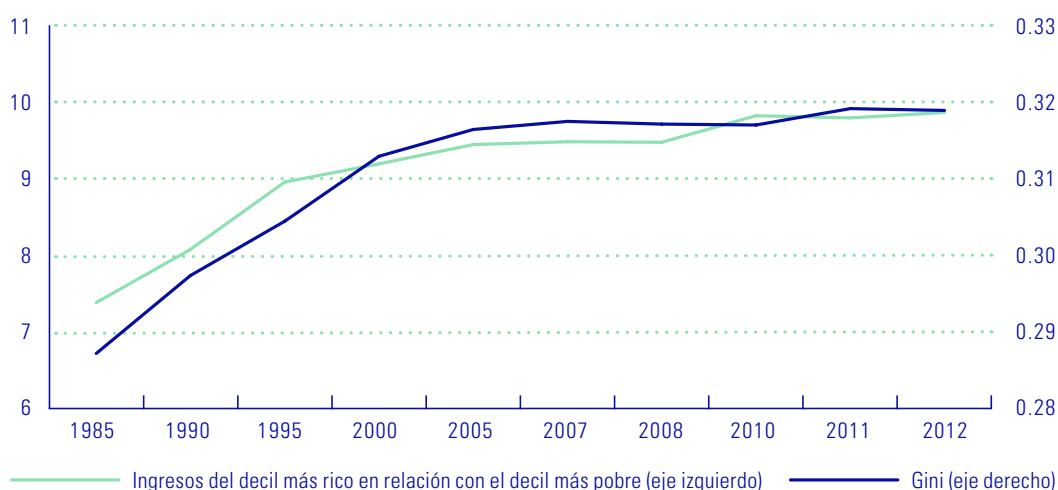
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

No solo la recuperación de la economía mundial ha sido débil, sino que existe una preocupación creciente por la posibilidad de la ocurrencia de una nueva crisis. A esta preocupación contribuyen dos factores. Por un lado, en muchas economías se ven elevados grados de endeudamiento y un sistema financiero que opera sin estar acoplado a la economía real, generando elevados grados de incertidumbre. Por otro lado, la ausencia de una expansión coordinada de las economías ha hecho que los países con déficit comercial busquen equilibrarlo principalmente mediante la reducción de las importaciones y el crecimiento, ya que no perciben perspectivas favorables en la expansión de las exportaciones. Esto contribuye al escaso dinamismo de la demanda agregada global.

## Aumento de la desigualdad en las principales economías del mundo

Las economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se han vuelto más desiguales desde la década de 1980. En el Gráfico 2 puede observarse el aumento del índice de Gini hasta mediados de los 2000, junto con el aumento de la participación en el ingreso del decil más rico frente al decil más pobre. Estos dos indicadores muestran cierta estabilidad entre 2004 y 2008, pero sufren un nuevo incremento después de la crisis.

Gráfico 2. Países de la OCDE: evolución del coeficiente de Gini y de la relación entre el ingreso promedio del decil más rico y del decil más pobre, 1985-2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de OCDE. In It Together: Why Less Inequality Benefits All. París, 2015.

El aumento de la desigualdad es un factor importante detrás de las tensiones sociales y políticas que se han observado en años recientes (Stiglitz, 2012), aun en economías que ya han alcanzado un elevado grado de desarrollo. Al reducir la expansión de la demanda agregada y elevar el grado de endeudamiento de las familias, la desigualdad del ingreso es una de las fuerzas que frena la recuperación económica y contribuye a su inestabilidad.

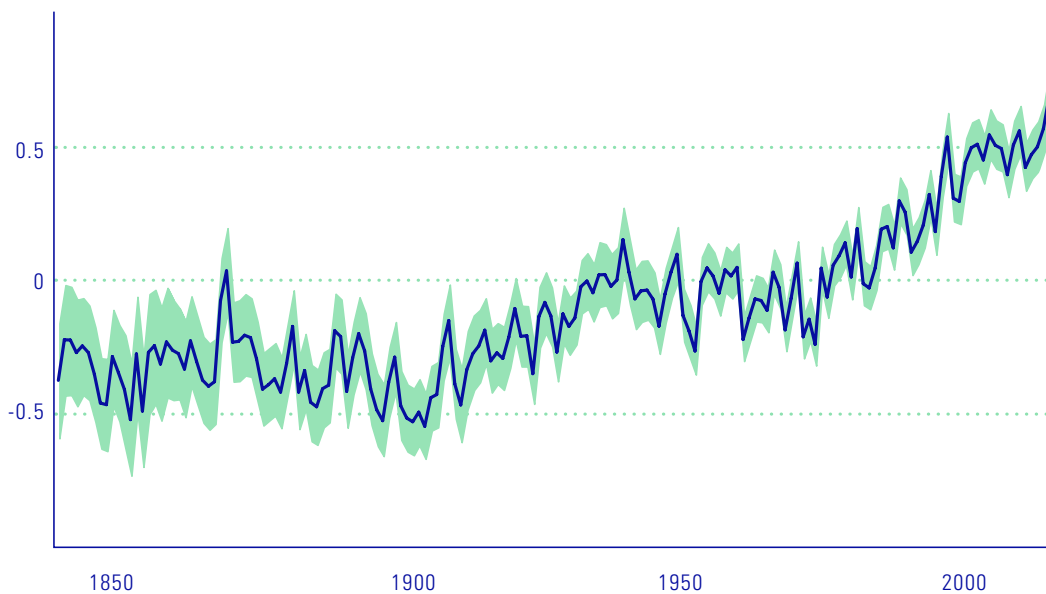
## Riesgos crecientes para el medio ambiente

Finalmente, el tercer desequilibrio está asociado con los costos ambientales del patrón actual de crecimiento. La opinión científica es consensual en señalar que dicho patrón puede llevar a una catástrofe ambiental en el largo plazo capaz de comprometer las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras. Es más: existe la posibilidad (en función de no-linealidades en la dinámica de los sistemas ambientales) de que la humanidad se haya acercado a un punto de no retorno en el cual los daños ambientales ya no sean reversibles. Por ese motivo, el tema ambiental ha sido denominado “la mayor falla del mercado de todos los tiempos” por Nicholas Stern (Stern, 2006).

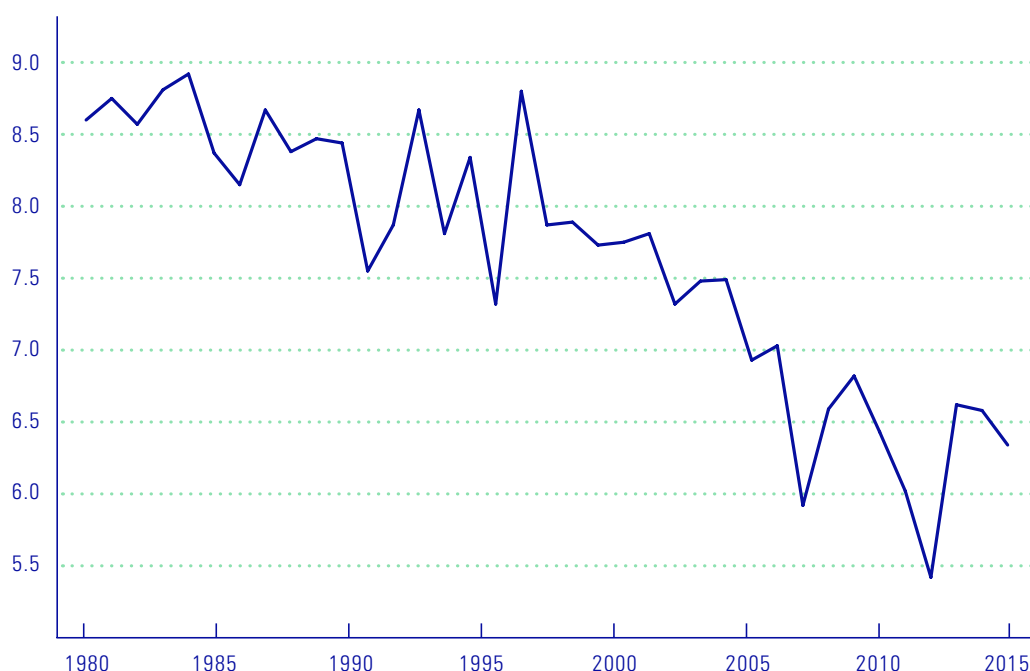
El Gráfico 3 muestra dos indicadores clave que reflejan los riesgos y las pérdidas sufridas por el medio ambiente: el aumento de la temperatura de las superficies marítima y terrestre (cuadrante A) y la reducción de la extensión de hielo en el verano ártico (cuadrante B).

Gráfico 3. Impactos ambientales del patrón dominante de crecimiento

**A.** Anomalías en la temperatura combinada de la superficie terrestre y oceánica, 1850-2015<sup>a</sup>  
*Diferencia de la temperatura de cada año con respecto al promedio del periodo 1961-1990 (en grados Celsius).*



**B. Extensión del hielo marino en verano en el Ártico, 1978-2015<sup>b</sup>**  
(En millones de kilómetros cuadrados)



a. Los datos de la temperatura corresponden a la diferencia entre el promedio mundial de la temperatura combinada de la superficie terrestre y oceánica, en promedios anuales de 1850 a 2015, y el promedio del periodo comprendido entre 1961 y 1990. Los datos provienen de la base HadCRUT4 del Centro Hadley de la Oficina Meteorológica del Reino Unido.

b. Los datos de hielo marino en el Ártico se refieren al promedio de julio, agosto y septiembre, y provienen del National Snow and Ice Data Center (NSIDC).

Fuente: CEPAL, sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN).

Puede observarse que la temperatura en las superficies terrestre y marina sufre un aumento sostenido desde principios de siglo que se acelera en la segunda posguerra. Esto va en paralelo con la caída de la extensión de los hielos árticos (con sus consecuencias negativas para el nivel de los mares y el consiguiente aumento de riesgos en las ciudades costeras).

Como respuesta a los desequilibrios prevaecientes, la conciencia sobre los límites ambientales, económicos y sociales del estilo dominante de desarrollo ha incrementado en los años recientes. La comunidad internacional se ha movilizad



de manera creciente para ofrecer una respuesta: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan el consenso emergente de la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo.

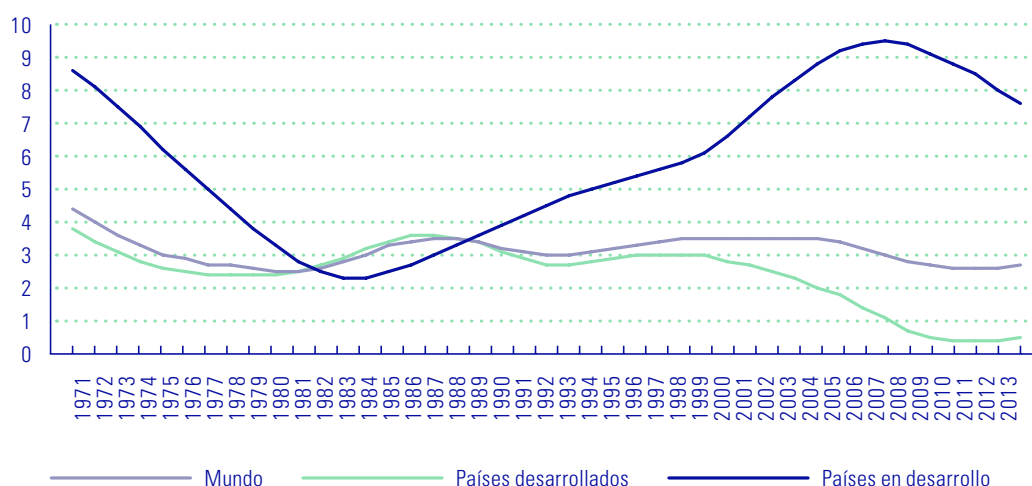
## 2. Bienes públicos globales y políticas industriales para un nuevo estilo de desarrollo

El 25 de septiembre de 2015 las Naciones Unidas adoptaron formalmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una agenda amplia y ambiciosa que define las aspiraciones de la comunidad internacional en cuanto al combate a la desigualdad (en todas sus dimensiones), al subdesarrollo y a la destrucción del medio ambiente. Los ODS representan el consenso emergente de un largo debate que involucró a todos los países del sistema. Es una agenda que reconoce que se está ante un cambio de época en el cual el patrón predominante de producción y consumo muestra señales de agotamiento y amenaza las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

En efecto, ante los problemas que ha enfrentado la recuperación sostenida del crecimiento, muchos analistas destacan la necesidad de adoptar urgentemente políticas fiscales expansivas (Rodrik, 2016). La política monetaria y el *quantitative easing* ya agotaron su capacidad de estimular la economía. Es momento de que la política fiscal asuma un rol más importante. Ante el riesgo de lo que se ha llamado “estancamiento secular” y ante la caída de la inversión global, una política fiscal basada en la recuperación de la inversión pública es clave para recuperar las perspectivas de crecimiento.

El Gráfico 4 muestra una caída en la tasa de inversión mundial. Al igual que en el caso del crecimiento económico, los países en desarrollo han tenido un mejor desempeño que los países desarrollados; sin embargo, este resultado también está fuertemente influenciado por el desempeño de la economía china.

Gráfico 4. Tasa de crecimiento tendencial de la formación bruta de capital fijo para el mundo, países en desarrollo y países desarrollados, 1971-2013 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial

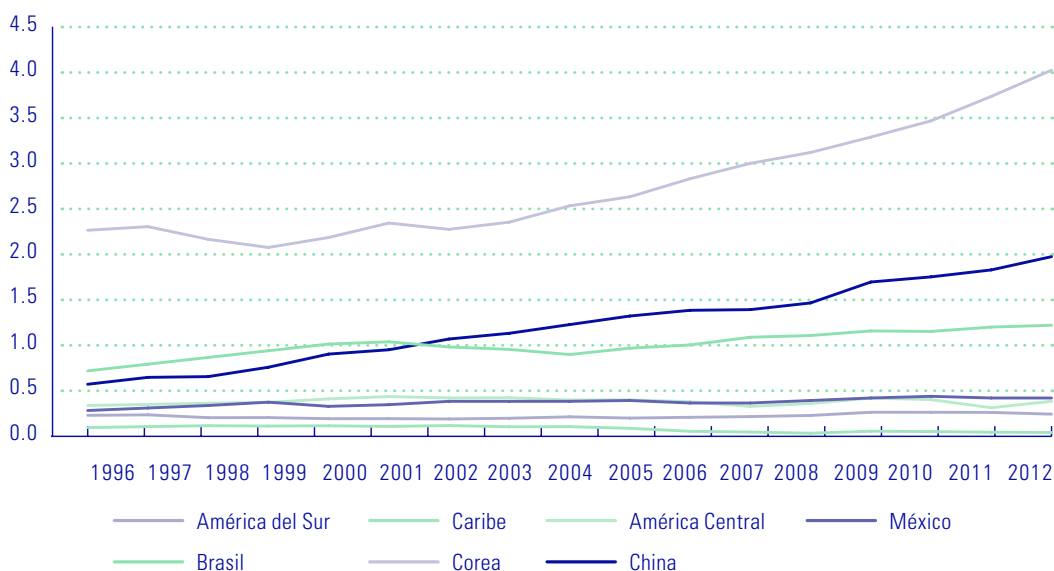
El esfuerzo de inversión basado en un mayor activismo fiscal debe destinarse a cambiar los patrones energéticos y los sistemas de transporte para hacerlos sostenibles ambientalmente. No basta una política fiscal keynesiana a nivel global: esta permitiría recuperar el crecimiento en el corto plazo, pero si dicho crecimiento reproduce la senda anterior —no sostenible desde el punto de vista ambiental—, las consecuencias podrían ser catastróficas para el planeta. El impulso a la inversión debe sentar las bases (de infraestructura, consumo y transporte) para que las economías transiten por sendas bajas en carbono. La XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP21) ha dado señales fuertes de que se está construyendo una nueva institucionalidad capaz de promover el cambio hacia patrones de producción y consumo sostenibles.

La contracara interna de este keynesianismo ambiental global, sobre todo en los países en desarrollo, es un *big push ambiental*. Esta es una idea particularmente relevante en el caso de las economías en desarrollo. Dichas economías requieren, para salir de la trampa del bajo crecimiento y la baja productividad que caracterizan la situación del subdesarrollo, un conjunto articulado de inversiones en varias áreas que les permita superar los problemas de coordinación que frenan la

diversificación y la absorción de tecnología (Rosenstein-Rodan, 1943). Un esfuerzo de este tipo no solo representa una necesidad a la luz de la intensidad de los problemas ambientales sino también la oportunidad para difundir el avance tecnológico —en un sentido convergente con las necesidades humanas y la preservación del medio ambiente— en las economías de la región. Esta combinación convierte la inversión en el medio ambiente en un tema de desarrollo económico. La transformación de los patrones de producción y consumo solamente será viable en un contexto en el que dicha transformación sea también funcional para el cierre de brechas de ingreso y capacidades tecnológicas entre las economías avanzadas y las economías en desarrollo.

Este cierre de brechas aún está muy lejos. La región ha quedado claramente rezagada en los temas de cambio estructural e innovación. En el Gráfico 5 se muestra un indicador que busca captar directamente la magnitud de los esfuerzos tecnológicos, a saber los gastos en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB. Se observa cómo China y Corea se distancian fuertemente de América del Sur, América Central y México.

Gráfico 5: I+D como porcentaje del PIB, 1996-2012



Fuente: UNESCO, OCDE, RICYT, CEPALSTAT, fuentes oficiales, Banco Mundial

América del Sur: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay / América Central: Costa Rica, Cuba, Panamá / Caribe: Trinidad y Tobago

Si bien China y la República de Corea también se apartan de Brasil, el rezago de este último país con respecto a las economías asiáticas es menos intenso que el de los otros países y subregiones de América Latina y el Caribe. Esto se debe a que Brasil ha mantenido algunas políticas proactivas a favor de la I+D y de los sistemas de investigación, y cuenta con una base industrial más diversificada que el resto de los países de la región.

Este rezago de la región —en términos de estructura productiva y capacidades tecnológicas— es especialmente grave, dado su vínculo con la productividad y el potencial de crecimiento de largo plazo.

### 3. Reflexiones finales: la economía política de un nuevo patrón de desarrollo

Construir los bienes públicos globales y las estrategias nacionales para un nuevo estilo de desarrollo requiere una nueva correlación de fuerzas que redefine la economía política internacional. Una parte de los actores, tanto públicos como privados, tiene interés en proteger sus inversiones y la distribución presente de rentabilidades; otros actores —tanto productores como consumidores—, en cambio, tienen mucho a ganar con la transición hacia un nuevo patrón de crecimiento más inclusivo y sostenible ambientalmente. El problema es que las pérdidas son inmediatas y los beneficios están en el futuro; además de que la distribución de pérdidas y beneficios está en correlación inversa con la distribución de poder efectivo en el actual patrón de crecimiento, el cual favorece a quienes buscan mantenerlo sin cambios.

Más aun: hay un fuerte efecto candado, una inercia asociada con las inversiones y la actual estructura de precios, que hace más costoso salir del patrón dominante. Por ejemplo: las empresas y gobiernos que en el marco de los incentivos existentes invierten en el descubrimiento de nuevos yacimientos de combustibles fósiles, en nuevas formas de explotarlos, y en la infraestructura que requieren; reproducen y amplían los incentivos favorables

para el patrón vigente. El peso de estos intereses incrementa en la medida en que uno de los principales beneficiarios del cambio de trayectoria (las futuras generaciones), por definición, no tiene representación directa ni voz en la formulación de las políticas. Todo eso hace que predominen las fuerzas de la inercia, a pesar de que existan juegos de suma positiva en torno a un nuevo estilo de desarrollo orientado por los ODS.

Mientras tanto, hay algunos factores que tienen un mayor grado de optimismo que en el pasado respecto a la posibilidad de un cambio en el estilo de desarrollo. Históricamente, los cambios de gran alcance en la economía política y la institucionalidad (interna e internacional) se han dado en contextos de crisis o riesgo grave. El cambio de época del que se hizo mención anteriormente contiene ambos elementos. En primer lugar, la crisis que se desató en 2008 —que todavía no ha sido completamente superada— ha generado espacios mucho más amplios de debate sobre el funcionamiento del sistema internacional y sobre los costos de la desigualdad. Hay una fuerte preocupación en torno a la ausencia de demanda agregada que se relaciona con la caída de la participación de los salarios en el ingreso, así como con la ausencia de coordinación para una expansión complementaria de las economías. En segundo lugar, los riesgos que conlleva el cambio climático han movilizado a la opinión pública y a los gobiernos, al punto de que el tema ambiental está hoy firmemente anclado en la agenda de políticas públicas de casi todos los países.

Lo que Evans (2010) ha llamado el “Estado desarrollista del siglo XXI” podría contar con alianzas más amplias que las del Estado desarrollista del siglo anterior (basado en la industrialización y acumulación de capital físico). Estas alianzas amplias combinan el apoyo a los actores de los procesos de diversificación e innovación con la provisión universal de bienes de mérito como un activo complementario y necesario a aquellos procesos. Las políticas de este Estado desarrollista del siglo XXI tendrían un fuerte componente de expansión de capacidades que lo vincularía transversalmente al conjunto de la sociedad y a nuevas modalidades de pacto social. Si bien es sabido que el acceso a los bienes de mérito tiene efectos positivos sobre la productividad, esta complementariedad entre un Estado que proporciona

dichos bienes al conjunto de la sociedad y la emergencia de nuevos sectores innovadores es más fuerte que en el pasado.

Un cambio en el estilo de desarrollo no es un proceso libre de riesgos. Es probable que las firmas y países pioneros se opongan a la difusión de capacidades tecnológicas en las economías en desarrollo y quieran mantener posiciones monopólicas (con base en derechos de propiedad y patentes más restrictivas, por ejemplo). Los intereses privados de maximización de activos competitivos pueden conjugarse con los intereses mercantilistas de sus gobiernos. Es por eso que el componente de desarrollo y de reducción de brechas internacionales no puede dissociarse de la búsqueda de un sendero de crecimiento sostenible en sus tres dimensiones: la social, la económica y la ambiental.

## REFERENCIAS

- CEPAL (2016). Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago: Naciones Unidas.
- Evans, P. (2010). "Constructing the 21<sup>st</sup> century Developmental State: Potentialities and Pitfalls", pp. 37-58 en Edigheji, Omano (ed). Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges. Ciudad del Cabo: HSRC Press.
- Mazzucato, M. (2013). The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation. Londres: Anthem Press.
- Rodrik, D. (2016). The Return of Public Investment. Project Syndicate, 13 de enero de 2016. Recuperado el 16 de enero en <http://www.project-syndicate.org/commentary/public-infrastructure-investment-sustained-growth-by-dani-rodrik-2016-01>
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). The Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. The Economic Journal, vol. 53.
- Stern, N. (2006). The Economics of Climate Change. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2012). The Price of Inequality. Nueva York: Penguin Books.