

Toward inclusive development in Latin America: Leveraging the Global Green Transition, de Eva Paus y Rafael Domínguez

José Eduardo Alatorre y Santiago Lorenzo

Resumen

En este ensayo se analiza el libro *Toward inclusive development in Latin America: Leveraging the Global Green Transition*, de Eva Paus y Rafael Domínguez, donde se aborda un dilema que los países de América Latina y el Caribe tienen en común: cómo aprovechar sus riquezas naturales para generar un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible competitivo en el cambiante escenario internacional.

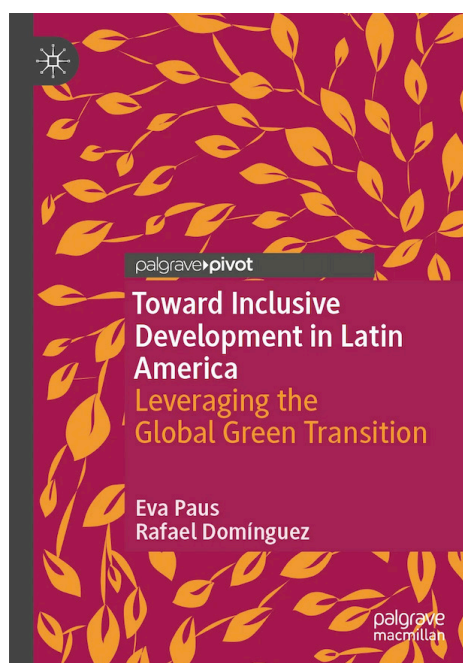
Clasificación JEL

F6, H1, L5, O2, Q5

Autores

José Eduardo Alatorre es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: joseeduardo.alatorre@un.org.

Santiago Lorenzo es Jefe de la Unidad de Economía del Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: Santiago.Lorenzo@cepal.org.



I. Introducción

En su libro *Toward Inclusive Development in Latin America: Leveraging the Global Green Transition*, Eva Paus y Rafael Domínguez se centran en responder una de las preguntas más recurrentes y relevantes en el ámbito de la economía del desarrollo latinoamericano: ¿Cómo utilizar la riqueza de los recursos naturales para apoyar el desarrollo económico, inclusivo y sostenible? Asimismo, abordan la cuestión de si, en el contexto actual, es posible aprovechar la transición verde global para reducir la dependencia del extractivismo, utilizando como factor impulsor los recursos naturales. Los autores exploran algunas vías para lograr un mejor desarrollo y analizan las condiciones habilitantes y las barreras potenciales, tanto internas como externas, para cumplir ese fin.

El futuro verde al que se aspira mundialmente representa una oportunidad para que América Latina y el Caribe, una región rica en recursos naturales, reduzca sus históricas barreras estructurales e integre amplios sectores de población que hoy día se encuentran marginados del bienestar social. Este libro presenta una propuesta innovadora y oportuna dirigida a los responsables de la toma de decisiones de la región para aprovechar dicha oportunidad.

Los autores toman como marco teórico algunos elementos heterodoxos de la teoría económica y la economía política para enmarcar su visión de cuál debe ser el nuevo papel del Estado ante la urgencia de la transición ecológica y las actuales tendencias geopolíticas.

En este sentido, el libro analiza las estrategias de desarrollo posibles frente a la emergencia ambiental, particularmente la climática, y propone un desarrollo verde inclusivo que promueve la vuelta a una suerte de tutela del Estado, que relanza las políticas industriales —o, más bien, productivas—, pero con una óptica de sostenibilidad ambiental.

Para transformar la actual situación de policrisis que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, es preciso un cambio sistémico enmarcado en un desarrollo inclusivo verde, que atienda simultáneamente a la baja productividad económica, la limitada inclusión social y el desarrollo actual insostenible desde el punto de vista ambiental. Además, este esfuerzo debe encarar la crisis del orden geopolítico internacional existente mediante una coordinación regional que no se ha logrado antes, basada en la integración económica de las nuevas cadenas de valor verdes.

De este modo, para los autores, la transición verde representa un medio para alcanzar el bienestar de la población. Se trata de un tema que ha despertado el interés de un número creciente de académicos desde principios del siglo XXI, y también de organizaciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o, en el ámbito económico, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Agencia Internacional de la Energía (AIE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este libro aporta al debate una descripción minuciosa de los retos que se podrían enfrentar en la coyuntura geopolítica actual para lograr las políticas de Estado necesarias, así como los procesos de integración regional que se han de poner en marcha.

De este modo, los autores se refieren al papel que puede tener el avance en la eficiencia energética, la renovación de los medios de transporte (público), y el potencial de la región en cuanto a energías renovables no convencionales y minería de tierras raras, entre otros ámbitos. No obstante, lo más importante es su énfasis en que la región aún está a tiempo de desarrollar tecnologías, productos y servicios para la nueva economía verde que se consolidará en el futuro.

II. El desarrollo verde en América Latina y el Caribe y el gran impulso para la sostenibilidad promovido por la CEPAL

La propuesta consiste fundamentalmente en que la industrialización verde e inclusiva sea la base del progreso de América Latina y el Caribe. No se trata de una tesis nueva, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Enrique Iglesias y Osvaldo Sunkel, entre otros economistas destacados, se refirieron a la vocación extractivista de la región como un elemento esencial del problema estructural que ocasionaba no solo dependencia, sino también degradación ambiental (Sunkel y Gligo, 1980). No obstante, el libro objeto de esta reseña ofrece importantes detalles sobre cómo la industrialización verde e inclusiva puede llegar a ser la base del progreso de América Latina y el Caribe. Ahí radica su gran aporte al debate sobre este tema, conscientes de las repercusiones de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y de cómo esta puso de relieve el fracaso de la hipótesis dominante durante 40 años según la cual las fuerzas del mercado resolverían los retos en materia de bienestar.

Con ello, vuelve a primer plano la necesidad de la intervención del Estado para dirigir la economía en beneficio de todas las personas de una manera ambientalmente sostenible, ya que se reconoce que el costo de la inacción supera al de la inversión necesaria (Stern, 2006). Este protagonismo del Estado lleva a los autores del libro a plantear el tipo de política industrial que se debe diseñar e implementar.

La realidad es que, durante los años del Consenso de Washington, se agravó el deterioro ambiental, aumentó la concentración del ingreso en pocas manos y se registraron unas tasas de crecimiento de la economía muy débiles y unas condiciones de trabajo lamentables en sectores críticos para el funcionamiento de la sociedad. Además, se abandonó la salud pública, incluso en ámbitos donde la prestación privada de servicios de salud no llega, como las labores de seguimiento, prevención y preparación contra las epidemias.

En 2018, la CEPAL promovió una propuesta denominada “gran impulso para la sostenibilidad” (CEPAL, 2020), que entraña la reorientación coordinada de políticas, inversiones, regulaciones y regímenes tributarios con el fin de alcanzar una trayectoria convergente de múltiples actores económicos que permita lograr un crecimiento económico de mejor calidad, basado en la innovación tecnológica y el empleo decente, desvinculado del impacto ambiental.

Más recientemente, la acción climática se concibe como una oportunidad para llevar a cabo una transformación estructural que, al tiempo que descarboniza y adapta el aparato productivo, enfrenta las tres trampas del desarrollo: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva (CEPAL, 2025). Se reconoce, asimismo, que la cooperación regional es la clave para apoyar la próxima generación de políticas de desarrollo productivo (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] et al., 2025).

El libro de Paus y Domínguez sigue esta línea al proponer políticas industriales que tengan en cuenta la inclusión social, un concepto situado en el centro de la noción de transición justa, y un requisito imprescindible para que la “destrucción creativa” (Schumpeter, 1942) sea un proceso positivo para el bienestar y la cohesión social.

III. Las restricciones al desarrollo verde y el modelo de las tres brechas

En su análisis, Paus y Domínguez destacan las tres restricciones que enfrenta el desarrollo inclusivo verde, a saber: el cambio estructural que reduce el crecimiento, la inclusión social limitada y el calentamiento global. Esta idea coincide en gran medida con el diagnóstico realizado por la CEPAL según su modelo de las tres brechas (CEPAL, 2022), que detalla la interrelación entre la restricción externa, la exclusión social y la degradación ambiental, y refuerza la propuesta del gran impulso ambiental como vía posible para romper ese círculo vicioso, como se señala también en el informe final del examen por expertos sobre deuda, naturaleza y clima (Expert Review on Debt, Nature & Climate [ERDNC], 2025).

Sin embargo, Paus y Domínguez presentan un análisis mucho más granular de las circunstancias que hacen viables las políticas productivas necesarias para transformar ese círculo vicioso en uno virtuoso y que la transición a una industria verde sea la oportunidad para conseguir un tipo de inserción en los mercados internacionales que, a diferencia del histórico como enclave productor de materias primas, esté basado en la inserción en cadenas de valor extendidas y en una inclusión social que permita expandir el mercado interno y mejorar el capital humano y social en la región.

En el marco de análisis de las tres brechas presentado en CEPAL (2020), en el cual se sintetizaban los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en tres tasas de crecimiento, la matriz productiva simbolizada por la canasta de comercio exterior revelaba la importancia de la restricción externa como barrera que obstaculiza el rápido crecimiento de la región. Esto, junto con la búsqueda de la igualdad y la reducción de la pobreza, necesita mayores tasas de crecimiento, y, dado el patrón productivo de la región, cualquier crecimiento positivo resulta incongruente con los objetivos climáticos. Desde esta perspectiva, la propuesta del libro es que la mayor demanda de minerales críticos relaje la restricción externa, como ocurrió en el período de los altos precios de las materias primas de principios de siglo. La diversificación productiva a través de la política industrial es la única vía para que la estructura productiva permita un mayor crecimiento mediante una inserción más adecuada en la economía mundial.

Ciertamente, el diagnóstico y la propuesta de solución tiene ecos de las propuestas realizadas en diferentes documentos de posición de la CEPAL (CEPAL, 2016, 2018, 2020, 2022 y 2024) y determina las barreras nacionales y mundiales. Además, establece una agenda de investigación crucial para el desarrollo de la región que aborde cómo fortalecer el Estado para que pueda cumplir con su función de liderazgo, cómo promover una gobernanza de los recursos naturales que maximice el bienestar social, respetando los límites planetarios, cómo crear las condiciones necesarias para el nacimiento de sectores que incorporen mayor conocimiento, cómo identificar y fomentar aquellas actividades que promuevan un crecimiento con menor huella ambiental y, por último, cómo forjar las alianzas precisas para sustentar políticamente los cambios necesarios. A medida que se avance en este sentido, será posible también dilucidar mejor los cambios internos —entre ellos, los fiscales y regulatorios— y de la arquitectura financiera y comercial internacional necesarios para efectuar la transición hacia economías más sostenibles.

IV. Navegar por aguas turbulentas hacia los mercados del futuro

Un punto que cabe resaltar del libro es que su propuesta —que, como se ha señalado, forma parte de una conversación prolongada en la región— se plantea en una coyuntura de pugna entre el poder geopolítico hegemónico de los Estados Unidos y el emergente de China. Por ello, los autores defienden una postura de no alineamiento de la región como vía para generar oportunidades a partir de su riqueza

de recursos, junto con una estrategia basada en alargar las cadenas de valor del desarrollo verde e inclusivo. Sin duda, el no alineamiento con una potencia hegemónica demanda habilidades diplomáticas extraordinarias y, aún más, acuerdos sólidos entre los países de la región, lo que no es fácil.

Cabe destacar otro aporte fundamental del libro: su aproximación a las limitaciones que el régimen de comercio internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC) presenta para las políticas productivas soberanas. Los diferentes acuerdos sobre el comercio de bienes y servicios, que también incluyen algunas medidas relativas a las inversiones, restringen el campo de decisión en cualquier tipo de política económica. El impulso a la globalización corporativa a finales del siglo pasado desestimaba la necesidad de la intervención del Estado en la economía, en favor del libre mercado. Asimismo, en relación con la propiedad intelectual, en el momento presente, la innovación tecnológica está configurando una nueva revolución industrial y la región debería tener mayor protagonismo que en el pasado.

Otro aspecto ineludible es la transición climática, que sin duda requiere de la intervención del Estado. Los agentes económicos privados la están pidiendo y recurren a la expansión de las asociaciones público-privadas, pero es aún mayor su demanda de certidumbre en la inversión en la transición, acompañada de la mejora de la infraestructura necesaria.

A pesar de que en estos momentos, con el resurgimiento del proteccionismo, el régimen mundial de comercio atraviesa una de sus mayores crisis, en realidad siguen vigentes medidas vinculantes que restringen la independencia de las políticas productivas. Paus y Domínguez efectúan un análisis muy necesario para entender esta situación comercial, así como para limitar los riesgos y aprovechar las oportunidades que de ella se derivan.

En este contexto, la propuesta principal de su libro debería dominar la agenda económica de la región, es decir, la necesidad de identificar en la transición climática las actividades económicas que tienen mayor potencial para traducirse en cadenas de valor competitivas en los mercados del futuro e impulsarlas a través de la colaboración regional, a fin de que la integración de esas cadenas sienta las bases de una mayor integración económica, con sensibilidad y destreza política para alcanzar los equilibrios geopolíticos precisos ante la realidad que impone la disputa por el dominio de los mercados entre los Estados Unidos y China. En este sentido, un caso paradigmático sería la propuesta que hace la CEPAL en relación con el litio y la electromovilidad, que conlleva la integración de la minería regional, complementada con la integración de la industria automotriz regional (CEPAL, 2023).

V. Reflexiones finales

Un aspecto que no se resuelve totalmente a lo largo del libro, pese a su gran importancia, es cómo medir el desarrollo verde e inclusivo propuesto. Además, se hace referencia a lo inadecuado que puede ser apostar por teorías como la del decrecimiento, tan popular en la economía ecológica. No obstante, aunque el decrecimiento puede ser inviable en países cuyas poblaciones aún enfrentan enormes carencias materiales, esto no invalida el debate sobre la naturaleza del bienestar.

El crecimiento del producto interno bruto (PIB), desde su concepción por Kuznets (NBER, 1934), se reconoce como un indicador limitado para reflejar todos los aspectos del desarrollo, en particular, del sostenible (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Un país aspira a alcanzar el bienestar de su población y el PIB ha sido históricamente la brújula para lograrlo. Sin embargo, desde su creación, se sabe que su metodología entrafía una distorsión en favor de la producción material: se prioriza el bienestar material sobre cualquier otro. Esto tenía sentido en un mundo con amplísimas carencias materiales, pero, en la situación actual, donde existe una escasez relativa creciente de los bienes que satisfacen las necesidades sociales y ambientales de la población, es imprescindible y urgente interpretar con cautela las ganancias del PIB.

El libro aborda también el importante tema de la inserción de América Latina y el Caribe en el mercado mundial. En última instancia, este es el ámbito donde deberán materializarse los avances de la política industrial verde. Si bien se analizan detalladamente el marco de la OMC y las restricciones que ha impuesto a la política industrial soberana, en opinión de los autores queda la duda de a dónde va a llevar la deriva actual del régimen comercial global, que está siendo ignorado completamente por las mayores economías del planeta. De hecho, esta situación está desenmascarando el ánimo casi neocolonial que en buena medida impulsó la agenda de liberación comercial de finales del siglo XX.

Además, ante la irrupción de la inteligencia artificial y la cantidad abrumadora de datos existente, la función propuesta para el Estado va a evolucionar en un entorno muy dinámico donde su papel económico, como motor del desarrollo verde, deberá construirse de una forma flexible y sensible a los cambios. Para diseñar este tipo de Estado, se necesitan capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) (CEPAL, 2024) que hagan uso de la tecnología disponible. La reconstitución del Estado ante esta realidad y la necesidad de impulsar políticas productivas sensibles a una transición económica en un contexto global incierto son temas importantes a los que aplicar las acertadas propuestas de Paus y Domínguez.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660(SES.36/3)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Extracción e industrialización del litio: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5c1c160a-557d-42d9-bfa8-929142d2fa21/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2025: climate action to overcome development traps* (LC/TS.2025/86).
- Expert Review on Debt, Nature & Climate. (2025). *Healthy debt on a healthy planet: Towards a virtuous circle of sovereign debt, nature and climate resilience. Final report*. <https://debtnatureclimate.org/reports/healthy-debt-on-a-healthy-planet-towards-a-virtuous-circle-of-sovereign-debt-nature-and-climate-resilience/>
- NBER(1934). *A Report On National Income, 1929–32*. https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/natincome_1934/19340104_nationalinc.pdf
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y Comisión Europea. (2025). *Latin American Economic Outlook 2025: Promoting and Financing Production Transformation*. <https://doi.org/10.1787/80e48de5-en>
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper and Brothers. <https://ia801501.us.archive.org/30/items/in.ernet.dli.2015.190072/2015.190072.Capitalism-Socialism-And-Democracy.pdf>
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm
- Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. <https://web.archive.org/web/20150720212135/http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- Sunkel, O. y Gligo, N. (Comps.). (1980). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.