



El trimestre económico

ISSN: 0041-3011

ISSN: 2448-718X

Fondo de Cultura Económica

Bárcena, Alicia; Cimoli, Mario  
Repensar el desarrollo a partir de la igualdad<sup>1</sup>  
El trimestre económico, vol. LXXXIX, núm. 353, 2022, Enero-Marzo, pp. 19-37  
Fondo de Cultura Económica

DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1458>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31371587001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

## Repensar el desarrollo a partir de la igualdad\*

### Rethinking development from equality

*Alicia Bárcena  
y Mario Cimoli\*\**

#### ABSTRACT

In the framework of the special issue of *El Trimestre Económico*, this article discusses the Latin American context based on the Economic Commission for Latin America and the Caribbean's (ECLAC) thinking concerning a sustainable development proposal. It analyzes the three current crises—economic, environmental, and social—and the challenges derived from them based on the center-periphery model, as well as the factors involved, such as technological development, specialization patterns, and employment and wages dynamics. Based on this analysis, it is argued that a strategy for sustainable development requires combining different types of policies.

*Keywords:* ECLAC; sustainable development; equality; center-periphery; crises. *JEL codes:* B50, D63, O10, O54.

\* Artículo recibido el 11 de noviembre de 2021 y aceptado el 7 de diciembre de 2021. Copyright © Naciones Unidas 2022. Todos los derechos reservados. La autorización para reproducir total o parcialmente este artículo debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este artículo sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción. El contenido del artículo es responsabilidad exclusiva de los autores.

\*\* Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL (correo electrónico: alicia.barcena@un.org). Mario Cimoli, secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL (correo electrónico: mario.cimoli@un.org).

## RESUMEN

En el marco del número especial de *El Trimestre Económico*, este artículo discute el contexto latinoamericano con base en el pensamiento cepalino en relación con una propuesta de desarrollo sostenible. Analiza las tres crisis de la actualidad —económica, ambiental y social— y los desafíos derivados de éstas con base en el modelo centro-periferia, así como en sus determinantes, como el desarrollo tecnológico, los patrones de especialización y las dinámicas de empleos y salarios. A partir de este análisis, se argumenta que es necesario articular diferentes tipos de política en una estrategia de desarrollo sostenible.

*Palabras clave:* CEPAL; desarrollo sostenible; igualdad; centro-periferia; crisis. *Clasificación JEL:* B50, D63, O10, O54.

## INTRODUCCIÓN

La tradición cepalina de pensamiento sobre el desarrollo económico se destaca en el debate internacional por al menos tres motivos principales: 1) su esfuerzo por analizar el desarrollo a partir de la observación de las condiciones específicas en que éste se procesa en América Latina y el Caribe (ALC); 2) la incorporación de tales especificidades en la formulación de la teoría, con base en el llamado método “histórico-estructural”, en el que las instituciones, la economía política y la base productiva interactúan para definir los patrones de producción y distribución, y 3) el componente normativo, por su compromiso explícito con los valores universales de la democracia y los derechos humanos, como norte a partir del cual se formulan las recomendaciones de política. La construcción de teoría con base en las evidencias de un mundo fuertemente asimétrico en términos de capacidades tecnológicas y financieras (con sus implicaciones de poder en relaciones internacionales) llevó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a elaborar su modelo centro-periferia, que permanece como una herramienta de análisis útil y flexible de aquellas asimetrías y de su evolución en el tiempo.

Estas características del pensamiento cepalino lo pusieron muchas veces en contraposición con las teorías dominantes. En años recientes, mientras tanto, estas últimas han convergido (aunque muy gradualmente) hacia las preocupaciones y los resultados que la CEPAL propusiera, sobre todo en lo relativo a

reconocer la importancia del cambio estructural, la innovación tecnológica y la complementariedad entre las políticas sociales y las de desarrollo productivo. Hace algunos años, la CEPAL era una voz aislada que cuestionaba las teorías que veían la desigualdad como una necesidad del progreso, y al Estado (así como las demandas sociales por una ciudadanía efectiva) como un obstáculo al crecimiento. La acumulación de problemas sociales, económicos, ambientales y políticos en las últimas décadas ha llevado a que las preocupaciones teóricas centrales de la CEPAL ya estén presentes en la mayor parte de los análisis de los problemas del desarrollo en las primeras décadas del siglo XXI.

Este número especial de *El Trimestre Económico* es testimonio de la vitalidad y la importancia del pensamiento cepalino sobre el desarrollo y de su capacidad de evolucionar en el tiempo, al recoger las nuevas señales y dinámicas que emergen de un sistema internacional que se ha transformado profundamente en las últimas tres décadas, pero que sigue marcado por graves asimetrías. La CEPAL ha intentado ser fiel a su tradición de reflexión crítica e interpretación de esta dinámica a la luz de nuevos conceptos y proposiciones que tienen a la igualdad en su centro. Esta última se posiciona no ya como un resultado u objetivo a ser alcanzado en el largo plazo durante el proceso de desarrollo sostenible, sino como una fuerza causal e impulsora de dicho proceso. La CEPAL se siente honrada de que una revista como *El Trimestre Económico*, que ha sido por muchas décadas —y continúa siéndolo— una de las principales referencias académicas para el pensamiento económico y social de la región, haya dedicado un número especial a discutir la evolución reciente del pensamiento cepalino.

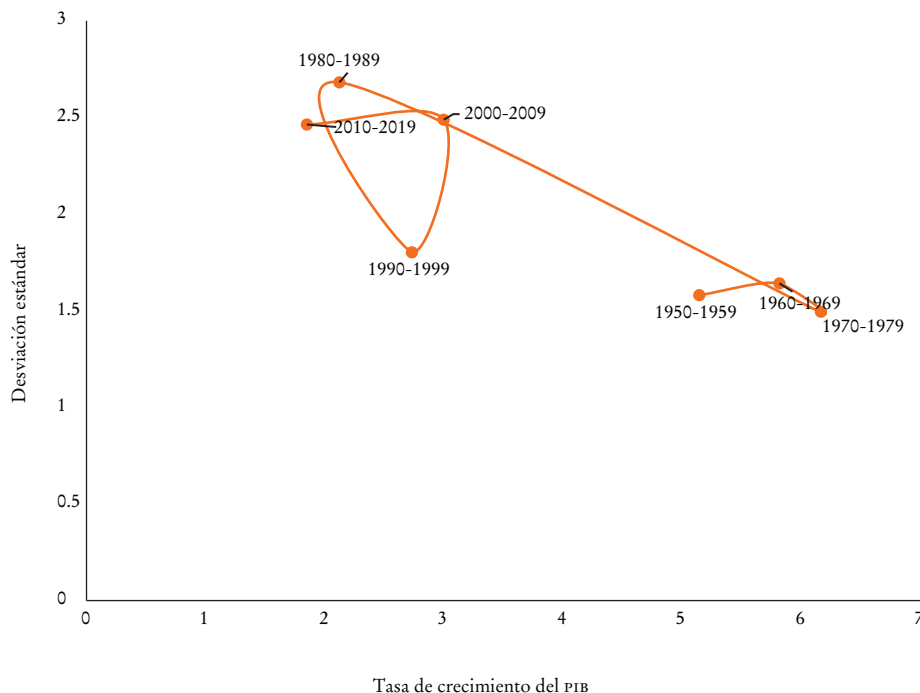
El artículo consta de cuatro secciones. La sección I se concentra en tres crisis que definen los desafíos del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: la económica, la ambiental y la social. Asimismo, muestra cómo estas crisis pueden ser interpretadas como el resultado de la interacción de un sistema internacional que reproduce asimetrías tecnológicas y productivas entre centro y periferia, con los impactos de tales asimetrías sobre los patrones de especialización, la capacidad de crear empleos formales y la dinámica de los salarios. La sección II destaca la necesidad de articular los tres tipos de política en un gran impulso para la sostenibilidad, donde el progreso técnico y la construcción de un Estado de bienestar se refuerzan mutuamente en torno a la competitividad auténtica, el desacople entre emisiones y crecimiento, la expansión del empleo con productividad creciente y la reducción de la desigualdad. La sección III concluye.

## I. DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES Y UNA GOBERNANZA GLOBAL QUE REFUERZA ASIMETRÍAS

La CEPAL ha argumentado en diversos trabajos que las economías global y regional ya mostraban un cuadro de profundos desequilibrios estructurales antes del choque negativo de la pandemia (Bértola y Ocampo, 2012; CEPAL, 2020). Estos desequilibrios implican que la respuesta a la pandemia no debería tener como objetivo retornar a una “normalidad” que ya era insostenible, sino transformar el estilo de desarrollo.

Una forma sencilla de describir estos desequilibrios es a partir de tres hechos estilizados: 1) la caída promedio de la tasa de crecimiento económico de la región en las últimas décadas y el aumento de su volatilidad; 2) el incremento de la desigualdad, que es la contracara, en términos de ingresos, de lo que la CEPAL llamó “cultura del privilegio”, y 3) la ausencia de una experiencia que combine crecimiento con la caída de las emisiones (un casillero vacío en la trayectoria de crecimiento de la economía internacional). Estos tres factores tienen un elemento que los une y articula, a saber, la debilidad creciente de las políticas públicas para regular las relaciones entre mercado, Estado y sociedad, especialmente desde el último cuarto del siglo pasado. La apuesta exclusiva a la capacidad de autorregulación del mercado dejó huellas profundas (en lo económico, lo social y lo ambiental) que se tradujeron en una agudización de las tensiones políticas y geopolíticas, las cuales hoy se ven como una amenaza al multilateralismo y a la estabilidad de las democracias.

Las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial no volvieron a recuperarse de manera firme desde la crisis financiera de 2008. El comercio internacional, que crecía más rápidamente que el producto desde la década de los noventa, perdió dinamismo como factor propulsor del crecimiento. Desde una perspectiva de más largo plazo, lo que se observa en el comercio y el crecimiento es el reflejo de un problema más profundo creado por la redefinición de la gobernanza internacional luego de la caída del sistema de Bretton Woods en los años setenta (Keohane, Macedo y Moravcsik, 2009; Rodrik, 2019). La apuesta exclusiva a la desregulación de los mercados (especialmente del mercado financiero) como única guía para la construcción de la institucionalidad internacional (lo que Dani Rodrik llamó “hiperglobalización”) redujo el margen de los gobiernos nacionales para sostener el empleo y la demanda agregada en sus países, y amplificó el

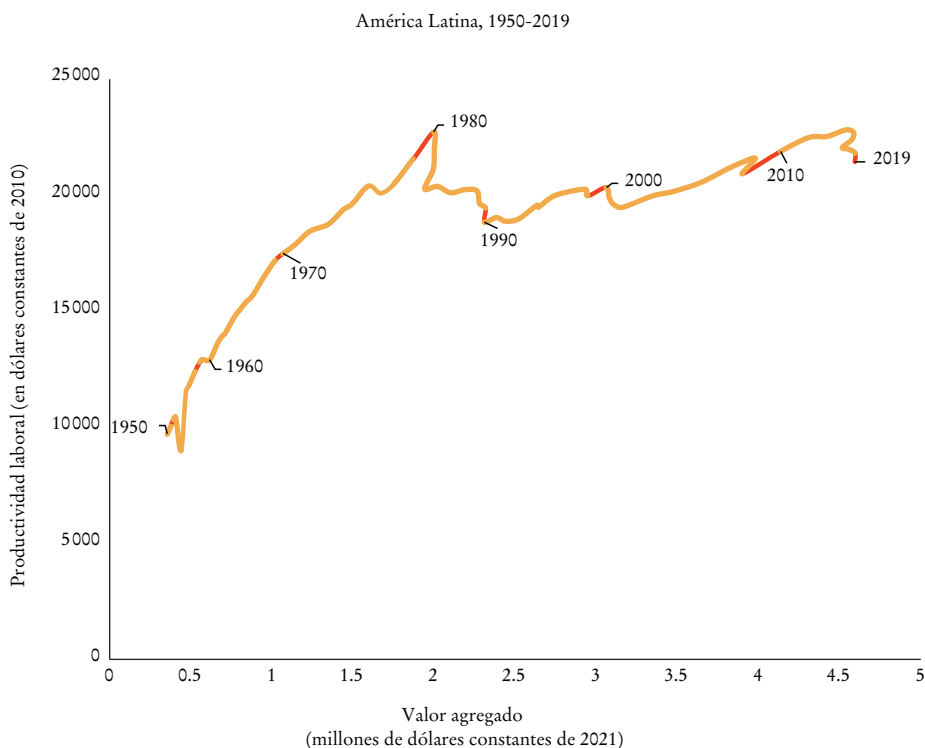
GRÁFICA 1. *Crecimiento y volatilidad del crecimiento*

FUENTE: elaboración propia.

impacto de los desequilibrios externos. El resultado fue un sesgo recesivo en la economía global que se reflejó no sólo en menor crecimiento sino también en menor inversión en comparación con el periodo previo a la hiperglobalización.

Estas tendencias globales se reflejaron aún con más fuerza en el caso de ALC. La gráfica 1 muestra que las tasas de crecimiento promedio de la región cayeron significativamente luego de la década de los ochenta, al mismo tiempo que aumentó su varianza.

El desempeño poco dinámico de ALC tiene que ver con la persistencia de fuertes asimetrías tecnológicas, productivas y de poder entre centro y periferia, con el consecuente aumento de la brecha de productividad del trabajo entre regiones. Las asimetrías en el sistema centro-periferia no son rígidas, pero no se corrigen sin políticas. Mientras que algunos países lograron redu-

GRÁFICA 2. *Trayectorias de PIB y la productividad*

FUENTE: elaboración propia.

circlas por medio del uso muy activo de políticas industriales y tecnológicas —que se complementaron con las macroeconómicas en la defensa de la competitividad (Chang, 2002)—, ALC no las ha implementado de manera consistente en el tiempo. Por el contrario, se debilitaron y, en algunos países, se abandonaron por completo a partir de los años noventa, con un impacto muy negativo de políticas muy abiertas a los impactos de los movimientos de capital de corto plazo (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001; Guzmán, Ocampo y Stiglitz, 2018).

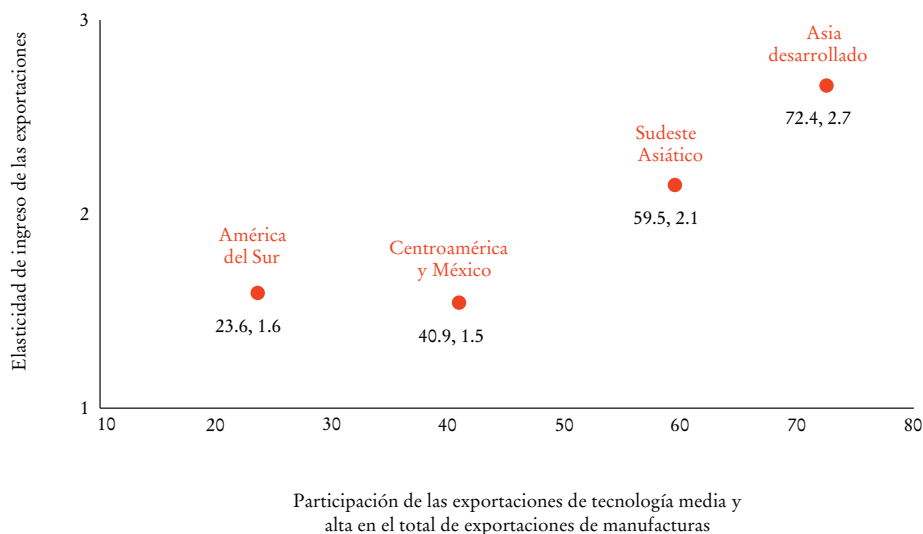
La baja diversificación productiva, el rezago de productividad y la concentración de las exportaciones en pocos bienes de baja intensidad tecnológica han sido características que marcan la historia económica de la región. El peso creciente del comercio con China durante el auge de las *commodities*

las reforzó, al reproducir el patrón del sistema centro-periferia clásico de comienzos del siglo xx.

La gráfica 2 ilustra la trayectoria productiva de ALC desde la posguerra. En el eje de las abscisas se representa el PIB y en el de las ordenadas, la productividad del trabajo. Se observa que, hasta finales de los años setenta y principios de los ochenta, el PIB y la productividad siguieron un movimiento conjunto ascendente. Pero, a partir de entonces (cuando ocurre la crisis de la deuda externa en ALC y se inicia la década perdida), la productividad cae, se estanca o crece muy lentamente. Casi toda la expansión del PIB se explica por la expansión horizontal del empleo. Hay una situación de histéresis, por la cual el choque de la crisis produjo no una caída cíclica o transitoria cuya superación recupera la tendencia anterior, sino un cambio en la tendencia del crecimiento. Si bien hay varios factores que concurren a explicar este fenómeno, es posible suponer que la caída de la inversión en los años ochenta en ALC, en un mundo de acelerada transformación productiva y tecnológica, implicó un aumento de la brecha tecnológica que después no pudo cerrarse. Este fenómeno ha sido llamado la Reina Roja y corresponde a la idea de que es necesario correr siempre para no salir del mismo lugar. Cuando la frontera tecnológica acelera su movimiento, la ausencia de inversiones y políticas genera un rezago permanente y no solamente una caída transitoria.

Esto también tiene reflejos en la competitividad de las economías latinoamericanas. La gráfica 3 muestra la elasticidad ingreso de las exportaciones de distintas regiones en el eje de las ordenadas. Tales elasticidades son una función de la sofisticación y la diversificación de la estructura productiva —lo que la literatura ha llamado la complejidad de la economía—. Dicha complejidad está captada por el porcentaje de las exportaciones de alta tecnología en las exportaciones totales de la región. Se comprueba que, mientras haya menor complejidad, habrá menor capacidad de insertarse y competir internacionalmente en los mercados más dinámicos, los cuales tienen una tasa de crecimiento de la demanda más elevada. Eso ocurre en el caso latinoamericano: frente a un mundo que incorpora tecnología de forma exponencial, la débil transformación estructural latinoamericana conduce a un patrón de especialización en bienes de menor elasticidad ingreso de la demanda. Como lo notó Prebisch (1948) en su trabajo clásico, la baja elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones frente a la de las importaciones redundó en la aparición de desequilibrios externos que son una barrera a



GRÁFICA 3. *Elasticidades ingreso de las exportaciones e intensidad tecnológica*

FUENTE: elaboración propia.

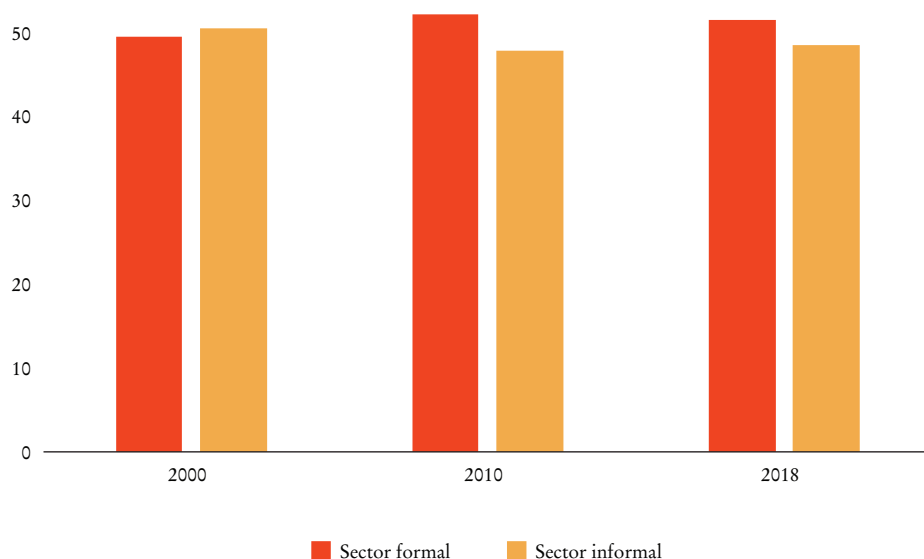
la continuidad del crecimiento en la periferia.<sup>1</sup> Las asimetrías de las elasticidades de exportación e importación son expresión de las que existen en lo tecnológico y lo productivo entre centro-periferia.

El segundo hecho estilizado a destacar es el aumento de la desigualdad, que refleja el sesgo recesivo de la hiperglobalización y de una nueva economía política en que el capital altamente móvil entre fronteras tiene poder de veto sobre las políticas redistributivas o de transformación de las estructuras productivas. Se ha observado que la persistencia intergeneracional de los ingresos —un indicador de la persistencia de la desigualdad en el tiempo— es más alta en ALC que en otras regiones, en especial que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (CEPAL, 2020). El discurso meritocrático en ALC esconde en realidad puntos de partida y oportunidades muy desiguales asociados con la cultura del privilegio.

El patrón de distribución del ingreso de la periferia está asociado con la debilidad de la estructura productiva. Una estructura poco diversificada y un

<sup>1</sup> Blecker y Setterfield (2019) ofrecen una discusión detallada del modelo de crecimiento con restricción externa.

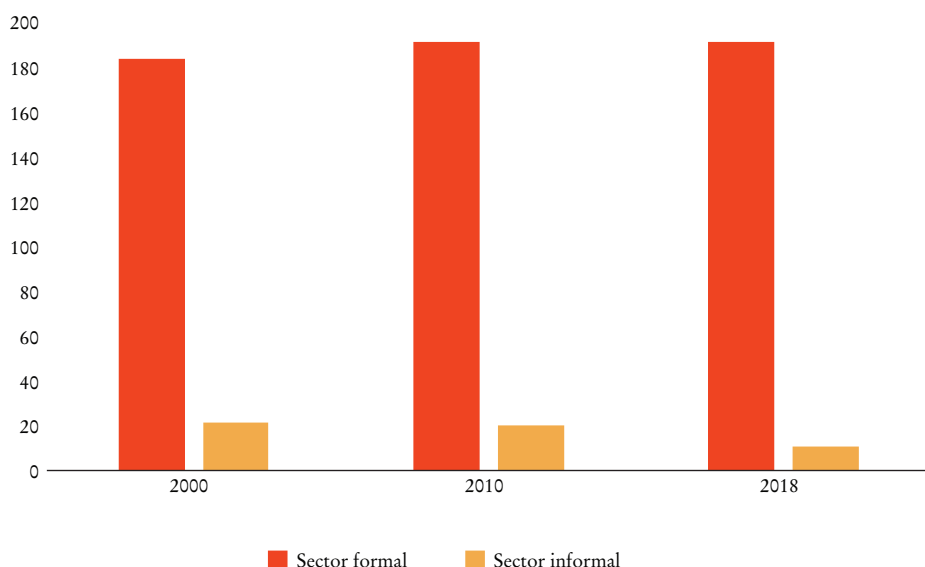
GRÁFICA 4. Estructura del empleo en ALC, según la productividad del trabajo



FUENTE: elaboración propia.

crecimiento limitado por la restricción externa generan menos empleos formales y debilitan el mercado de trabajo de la periferia. La gráfica 3 mostró que hay periodos en que la productividad cae, a pesar de que el producto aumenta, lo que indica que la generación de empleos se está dando en sectores de productividad más baja que en el periodo anterior. Las gráficas 4 (porcentaje del empleo en sectores definidos según su productividad) y 5 (diferencias de productividad entre sectores) muestran que el empleo se concentra en actividades de muy baja productividad, con pocos trabajadores ocupados en sectores que alcanzan niveles de productividad cercanos a la frontera tecnológica internacional. Las elevadas brechas en la productividad del trabajo, junto con el elevado peso de los empleos de baja productividad en el empleo total, son lo que CEPAL ha denominado “heterogeneidad estructural”.

Finalmente, el tercer hecho estilizado se refiere al impacto ambiental del actual estilo de desarrollo, que lo hace insostenible y compromete el bienestar de las generaciones futuras. Fajnzylber identificó en ALC en los años noventa un casillero vacío que combinaba alto crecimiento con una distribución más equitativa del ingreso. Existe otro casillero vacío, uno en el que

GRÁFICA 5. *Diferencias en la productividad del trabajo entre sectores*

FUENTE: elaboración propia.

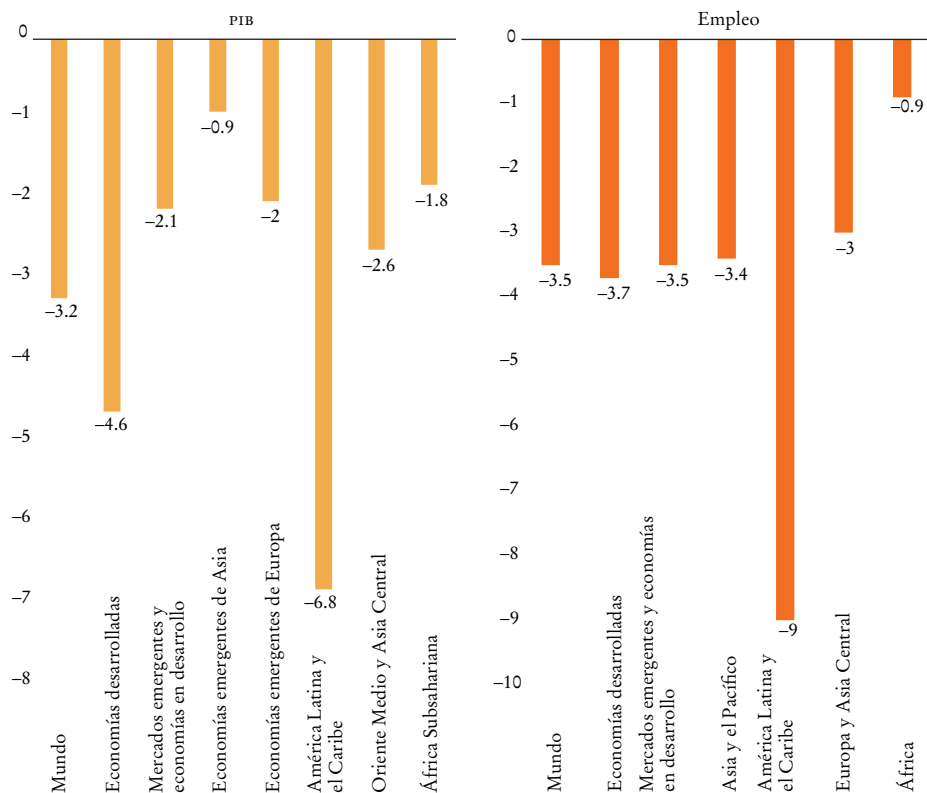
se combina un alto PIB per cápita con el cuidado del medio ambiente (para esta última variable, se usa como una aproximación el nivel de las emisiones per cápita). Ningún país ha logrado hasta el momento elevar su PIB sin un sustancial incremento de las emisiones; la recuperación reciente del crecimiento se ha dado de forma concomitante con el retorno a los patrones previos a la pandemia. Si los países que hoy están en desarrollo reprodujeran la misma trayectoria de emisiones que los desarrollados, se superaría rápidamente el nivel máximo de emisiones compatible con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura terrestre por debajo de 2 °C o aun de 1.5 °C. La evidencia científica indica que las consecuencias de sobrepasar estos niveles críticos serían potencialmente catastróficas para la vida en el planeta.

Las tres crisis no son fenómenos aislados, sino que tienen factores en común que las explican y conectan. Sería imposible mencionar todos ellos, pero vale la pena destacar uno: la ausencia de bienes públicos que corrijan las externalidades negativas producidas por las asimetrías internacionales y por la modalidad dominante de gobernanza de las décadas pasadas (la hiper-

globalización). En lo económico y lo productivo los desequilibrios en cuenta corriente se ven potenciados por flujos financieros especulativos, sobre todo en los mercados inmobiliario, de *commodities* y de moneda extranjera. La transmisión global de la inestabilidad y la intensidad de los ajustes recesivos se ven amplificadas por la libre movilidad de capitales y las ondas de optimismo y pesimismo que afectan a los agentes del sistema financiero. Todo ello refleja la incapacidad de contar con un régimen monetario y de comercio que regule y amenice la intensidad de los desequilibrios, cuyos impactos (como lo fueron los de la deuda de los años ochenta en ALC y la austeridad europea a comienzos de los años 2000) se proyectan por un largo periodo.

Internamente, la ausencia de políticas macroprudenciales y de políticas fiscales anticíclicas deja a las economías más expuestas a los choques negativos de la economía internacional. De la misma manera, la innovación y la difusión de tecnología tienden a reproducir las debilidades estructurales y el rezago tecnológico de la periferia. No hay mecanismos endógenos en el mercado que les permitan a las economías salir espontáneamente de una trampa de bajo crecimiento del producto y de la productividad. En gran medida, la trampa del ingreso medio designa precisamente un proceso en el que asimetrías y rezagos no se corrigen automáticamente, sino que requieren instituciones y políticas a fin de superar el bloqueo (Fagerberg y Verspagen, 2002). La trampa del ingreso medio es la ausencia de tales instituciones y políticas. Éstas tienen que ser lo suficientemente fuertes para redefinir incentivos en favor de nuevos sectores y elevar el gasto público y privado, así como en investigación y desarrollo (I+D), lo que contrabalancea los incentivos perversos que generan las ventajas comparativas estáticas.

Algo similar ocurre con el empleo de calidad. El costo del desempleo y de la heterogeneidad estructural es mayor que el producto que se pierde por no tener a todos los trabajadores ocupados. El desempleo implica externalidades negativas: pérdida de capacidades en el tiempo, tensiones y conflictividad política en ascenso, los cuales afectan otras variables. Una base productiva que únicamente genera trabajos de baja productividad es indeseable no sólo por sus efectos sobre la productividad agregada de la economía, sino porque crea desigualdad y pobreza, impide la consolidación de los estratos medios y agudiza su vulnerabilidad. Esta población vulnerable, cuando no alimenta los conflictos internos, nutre los vastos movimientos migratorios, que actualmente son un punto crítico en la agenda de los países desarrollados.

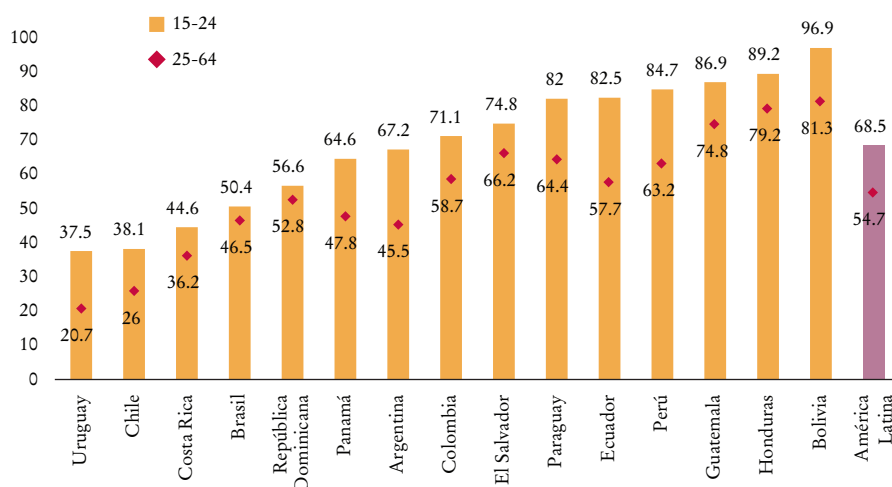
GRÁFICA 6. *Impactos de la pandemia sobre el empleo y el PIB*

FUENTE: elaboración propia.

## II. LA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los impactos de la pandemia en ALC fueron particularmente intensos. La participación del trabajo informal en el empleo total, el alto porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza y los sistemas de salud y protección social más endebles y fragmentados contribuyeron a ese resultado (Bárcena y Cimoli, 2020). La capacidad de respuesta de la región se vio limitada en algunos casos por el menor espacio fiscal o por problemas de déficit y endeudamiento en el sector externo. ALC fue la región donde la caída del PIB y el aumento del desempleo fueron más agudos (gráfica 6).

GRÁFICA 7. América Latina (15 países): porcentaje de jóvenes (15 a 24 años)



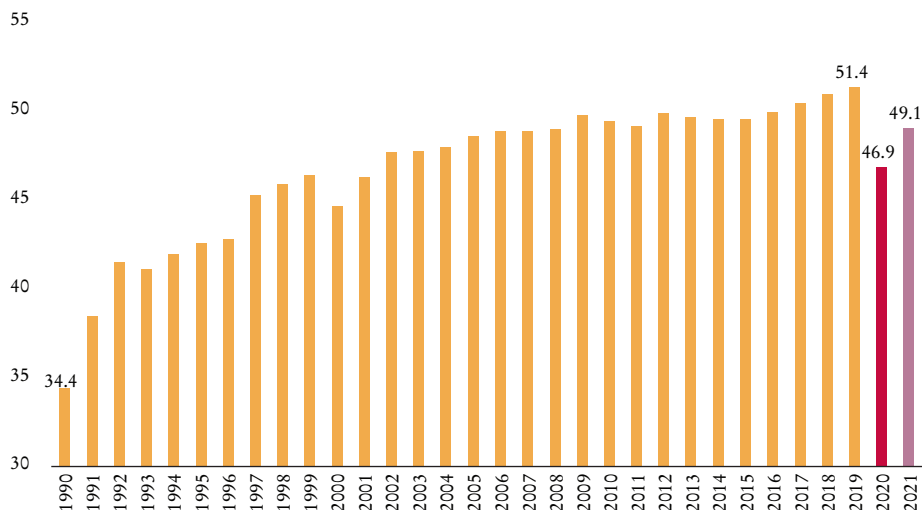
FUENTE: elaboración propia.

La pandemia obligó a muchos gobiernos a adoptar un mayor activismo fiscal. Fueron particularmente importantes las transferencias monetarias a fin de mitigar los efectos del desempleo sobre la pobreza. Además de las transferencias, se adoptaron auxilios de emergencia en otras áreas, que buscaban preservar el empleo y la sobrevivencia de las empresas, especialmente de las pequeñas y las medianas.

A pesar de esfuerzos compensatorios importantes, se registró un salto importante en los niveles de pobreza de la región. El número de personas por debajo de la línea de pobreza aumentó de 187 a 209 millones de personas entre 2019 y 2020, pero habría alcanzado 230 millones sin las transferencias. Los efectos sobre el empleo acentuaron desigualdades ya existentes: se sintieron sobre todo en el caso de los más jóvenes (entre 15 y 24 años), porque en ellos el nivel de informalidad es mayor que en los mayores de 25 años (gráfica 7), y sobre las mujeres, que registran una caída de la tasa de participación en el mercado de trabajo superior a la de los hombres (gráfica 8).

Al mismo tiempo, la pandemia fue un momento de aprendizaje. Se derrumbaron algunos mitos que operaban en el mundo de las ideas como barreras al cambio. El primero en caer fue el de la conveniencia de prescindir de los gobiernos y de la incapacidad de los mismos de responder ante los

GRÁFICA 8. *Tasa global de participación femenina, 1990 a 2021*



FUENTE: elaboración propia.

graves problemas de la región. Incluso gobiernos que concebían los déficits fiscales como un maleficio intolerable debieron adoptar medidas de expansión fiscal y monetaria, sin que por ello ocurrieran las consecuencias negativas (que la visión ortodoxa predecía) para el desempeño de la economía. El Estado ocupó su lugar como sostén último de la demanda agregada en un contexto de crisis profunda, y como proveedor del bien público clave en aquel momento (una población vacunada). Las diferencias en las respuestas de centro y periferia fueron muy significativas, en la medida en que la expansión fiscal fue mucho más fuerte en las economías centrales que en las de ALC.

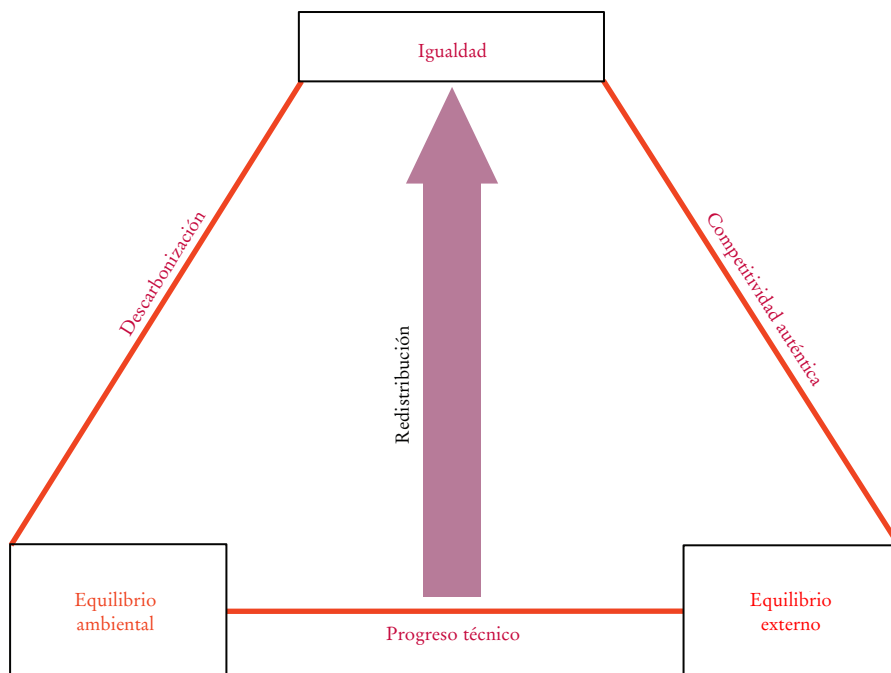
El segundo mito que cayó fue la idea de que los Estados de bienestar y la protección universal son factores que reducen la flexibilidad y la capacidad de respuesta de la economía. Los países que reaccionaron más efectivamente ante la crisis fueron los que contaron con mejor cobertura de salud y capacidad de llegar con la ayuda necesaria a los más vulnerables. La confianza en los gobiernos, la red de organizaciones no gubernamentales y la capacidad de llegar a acuerdos políticos y sociales fueron activos relevantes para responder a la pandemia con la urgencia y la escala necesarias.

Finalmente, cayó el mito de que no importan el patrón de especialización ni las capacidades industriales del país, porque la economía siempre puede obtener los bienes y los servicios que necesita por medio del comercio internacional. La capacidad de producir vacunas o ciertos equipos hospitalarios representó un diferencial importante en favor de quienes las tenían. Los problemas graves de oferta durante la pandemia y la persistencia de cuellos de botella en el aprovisionamiento de insumos necesarios para el funcionamiento de las cadenas de valor mostraron que una cierta flexibilidad productiva es necesaria, y que ésta deviene de la existencia de capacidades, habilidades y experiencia de producción en una gama amplia de bienes. Una mirada de este tipo no supone negar la importancia del comercio como motor del desarrollo, sino reconocer que un comercio más diversificado —sostenido por capacidades también diversificadas— vuelve a las economías más resilientes a los choques externos, sobre todo aquellos de impacto global, como la pandemia.

El gran desafío es cómo lograr una respuesta a la crisis que concilie el auxilio inmediato a las necesidades más urgentes de la población con una transformación orientada hacia los objetivos del desarrollo sostenible. La CEPAL ha hablado de políticas de un gran impulso para la sostenibilidad. Estas políticas apuntan a fortalecer una igualdad basada en derechos, que remplace la cultura del privilegio que hoy predomina, junto con el cierre de brechas tecnológicas y de productividad. Ambos procesos pueden reforzarse mutuamente. La CEPAL ha argumentado que la desigualdad es ineficiente al bloquear oportunidades de empleo formal y trayectorias de aprendizaje, de innovación, de construcción de capacidades y de legitimidad política —véase también Doner y Ross-Schneider (2016)—.

Las políticas de largo plazo deben apuntar a una transformación productiva que, al mismo tiempo que eleve la competitividad basada en el progreso técnico, reduzca las emisiones y genere los empleos formales necesarios a fin de (en conjunto con las políticas sociales) reducir la desigualdad. El diagrama 1 ofrece una ilustración de cómo distintas políticas pueden combinarse para lograr el desarrollo sostenible. Los objetivos pueden representarse por medio de un triángulo, cuyos vértices son la igualdad, el equilibrio en el sector externo (basado en la competitividad auténtica) y la tasa máxima compatible con el cuidado del medio ambiente. La flecha vertical indica políticas sociales y redistributivas que deben ser transversales a todas las otras políticas. Al mismo tiempo, el progreso técnico está en la base del



DIAGRAMA 1. *Política industrial, redistribución y progreso técnico*

FUENTE: CEPAL (2020).

triángulo, y sostiene el conjunto del sistema. Por un lado, las innovaciones ambientales son la clave para el desacople entre emisiones y crecimiento; por otro, el progreso técnico define la competitividad auténtica y es el vector del cambio en las elasticidades necesario para el equilibrio externo. El proceso de cambio estructural, a diferencia de aquel que sostuvo la convergencia en el pasado, debe conducir a la transformación de la matriz energética en favor de patrones de producción y consumo con menor huella ambiental.

En otras palabras: el progreso técnico debe ser intenso para tornar la economía competitiva y hacer posible la convergencia de ingresos, y debe dirigirse hacia las innovaciones ambientales a fin de que el aumento de la producción no amenace la vida en el planeta.

El análisis de la transformación productiva debe tener necesariamente a la inversión como una preocupación central. ALC muestra tasas de inversión extremadamente bajas, incompatibles con la magnitud de la transformación que requiere el desarrollo sostenible. Es necesario redefinir los incentivos con el fin de que la inversión privada se dirija hacia los sectores y las tecnologías ambientales. La inversión pública tiene un papel como orientadora de la inversión privada y como foco de atracción de nuevas inversiones (*crowding in*), y ha sido tradicionalmente la principal fuente de los gastos de I+D, ciencia y tecnología. La CEPAL ha identificado una serie de sectores estratégicos que debería liderar la recuperación, a saber, la transición energética, las ciudades sostenibles, la revolución digital, la industria de la salud, la bioeconomía, la economía circular, la economía del cuidado y el desarrollo sostenible.

Lograr un salto en la tasa de inversión se hace aún más necesario al tomar en cuenta que la crisis de la pandemia es un choque negativo de demanda, pero también de oferta. Han surgido estrangulamientos y problemas de escasez de suministros que presionan hacia arriba la inflación. Una expansión fiscal con foco en sectores estratégicos, que redefina incentivos y atraiga al capital privado junto con la inversión pública, puede sentar las bases para una respuesta más rápida de la oferta, lo que limitaría las presiones inflacionarias.

Finalmente, el nuevo papel que el Estado deberá desempeñar en este proceso de recuperación transformadora también exige fortalecerlo institucionalmente, potenciar sus capacidades y definir sus acciones en torno a consensos sobre las políticas de largo plazo. Todo ello requiere un estado más transparente, que preste cuentas regularmente y se someta a la vigilancia permanente de la sociedad civil a fin de reducir los riesgos de captura de la política pública.

### III. COMENTARIOS FINALES

La crisis de la pandemia obligó a los gobiernos a reaccionar y a implementar políticas de reactivación que mitigaran sus impactos. Éstas desafiaban las bases de la hiperglobalización. Supuestamente, esta última tenía como eje ordenador la minimización del papel del Estado —a pesar de que las políticas nacionales diferían mucho entre sí, y de que algunos de los países más exitosos, como China, mantenían una orientación muy fuerte desde el Estado

del proceso de convergencia tecnológica y productiva—. La crisis de 2008 obligó a los Estados nacionales (con un papel destacado de la Reserva Federal estadounidense y, más tarde, del Banco Central Europeo) a intervenir masivamente en el sistema financiero, con aportes gigantescos de liquidez para salvarlo del colapso. La crisis de la pandemia los obligó también a intervenir para atenuar sus efectos más graves sobre la salud, la pobreza y el empleo.

El mito de las ventajas de la prescindencia del Estado se fue esfumando. En todos los casos quedaron expuestas con mucha más fuerza las debilidades estructurales del patrón de desarrollo seguido por la economía global desde el fin del pacto social keynesiano de mediados de los años setenta. También se hicieron más notables las consecuencias del abandono de las políticas de desarrollo productivo en los años noventa en la mayor parte de los países de ALC. El desafío hacia adelante es recuperar esas políticas y articular un conjunto de inversiones que, al mismo tiempo que impulsen la salida de la crisis, también ayuden a resolver los problemas estructurales que explican el rezago creciente de ALC en un mundo en acelerada transformación.

No hay nada predeterminado en cuanto a qué tipo de acuerdos podrían surgir de la crisis de la hiperglobalización. Así como ésta sustituyó el pacto keynesiano de Bretton Woods, otro pacto social se está gestando en el marco de la crisis actual. Hay varias reconfiguraciones de fuerzas e intereses posibles, algunos de los cuales permitirían superar las dificultades actuales, mientras que otros las harían más graves. La propuesta de la CEPAL de una recuperación transformadora es identificar las asimetrías y los desequilibrios por detrás de las tensiones políticas recientes; ayudar a construir una percepción común de los desafíos y soluciones posibles, y proponer instrumentos y estrategias para un estilo de desarrollo sostenible.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bárcena, A., y Cimoli, M. (2020). Asimetrías estructurales y crisis sanitaria: el imperativo de una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, (132), 17-46.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.

- Blecker, R., y Setterfield, M. (2019). *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Distribution and Growth*. Cheltenham, Reino Unido, y Northampton, Massachusetts: Edward Elgar.
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020). *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- Doner, R., y Ross-Schneider, B. (2016). The middle-income trap: More politics than economics. *World Politics*, 68(4), 608-644. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/S0043887116000095>
- Fagerberg, J., y Verspagen, B. (2002). Technology gap, innovation-diffusion and transformation: An evolutionary interpretation. *Research Policy*, 31(8-9), 1291-1304. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00064-1](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00064-1)
- Ffrench-Davis, R., y Ocampo, J. A. (2001). The globalization of financial volatility. En R. Ffrench-Davis (ed.), *Financial Crises in 'Successful' Emerging Economies*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Guzmán, M., Ocampo, J. A., y Stiglitz, J. (2018). Real Exchange Rate Policies for Economic Development. *World Development*, 110, 51-62.
- Keohane, R., Macedo, S., y Moravcsik, A. (2009). Democracy-enhancing multilateralism. *International Organization*, 63(1), 1-31. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/S0020818309090018>
- Prebisch, R. (1948). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D. (2019). *Putting Global Governance in Its Place* (working paper 26213). Cambridge Mass.: NBER. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w26213>