

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio

Textos seleccionados del período 2008-2018

Ricardo Bielschowsky - Miguel Torres | compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL





Capítulo XI

Cambio estructural progresivo: las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental

Características del cambio estructural

**Un gran impulso ambiental para la igualdad
y la sostenibilidad del desarrollo**

Hacia el gran impulso ambiental

Características del cambio estructural*

La literatura económica ha avanzado en el análisis del motivo por el cual algunas economías siguen trayectorias de crecimiento virtuosas, con elevadas tasas de crecimiento de la producción, la productividad y el empleo, mientras que otras quedan rezagadas (Reinert, 2000). La experiencia internacional muestra que hay pocos casos de reducción sustancial de las diferencias de ingreso por habitante entre una economía en desarrollo y las economías avanzadas. Sin embargo, existen casos de éxito que ofrecen enseñanzas sobre los factores que favorecen la convergencia. Estas enseñanzas se resumen en los siguientes elementos:

- i) El desarrollo económico requiere reasignar recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento y en innovación tecnológica. Es necesaria, además, la diversificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos. De este modo, el desarrollo está asociado a una estructura productiva que muestra dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas dinámicas, en el sentido de que representan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada "eficiencia schumpeteriana", dada por la presencia de sectores más intensivos en conocimientos, con mayor difusión de capacidades hacia el conjunto de la economía y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como en otros sectores. La segunda es la "eficiencia del crecimiento" o "eficiencia keynesiana" que se relaciona con el dinamismo de la demanda de los bienes producidos en el país, tanto para el mercado interno como externo. Si un país no produce bienes que tienen una demanda en rápido crecimiento, sus firmas no tendrán estímulos para elevar la inversión y la producción. Dosi, Pavitt y Soete (1990) se refieren a la eficiencia keynesiana o de crecimiento como aquella compatible con el equilibrio de la balanza de pagos.
- ii) Ambas eficiencias son dinámicas, dado que inducen tasas más elevadas de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazo, en contraste con la llamada "eficiencia ricardiana", que induce un aumento en el nivel del PIB en un momento dado en el tiempo, debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores en aquel momento (Dosi, Pavitt y Soete, 1990). El cambio estructural es, precisamente, salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana) hacia otro con niveles más altos de eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana). Es fundamental que el cambio

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cambio estructural para el desarrollo", *Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SE5.34/3)), Santiago, 2012, págs. 31 a 34.

estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico, sino también de la demanda, ya que aumentos de productividad sin el paralelo aumento de la demanda podrían generar subocupación o desocupación (Cimoli, 1988). Los dos tipos de eficiencia se dan en general juntos, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda¹.

- iii) La eficiencia keynesiana o de crecimiento debe permitir una tasa elevada de crecimiento sin que se generen desequilibrios insostenibles en la balanza de pagos, lo que supone, como se mencionó, un patrón de especialización en que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no muestren marcadas asimetrías en sus tasas de expansión. En resumen, esto supone que la relación entre la cuenta corriente y el PIB sigue una trayectoria no explosiva, aceptable para que los agentes externos continúen financiando los déficits de la cuenta corriente. Si el patrón de especialización fuera tal que las importaciones de bienes y servicios más el pago de factores aumentara a tasas mucho más altas que las exportaciones, en algún momento sería necesario reducir la absorción (y el crecimiento) para reequilibrar las cuentas externas. Esta restricción —la necesidad de mantener la relación entre la cuenta corriente y el PIB en niveles manejables— deberá prevalecer en el largo plazo y el crecimiento del producto se deberá ajustar para evitar que supere límites críticos². Ello requiere que la tasa de crecimiento se mantenga cercana a la tasa con equilibrio externo en el largo plazo (Moreno-Brid y Pérez, 1999; Moreno-Brid, 2003; Barbosa, 2002; Alleyne y Francis, 2008; Cimoli y Porcile, 2011).
- iv) La eficiencia keynesiana supone implícitamente una política fiscal y monetaria que mantiene el crecimiento del producto próximo al nivel sostenible, esto es, a la tasa de equilibrio de largo plazo. Ahora bien, esta tasa no es en ningún sentido una tasa “óptima” o deseable, ya que puede ser inferior a la tasa de crecimiento necesaria para reducir la desigualdad y la informalidad. La tasa deseable y la de equilibrio solo coinciden si las políticas industrial y macroeconómicas se combinan para generar una estructura productiva con eficiencia dinámica. Es importante aclarar que el equilibrio externo no tiene aquí el significado que se suele dar en economía al concepto de equilibrio, como un estado de reposo. La tasa de crecimiento de largo plazo es un

¹ El dinamismo de la demanda depende no solo de los productos y de cambios en sus elasticidades ingreso debidos a la innovación o a las preferencias de los consumidores, sino que también depende de la existencia de barreras o acuerdos comerciales de distinto tipo, que afectan asimétricamente a los productos y países que participan del comercio internacional. Las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han reducido estas asimetrías, pero no las han eliminado completamente.

² Esta perspectiva es coherente con lo que McCombie y Thirlwall (1999, pág. 49) definen como la tasa de crecimiento restringida por la balanza de pagos, que se verifica cuando el desempeño de las exportaciones netas y las expectativas del mercado financiero internacional sobre ese desempeño le imponen al país un techo a la tasa de crecimiento que es inferior al que sería posible con el pleno uso de sus factores de producción.

factor de atracción que puede ir cambiando con el tiempo en función de las políticas y el cambio estructural.

- v) Los dos tipos de eficiencia dinámica están muy relacionados; en general, los sectores cuya demanda crece más rápido son también los de mayor dinamismo tecnológico e intensidad en conocimientos. Hay excepciones importantes, asociadas a lo que Díaz-Alejandro (1983) llamó la “lotería de productos básicos”, en que un país logra temporalmente un crecimiento elevado debido a que posee un recurso que transita por un ciclo especialmente favorable de la demanda internacional. Pero la experiencia histórica sugiere que los países en desarrollo que han logrado converger con los más avanzados lo han hecho a partir de la acumulación de capacidades tecnológicas, innovación y conocimientos, y no en función de las rentas de recursos naturales. Estas últimas favorecen el desarrollo de largo plazo si se usan como punto de apoyo para cambiar la estructura productiva a favor de construir nuevas ventajas comparativas que generen rentas derivadas del conocimiento, que no se agotan con el tiempo y tienen retornos crecientes (CEPAL, 2007).
- vi) El cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. Este cambio estructural es el que asegura que los derrames tecnológicos y la expansión de la demanda impulsen no solo a un grupo de grandes empresas del sector exportador, sino también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez más desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad que, a la vez, vuelve más densa la matriz productiva.
- vii) La dinámica del empleo es un elemento central en todo proceso de cambio estructural virtuoso. Las economías en desarrollo se caracterizan por tener una marcada heterogeneidad y una parte significativa de la fuerza de trabajo en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia³. Este contingente de trabajadores tiene muy baja productividad, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía. Con el cambio estructural virtuoso se crean nuevos sectores y actividades que absorben la reserva de trabajadores en empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. La fuerza que reduce la heterogeneidad es la diversificación asociada al cambio estructural.

³ En los términos de Arthur Lewis, son economías duales con oferta de mano de obra infinitamente elástica.

viii) Un cambio estructural virtuoso requiere tanto de una política macroeconómica comprometida con el desarrollo y la estabilización como de la aplicación de políticas industriales que creen los incentivos necesarios. El movimiento hacia nuevos sectores y la ampliación de la base tecnológica no surgen espontáneamente del sistema de precios y del libre mercado. La especialización determinada por ventajas comparativas dinámicas y la diversificación productiva deben superar una inercia muy fuerte de la trayectoria productiva —que obedece a la importancia de la experiencia acumulada en las capacidades de las firmas— y problemas de coordinación y financiamiento de las inversiones, entre otras cuestiones. Un papel importante de las políticas es construir instituciones que, en complemento con la influencia del sistema de precios de mercado, generen los incentivos (o las distorsiones, como afirma Amsden (1989)) necesarios para redefinir, por medio del cambio estructural, la trayectoria de crecimiento económico (Cimoli y Dosi, 1995; Wade, 1990; Chang, 2003). El establecimiento de instituciones que contribuyan a la implementación efectiva de esas políticas es aún una tarea pendiente en la región.

Los desafíos del cambio estructural se vuelven cada vez más complejos a medida que se acelera la revolución tecnológica en curso.

Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo*

Para lograr los objetivos de una agenda con horizonte a 2030 centrada en la igualdad se requiere un cambio en el estilo de desarrollo y la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que deben alinearse con el cambio estructural progresivo. En este nuevo paradigma, las instituciones y las políticas públicas se articulan en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales. Si bien no existe un modelo único para materializar esta visión, pues implica transformaciones determinadas por las especificidades de cada país y subregión, se proponen direcciones generales que pueden orientar las estrategias y las políticas de largo plazo.

Una clave del cambio estructural progresivo es acelerar la acumulación de capital, pues la inversión de hoy explica la estructura productiva de mañana y es el principal instrumento de la transformación productiva, la ampliación de las capacidades tecnológicas y la redefinición del estilo de desarrollo.

El cambio estructural progresivo no es resultado de las fuerzas espontáneas del mercado; requiere de políticas industriales de estímulo a sectores dinámicos, con eficiencias keynesiana y schumpeteriana, que sigan trayectorias bajas en carbono y se articulen hacia adelante y hacia atrás para que su expansión arrastre al conjunto de la economía. Si bien la crisis ambiental sería la mayor falla de mercado de todos los tiempos, también abre oportunidades para las políticas industriales y tecnológicas centradas en la sostenibilidad. Construir capacidades y desarrollar instituciones y políticas en torno a un gran impulso ambiental ofrece un horizonte de aprendizaje con un gran potencial de transformación económica. Estas oportunidades se extienden al plano social, pues requieren la plena incorporación de la sociedad a la construcción de capacidades, lo que supone la extensión universal de derechos al acceso a bienes y servicios públicos como la educación y la salud, y de la protección social en contextos en los que el progreso técnico redefine constantemente las oportunidades laborales.

En el mundo hay una creciente aceptación del principio de universalidad en las políticas sociales, consistente con un enfoque de derechos y una mayor conciencia de la centralidad de políticas industriales y tecnológicas cada vez más articuladas con la sostenibilidad. Asimismo,

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, págs. 145 a 146.

se avanza en una discusión más profunda de las políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo, incluida la necesidad de regular efectivamente los mercados financieros.

Todo esto implica la coordinación entre los diversos ámbitos de intervención pública, así como la participación de todos los actores, incluidas las empresas y la sociedad civil. Supone, al mismo tiempo, lidiar con la economía política de los intereses que históricamente han dificultado este tipo de transformaciones en la región. Para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se deberá sortear una realidad socioeconómica y política signada por tensiones y contradicciones. Estas plantean desafíos a distintos niveles: la reducción de las asimetrías de poder en la gobernanza global de las esferas monetaria, financiera, comercial, tecnológica y ambiental; la coordinación institucional dentro de los países y entre ellos; el desarrollo de cadenas productivas en senderos bajos en carbono, basadas en redes de subcontratación que den lugar a una real integración regional, y la consolidación de coaliciones sociales que conciten una adhesión ampliamente mayoritaria.

La implementación y concreción de la Agenda 2030 requiere actuar en tres ámbitos: la gobernanza internacional para la producción de bienes públicos globales, la cooperación y el aporte regional al debate mundial, y las políticas públicas nacionales, en particular las macroeconómicas, sociales, industriales y ambientales. Las propuestas de políticas para cada uno de estos ámbitos se resumen en el cuadro XI.1.

Cuadro XI.1

Propuestas de políticas para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Ámbito	Políticas
Creación de bienes públicos globales	i) Mayor correlación entre el peso de los países en desarrollo en la economía mundial y su representación y poder de decisión en las instituciones financieras internacionales.
	ii) Coordinación de políticas fiscales focalizadas en inversiones ambientales para dar un sesgo expansivo a la economía mundial y sostener el empleo.
	iii) Coordinación de políticas cambiarias y financieras para reducir los desequilibrios comerciales y la volatilidad mediante el rediseño de la arquitectura financiera.
	iv) Coordinación internacional para reducir la evasión y la elusión fiscales.
	v) Creación de fondos para la adaptación y la transferencia de tecnologías ambientales.
	vi) Difusión de estándares y etiquetados ambientales para promover el comercio de bienes menos intensivos en carbono.
	vii) Ajuste de las reglas mundiales de comercio e inversión para hacerlas más compatibles con los ODS.
	viii) Participación proactiva en el debate sobre gobernanza de Internet y de la información.

Cuadro XI.1 (conclusión)

Ámbito	Políticas
Fortalecer el aporte regional	<ul style="list-style-type: none"> i) Creación o expansión de las redes de seguridad financiera (Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), banca regional de desarrollo, sistema de pagos compensados). ii) Aplicación de estándares fiscales, sociales y ambientales comunes para evitar la competencia predatoria en el comercio internacional y las inversiones extranjeras. iii) Creación de un mercado común digital. iv) Desarrollo de cadenas regionales de valor en bienes y servicios ambientales. v) Establecimiento de un fondo regional para la compra y el licenciamiento de patentes. vi) Creación de un fondo de resiliencia y alivio de la deuda de los países del Caribe.
Estrategias y políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> i) Espacio fiscal y planificación plurianual para proteger e impulsar la inversión pública. ii) Política monetaria que otorgue igual prioridad a la estabilidad nominal y a la financiera. iii) Política macroprudencial en el ámbito externo, especialmente en tiempos de gran liquidez. iv) Ciudades inteligentes: expansión del sistema público de transporte e integración social. v) Aumento de la participación de las energías limpias en la matriz energética. vi) Desarrollo de capacidades tecnológicas en tecnologías limpias. vii) Creación de centros científicos de evaluación, apoyo a la implementación y acompañamiento de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC). viii) Retiro gradual de los subsidios a los combustibles fósiles. ix) Impuestos a sectores y actividades intensivos en carbono. x) Incorporación de los costos ambientales en el costo de los créditos bancarios. xi) Protección social universal. xii) Cobertura universal en salud y educación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hacia el gran impulso ambiental*

En los próximos años, la economía mundial enfrentará un período difícil con señales de alerta desde la economía, lo social, la política y lo ambiental. En las propuestas de políticas se debe tener presente este escenario. Si bien el desafío es enorme, efectos de sinergia permitirían que los avances en una dirección reforzaran los procesos positivos emergentes en otras. Es importante que las políticas propuestas se articulen para dar lugar a un proceso virtuoso de cambio de estructuras productivas. Se enfrentarán dos amenazas particularmente serias para la continuidad de estas políticas: la vulnerabilidad externa y las tensiones en el frente social, que se agudizarán por el sesgo recesivo de la economía mundial y la posibilidad de una nueva crisis financiera.

El bien público global de una economía estable y comprometida con el empleo requerirá de políticas fiscales más activas en todos los países para asegurar que el gran impulso ambiental en cada uno de ellos apoye el logro de los objetivos definidos en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21); en caso contrario, la aceleración del crecimiento será ambientalmente insostenible. Un horizonte schumpeteriano de inversiones de largo plazo en torno a ese impulso simultáneamente actuaría como un estabilizador de la inversión —una política anticíclica— y posibilitaría un sendero de cambio tecnológico y creación de empleos de calidad —una política de inclusión.

Un sendero de este tipo será intensivo en inversiones y tecnología, lo que redundará en elevadas importaciones que podrían frenar el crecimiento y comprometer el empleo. Por ese motivo, internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren, y abrir espacios para las exportaciones de la región es fundamental para evitar presiones sobre la cuenta corriente que lleven a abandonar la senda de crecimiento. El manejo del tipo de cambio real puede apoyar el logro de este equilibrio, aunque con efectos negativos sobre la distribución, al mismo tiempo que su peso como factor de competitividad no sería decisivo en los sectores impactados por la revolución tecnológica. Por ello, no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos puede también contribuir a reducir la vulnerabilidad externa. Así, las políticas macroeconómica, industrial, comercial y tecnológica deben actuar conjuntamente para que el gran impulso ambiental sea viable y no se frustre por la emergencia de desequilibrios comerciales.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo", *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016, pág. 168.

Otro objetivo que estará en tensión en un contexto de crisis es el de la igualdad, pues habrá fuertes presiones para reducir el gasto social. Por ello, las políticas para consolidar los avances sociales son importantes para el cambio estructural progresivo y la estabilidad económica. Por un lado, una protección social universal establecería un piso de demanda agregada que sería también un mecanismo anticíclico; por otro, el acceso universal a la educación y la salud tendría un impacto positivo en la productividad. Sin la protección social será más difícil que las personas sostengan o mejoren su inserción y su papel en un mercado de trabajo bajo permanentes choques del progreso técnico. La protección social no es una traba al desarrollo. Considerarla como tal es olvidar la frase de Schumpeter (1942) de que los vehículos viajan más rápido por tener frenos que si no los tuvieran.

Así, la combinación de avances hacia una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, la consolidación del aporte regional a este esfuerzo y la puesta en marcha de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo será la base de un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental.