



## UN NUEVO PACTO VERDE GLOBAL PARA UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE Y UN FUTURO RESILIENTE

Resumen de los “Informes sobre el  
Comercio y Desarrollo 2019-2020” de  
UNCTAD actualizados a la situación  
Covid-19

Richard Kozul-Wright

Director de la “División de  
Globalización y Estrategias de  
Desarrollo” de UNCTAD



Serie Documentos RISEP  
N° 5

---

Abril de 2021

## SERIE DOCUMENTOS DE RISEP

La Red de investigación en ciencias sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia (RISEP) es una iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), las distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el país, representadas por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

Su **objetivo** es promover la investigación y la elaboración de propuestas, apelando a las contribuciones de los diversos centros de investigación existentes y al fluido intercambio de información y análisis entre los mismos. Se persigue una mirada diversa y plural y un espacio para que estas distintas perspectivas dialoguen entre sí. Se busca igualmente promover la mayor articulación posible con las distintas esferas del Estado y los actores económicos y sociales, tanto para recibir y brindar información, como para intercambiar análisis y propuestas para contribuir a una mejor gestión pública y a una economía y organización social fortalecida y al servicio de todos los uruguayos. Si bien el énfasis está en lo económico-social y las políticas en este plano, es claro el vínculo con muchas otras áreas del saber. Se busca, igualmente, conectar con las redes internacionales de conocimiento y el aprendizaje sobre la experiencia internacional, canalizando especialmente, los aportes de la diáspora uruguaya.

La **Serie Documentos de RISEP** presenta versiones sintéticas de trabajos de investigación que se consideran valiosos para nuestros objetivos. Los documentos son seleccionados y evaluados por su pertinencia y por su calidad académica, bajo la responsabilidad de la Coordinación de RISEP. Las opiniones vertidas en los documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso comprometen las opiniones del colectivo de investigadores de las áreas de RISEP, ni a las tres organizaciones convocantes, ni la del conjunto de organizaciones que han adherido a la iniciativa.

# UN NUEVO PACTO VERDE GLOBAL PARA UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE Y UN FUTURO RESILIENTE

Resumen de los “Informes sobre el Comercio y Desarrollo 2019-2020” de UNCTAD actualizados a la situación Covid-19

Richard Kozul-Wright

Director de la “División de Globalización y Estrategias de Desarrollo” de UNCTAD

## RESUMEN

El documento argumenta que una recuperación sostenible, basada en la ambición de la Agenda 2030, requiere no solamente políticas que recuperen los ingresos, promuevan inversiones creadoras de empleo y fortalezcan la resiliencia ante futuros *shocks*. También se requiere políticas complementarias: para combatir de manera simultánea el aumento de la desigualdad y el enlentecimiento en el crecimiento de la productividad; que contribuyan a acelerar la transformación estructural hacia una economía baja en carbono; y que contribuyan a reconstruir los mecanismos de cooperación y coordinación internacional de los que depende el logro de resultados inclusivos y sostenibles.

## 1. INTRODUCCIÓN

Luego de más de un año de efectos devastadores provocados por el Covid-19, existe una urgencia considerable de regresar lo antes posible a los tiempos anteriores a la pandemia. Sin embargo, muchas de las políticas económicas adoptadas en la década posterior a la crisis financiera global de 2008-2009 contribuyeron, en gran medida, a los impactos sociales y económicos observados actualmente, y podrían continuar comprometiendo la búsqueda de un futuro más resiliente (TDR, 2021).

Una recuperación sostenible, basada en la ambición de la Agenda 2030, requiere de políticas que recuperen los ingresos, promuevan inversiones creadoras de empleo y fortalezcan la resiliencia ante futuros *shocks*. Pero esto está lejos de ser suficiente. Se requieren políticas complementarias para combatir de manera simultánea el aumento de la desigualdad y el enlentecimiento en el crecimiento de la productividad, acelerar la transformación estructural hacia una economía baja en carbono, y reconstruir los mecanismos de cooperación y coordinación internacional de los que depende el logro de resultados inclusivos y sostenibles.

Un programa de este alcance fue adoptado durante la Gran Depresión, cuando las políticas del *New Deal* mejoraron significativamente la prosperidad económica y la seguridad de Estados Unidos. En esencia, lo que es necesario para el mundo altamente interconectado de hoy es un nuevo *New Deal* verde global.

Si bien la recuperación de la crisis financiera global de 2008-2009 fue seguida por un período de crecimiento, el mismo fue frágil y desbalanceado. En las economías avanzadas,

una combinación de austeridad fiscal y política monetaria flexible favoreció a las grandes corporaciones en un número limitado de sectores, dejando a muchas personas atascadas en empleos inseguros con salarios estancados, y no equipados adecuadamente para enfrentar el próximo *shock*. En las economías en desarrollo, la dependencia de los mercados de capital externo y de las exportaciones de bienes primarios pusieron en riesgo una frágil trayectoria de crecimiento y dificultaron la expansión hacia sectores de mayores niveles de valor agregado.

A pesar de la promesa de los líderes mundiales en 2009, durante la reunión del G20 en Londres, de “establecer las bases de una economía justa y sustentable”, no se lograron contrarrestar en la década posterior a la crisis las cinco principales tendencias de una economía “hiperglobalizada”: caída de la participación salarial, erosión del gasto público, débil crecimiento de la inversión, crecimiento en base a endeudamiento y aumento sostenido en las emisiones de gases de efecto invernadero.

Como resultado de lo señalado anteriormente, la pandemia del Covid-19 golpeó en un mundo de sistemas de salud y protección social débiles, producción y consumo basados en una mezcla tóxica de endeudamiento y combustibles fósiles, y niveles decrecientes de confianza en las instituciones garantes de la estabilidad política.

La respuesta inmediata a la abrupta caída económica provocada por la pandemia en las economías avanzadas ha sido una serie de medidas destinadas a mantener a las empresas y familias solventes durante el confinamiento, incluyendo una extendida, y en algunos casos sin precedentes, combinación de subsidios, préstamos y gasto público.

Algunas estimaciones ubican el gasto y recortes impositivos implementados por los países desarrollados durante 2020 en más del 16% del PBI, con otro 11% adicional que habría sido otorgado a través de préstamos y garantías (FMI, 2021). En contraposición, el apoyo y cooperación internacional ha sido mucho menos ambicioso y confinado en gran medida a acuerdos entre los bancos centrales para mantener la estabilidad cambiaria y a los mercados financieros en movimiento. Adicionalmente, la cooperación hacia los países en desarrollo en aspectos críticos, como el despliegue del proceso de vacunación y el alivio al endeudamiento, ha sido prácticamente inexistente (TDR, 2021).

Los planes para una mejor recuperación dependen de inversiones a gran escala y de fuertes acciones reguladoras dirigidas a resolver las cinco tendencias subyacentes de una economía hiperglobalizada, que han permanecido incambiadas después de la crisis financiera global.

Sin embargo, a la fecha, la mayor parte de las acciones tomadas sólo tienen como objetivo la creación de un ambiente seguro y de bajo riesgo para los inversores privados (Gabor, 2020; Dafermos et al., 2021). En este sentido, el enfoque sigue basándose en los mismos argumentos de la década del 90 sobre el rol de los mercados financieros como promotores de la eficiencia y de la innovación, reforzados por una nueva generación de instrumentos financieros que prometen a los inversores mejores formas de administrar riesgos complejos, fortalecer el intercambio y los flujos entre las carteras y promover la formación real de capital, y conduciendo supuestamente a una mejora de los niveles de bienestar a nivel global (Greenspan, 1997).

Seguir este enfoque (extendiéndolo al desafío climático) nos lleva a preguntarnos: ¿por qué, a pesar de haber fracasado en incrementar la productividad y la inversión privada antes de la crisis de 2008-2009, este modelo podría ofrecer una alternativa posible (o deseable) de alcanzar los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030?

Aprendiendo de los fracasos de este modelo, es imperio que los gobiernos puedan avanzar en un programa económico de características diferentes, apuntalado por un Estado activo, un contrato social inclusivo y una vasta agenda de políticas públicas que aborde desigualdades de largo aliento, al interior y entre los países, y que permita a su vez hacer frente a nuevas amenazas de cara a un futuro más seguro y resiliente.

La amenaza del calentamiento global requiere de una acción sostenida e inmediata para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para estabilizar el clima del planeta tierra. Estudios recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y el Programa de Investigación de Estados Unidos sobre Cambio Global, entre otros, han dejado en claro que, si no logramos cambiar de dirección, el actual proceso de cambio climático y destrucción ambiental escapan de nuestro control. En efecto, muchas poblaciones en regiones vulnerables ya se encuentran enfrentando pérdidas devastadoras, como consecuencia de las catástrofes naturales inducidas por el cambio climático (Eckstein et al., 2021). Una acción de estas características requiere entonces de un gran empuje coordinado de inversiones que permita avanzar en una trayectoria de descarbonización de la economía, a través de la participación directa de entidades del sector público y del sector privado en actividades económicas más productivas y sostenibles, permitiendo afrontar así de forma conjunta los desafíos económicos y ambientales.

Un futuro sostenible post-Covid deberá entonces reconstruirse de forma distinta, a través de un conjunto de principios compartidos y políticas comunes (aunque diferenciadas) que puedan ayudar a movilizar los recursos para ese gran empuje de inversión necesario para atenuar el existente daño ambiental y lograr una economía descarbonizada, para guiar una transición justa basada en la creación de empleo, mejora de las capacidades y crecimiento salarial, y para informar decisiones del gobierno en materia impositiva conducentes a resultados más equitativos.

Estas políticas y principios deben necesariamente estar ajustados a las diferentes circunstancias nacionales, pero también deben constituir una base para el trabajo de forma colaborativa a nivel internacional y para promover la participación activa de los ciudadanos a nivel local.

Las capacidades estatales deberán indudablemente ser reforzadas, pero las instituciones multilaterales también serán necesarias para coordinar políticas nacionales y regionales, establecer protocolos públicos de contención de desequilibrios comerciales, resolver crisis de endeudamiento, y asegurar apoyo financiero y una rápida transferencia de tecnologías necesarias para los países en desarrollo.

## **2. TENDENCIAS REGRESIVAS DE LA ECONOMÍA GLOBAL**

La configuración de las políticas, reglas, dinámicas de mercado y poder corporativo existentes con anterioridad a la pandemia provocaron desigualdades económicas crecientes tanto al interior como entre los diferentes países. A pesar de algunas excepciones puntuales, el patrón general de crecimiento sigue siendo altamente desigual y algunos datos preliminares indican que la pandemia del Covid-19 ha empeorado esta situación de partida, a través de enormes pérdidas de vidas humanas y efectos persistentes en materia de salud.

### **2.1. Caída de la participación del trabajo en el ingreso global**

Un número reducido de tendencias globales son tan claras como el sesgo observado en materia de distribución del ingreso: desde 1980, en todas las regiones y prácticamente en

casi todos los países, la porción del ingreso nacional correspondiente al trabajo ha disminuido y la de las ganancias ha aumentado. En los países desarrollados esta redistribución ha sido generalmente más grande, pero la tendencia también puede observarse en el caso de los países en desarrollo. La represión salarial generalizada ha venido acompañada de un proceso de descenso en los niveles de sindicalización de los trabajadores, de la erosión de la seguridad social, de una creciente concentración de mercado y de un proceso de deslocalización impulsado por las cadenas globales de valor (Izurieta et al., 2018; TDR, 2017, 2018).

Consecuentemente, el consumo y la inversión de los hogares se ha enlentecido, afectando la demanda agregada, con consecuencias negativas sobre la inversión de las empresas y sobre el crecimiento de la productividad, y reforzando presiones a la baja en materia de crecimiento salarial y creación de empleo. Las crisis financieras han socavado adicionalmente la participación del trabajo tanto por el impacto causado en los niveles de empleo como por la promoción de políticas orientadas a la exportación, con la consecuente “carrera hacia abajo” como única estrategia posible de crecimiento de largo plazo.

## **2.2. La erosión del gasto público**

En la mayoría de los países, la política fiscal ha registrado durante décadas una tendencia contractiva, con breves períodos de expansión posteriores a fuertes recesiones, como la del 2008-2009. La austeridad fiscal hacia 2010 afectó principalmente a los sistemas de protección social (ILO, 2017) y a la inversión pública (Oxford Economics, 2017; OECD, 2017; Bhattacharya et al., 2019) con un aumento de la desigualdad (Popov y Jomo, 2015; OHCHR, 2013; Perugini et al., 2019), inseguridad y afectando las proyecciones de crecimiento futuro (Ostry et al., 2016). Existe también evidencia clara de cierta correlación entre la severidad de las medidas de austeridad adoptadas luego de la crisis financiera global y los impactos económicos y sociales del Covid-19 (Storm, 2021).

## **2.3. Débil crecimiento de la inversión**

Durante las últimas décadas, la expansión del crédito en la mayoría de los países se aceleró sin una correspondiente acumulación en los niveles de capital fijo, indicando que dicho crédito fue empleado en gran medida para financiar actividades especulativas (Schularick y Taylor, 2012; TDR, 2015).

La inversión productiva fue afectada de dos maneras. Al ser las corporaciones no-financieras capaces de usar su crédito para financiar operaciones financieras, las mismas tuvieron un incentivo fuerte a alejarse de inversiones productivas debido a sus largos plazos, baja liquidez y frecuentemente menores rendimientos.

Al mismo tiempo, la acumulación de importantes pasivos financieros, impulsados por el crédito, produjeron crisis financieras y recesiones que desincentivaron la inversión productiva. En general, este tipo de inversión no ha aumentado de forma considerable a pesar de la expansión crediticia, del incremento de los niveles de ganancia y de los recortes de los impuestos que pagan las grandes corporaciones.

Los datos muestran que la inversión en capital fijo se ha contraído. Esto es particularmente llamativo en el caso de economías desarrolladas, como el Reino Unido o los Estados Unidos, pero se observa también en otros países. La inversión en infraestructura ha sido particularmente afectada (Bhattacharya et al., 2019) con impactos negativos en los procesos de industrialización de los países en desarrollo y en el crecimiento de la productividad a nivel global.

## 2.4. Niveles de endeudamiento insostenibles

La desregulación del sistema financiero provocó un aumento de la deuda global de 16 billones de dólares en 1980 a 281 billones de dólares en 2020, representando actualmente 360% del PBI global (IIF, 2021).

Todavía dominado por deuda privada (deuda corporativa y de los hogares), el efecto de la pandemia ha sido el de aumentar la deuda de los gobiernos a más del 100% del PBI global.

A partir de 2019, y a medida que el crecimiento se enlentecía, 43 países de bajos niveles de ingreso experimentaban problemas de insolvencia en materia de endeudamiento (un poco más del doble de países que en 2013). Por otra parte, 64 países en desarrollo destinaban más recursos al pago de intereses de deuda que a sus sistemas de salud.

En lugar de promover un crecimiento productivo e inclusivo, las empresas financieras se han embarcado en la comercialización y producción de bienes financieros a través de actividades especulativas, canalizadas mediante opacos procedimientos bancarios.

## 2.5. El stock creciente de dióxido de carbono en la atmósfera

Los datos indican que el *stock* de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) presente en la atmósfera, responsable del calentamiento global, sigue incrementándose (IPCC, 2018). Las emisiones relacionadas con la energía, luego de disminuir brevemente durante la recesión provocada por el Covid-19, se recuperaron rápidamente a niveles previos a la pandemia (IEA, 2021), mientras que algunas estimaciones indican que menos del 20% del gasto vinculado a la recuperación económica ha sido “verde” (Universidad de Oxford, 2021). De momento, los intentos desde el mercado de hacer menos costosas las inversiones verdes han fracasado (Storm, 2017).

Las emisiones anuales de carbono se han acelerado en los países en desarrollo y parecen haberse estabilizado en las economías avanzadas. Sin embargo, en relación a su población, los países en desarrollo producen 80% menos de CO<sub>2</sub> que los países desarrollados. Adicionalmente, debe considerarse que una porción significativa de las ganancias en términos de eficiencia de los países desarrollados son resultado de procesos de deslocalización de actividades industriales hacia los países en desarrollo (Schröder and Storm, 2020).

La amenaza del cambio climático, provocada por niveles crecientes de carbono en la atmósfera, se debe en gran parte a emisiones provenientes de los países más ricos, mientras que, a nivel de las empresas, unas pocas multinacionales dan cuenta de una porción significativa del aumento de las emisiones durante las últimas décadas (Gore, 2020).

Existe también amplia evidencia de que el cambio climático ha afectado en mayor medida a los países y poblaciones más pobres (Diffenbaugh and Burke, 2019) y de que el fracaso de no alcanzar los objetivos acordados en los compromisos de París tendrá efectos más devastadores en el futuro de aquellos que contribuyen en menor medida al problema (Carleton et al., 2020).

## 3. LA ANATOMÍA DE UN NUEVO PACTO VERDE

Para reconstruir de forma diferente, los gobiernos a nivel global deben mejorar los niveles de demanda agregada en apoyo a economías inclusivas y sostenibles, a través del uso de una combinación de políticas monetarias y fiscales como parte de una expansión general del gasto público que cubra infraestructura social y física pero también empleo. Abandonar la

austeridad es un primer paso necesario en cualquier nuevo pacto verde.

Es también necesaria una inversión pública significativa en transporte limpio y energía renovables, que permita alcanzar un sendero de crecimiento bajo en carbono y transformar la producción de alimentos para una población global creciente.

Esta nueva ola de inversión verde será una importante fuente de generación de empleo e ingresos, contribuyendo así a una recuperación macroeconómica a nivel global. Adicionalmente, existe amplia evidencia que indica que las “inversiones verdes” generan más empleos que las “inversiones marrones” (Pollin, 2015; ILO, 2018) y tienen gran impacto a nivel territorial y en la generación de nuevas capacidades.

Existe un gran número de oportunidades para inversiones en eficiencia energética y en oferta de energías renovables, muchas de ellas más económicas a precios actuales. Esto implica, en muchos casos, nuevas configuraciones en materia de vivienda y servicios públicos conectados a través de tránsito a mayor escala. Una transición completa hacia vehículos eléctricos requerirá también una mayor infraestructura de estaciones de carga de baterías y un progreso continuo en la reducción de costos de los vehículos.

Nuevas tecnologías para producir, almacenar y hacer uso de la energía renovable serán necesarias para completar el proceso de descarbonización de la economía. A ellas deberá sumarse la adopción de prácticas agrícolas más sustentables, adaptadas para minimizar las emisiones. Una transición justa requerirá también grandes inversiones en las comunidades dependientes de medios de vida intensivos en recursos.

Los países en desarrollo deben aprovechar la oportunidad de asegurar menores costos de conversión a medida que construyen sus sistemas de energía. Al evitar sistemas intensivos en carbono, los ahorros disponibles derivados de las energías renovables pueden ser mayores. La energía limpia también tiene potencialmente un gran valor adicional para los países en desarrollo por otro motivo. La distribución de energía a las comunidades más remotas a través de una red nacional urbana y centralizada implica gastos sustantivos en líneas de transmisión de larga distancia. Los países en desarrollo podrían así moverse directamente hacia sistemas de microrredes, evitando el costo hundido asociado a la instalación de cables en áreas remotas.

Regular los mercados financieros será esencial para direccionar las finanzas privadas hacia las inversiones necesarias para una economía verde. Los bancos pueden ofrecer los beneficios de escala y alcance por su habilidad para crear crédito y formar alianzas con otros inversores y financistas. Sin embargo, a pesar de que, desde la crisis, se ha usado el dinero de los contribuyentes para rescatar al sistema bancario y de que se reconoce que las prácticas actuales no contribuyen a una adecuada financiación del sistema productivo, sigue sin concretarse una reforma bancaria en profundidad.

En este contexto, el rol potencial de la banca pública, con su mirada de largo plazo y cartera más diversificada, debe ser escalado como parte de este nuevo pacto verde global. Aun así, un apoyo financiero significativo de la comunidad internacional será necesario para que los países en desarrollo puedan hacer esta transición.

Este tipo de inversión también será necesaria para apoyar políticas industriales verdes, mediante una combinación de subsidios generales y direccionados, incentivos tributarios, préstamos y garantías, inversiones aceleradas en investigación, desarrollo y adaptación de tecnologías, y una nueva generación de licencias y reglas de propiedad intelectual.

En los países en desarrollo, donde la industrialización se ha estancado o revertido

prematuramente, la expansión de sectores de alta productividad generadores de empleo de salarios altos, especialmente en la industria manufacturera, continúa siendo clave para el desarrollo sostenible (TDR, 2020). Este proceso requiere de apoyo internacional, bajo la forma de inversión y cambios regulatorios, para asegurar que la tecnología necesaria se transfiera y para evitar un conflicto entre los objetivos ambientales y de desarrollo (TDR, 2019, 2020).

El aumento de salarios alineado con mejoras en los niveles de productividad será clave para lograr una sociedad más justa. Esto se logra de manera más equitativa, si se les permite a los trabajadores una participación segura en la definición de sus condiciones laborales. Al mismo tiempo, la inseguridad laboral debe ser corregida a través de una adecuada acción legislativa (incluyendo el trabajo precario e informal) y medidas activas en el mercado de trabajo. Y adicionalmente, políticas impositivas más progresivas, sobre los ingresos, riqueza, y renta podrían ayudar a disminuir las desigualdades existentes (TDR, 2017).

#### 4. ¿CÓMO SERÍA UNA ECONOMÍA GLOBAL BAJO ESTE NUEVO PACTO VERDE?

No puede esperarse que los países implementen las políticas necesarias para este pacto verde de forma aislada. A nivel global, un nuevo multilateralismo es necesario para promover estas políticas de una manera que maximice la efectividad de las estrategias de desarrollo nacionales.

Para dar cuenta de algunos datos que ilustren estos principios, algunas estimaciones de referencia indican que un nuevo pacto verde global requiere de una inversión de entre 1,5 y 2% del PBI a nivel global en energía renovable, tanto para contener el consumo energético como para desarrollar la oferta de energías renovables<sup>1</sup> (Chomsky and Pollin, 2020).

Si este flujo de inversión se mantuviera durante 20 años, las emisiones de carbono podrían disminuir en un 40%, manteniendo un crecimiento continuo y conduciendo a mayores niveles de empleo, debido a la naturaleza misma del tipo de trabajo requerido para incrementar los niveles de eficiencia energética.

La coordinación internacional será clave para contrarrestar la influencia disruptiva provocada por la movilidad del capital, contener los desbalances en cuenta corriente y apoyar la transición hacia una economía baja en carbono, especialmente en los países en desarrollo.

De igual manera la coordinación de políticas es muy importante para combatir el cambio climático (IPCC, 2018). Los países en desarrollo con reservas abundantes de combustibles fósiles continuarán haciendo uso de ellas. Ello si no se modifica el patrón de desarrollo y si a los usuarios se les cobra precios de mercado por el uso de tecnologías más limpias (como se establece en la mayor parte de los acuerdos comerciales internacionales).

Únicamente la coordinación multilateral puede concretar los objetivos vinculados al cambio climático, promover la transferencia tecnológica y las inversiones necesarias para una transición hacia un camino de crecimiento bajo en carbono.

---

<sup>1</sup> Esta cifra es significativamente superior al 0,4% de inversión en energías renovables que era necesaria en 2016.

#### **4.1. Redistribución del ingreso**

La participación del trabajo se puede impulsar a través del incremento del salario mínimo y el fortalecimiento de las instituciones de negociación colectiva, entre otros. La evidencia sugiere que es realista proyectar hacia 2030 una recuperación de la participación de los salarios en el ingreso de por lo menos la mitad de la participación perdida desde finales de los 90.

Una distribución más equitativa tendría impactos positivos sobre el crecimiento económico a través del mayor consumo de los hogares e inversión privada, aumento de la productividad, y mejoras tecnológicas.

#### **4.2. Expansión fiscal**

Con el fin de sostener la demanda global, el gasto del gobierno deberá continuar aumentando, pero los componentes de este gasto jugarán diferentes roles en diferentes contextos. En general, en los países desarrollados, el gasto en bienes y servicios deberá aumentar de forma significativa para alcanzar los objetivos necesarios en materia de inversión pública, y particularmente en infraestructura verde. Un incremento promedio del 2% del PIB es una cifra plausible, y por su parte, las transferencias del gobierno (seguros de desempleo, sistema salud pública, subsidios a la alimentación y a la producción, etc.) también deberían incrementarse de forma moderada para cubrir las necesidades de una población envejecida.

En los países en desarrollo, las transferencias del gobierno deberán aumentar a una tasa más alta para compensar los impactos de las políticas de austeridad y para fortalecer los sistemas de protección social. El gasto en bienes y servicios en esos países debería incrementarse en términos absolutos, pero disminuir levemente como porcentaje del PBI para minimizar así las presiones inflacionarias y sobre el presupuesto público.

Las estimaciones de multiplicadores de gasto del gobierno indican que una expansión de estas características se pagaría en parte a sí misma, al generar un mayor PBI y mayores ingresos tributarios. En todos los casos, los impuestos tendrán un rol significativo en materia redistributiva, a través de mayores tasas marginales de impuestos al ingreso y para asegurar que los déficits gubernamentales son sustentables. Las estimaciones de los multiplicadores de impuestos directos indican que un incremento de la tributación progresiva tiene un impacto negativo mínimo en la demanda agregada y que, en contraposición, los recortes de impuestos tienen un impacto positivo muy bajo (que se vuelven marginales cuando benefician únicamente a las corporaciones y a los sectores más pudientes).

Una tributación directa más progresiva es entonces compatible con una expansión del gasto de gobierno y con una caída gradual de los déficits del gobierno. La coordinación internacional es tan importante en esta área como el la de políticas redistributivas. Adicionalmente, los países que emiten monedas de reserva (especialmente los Estados Unidos, pero también países como Australia, Japón y el Reino Unido) podrían combinar aumentos de impuestos con algunas formas de “finanzas funcionales” (TDR, 2020) como un medio de financiar una expansión del gasto

#### **4.3. Emisiones y transición energética**

El desarrollo requiere de un crecimiento sostenido de la producción y de la demanda a nivel global, lo que implica incrementos sustantivos en la demanda de energía. Por lo tanto, para alcanzar las metas ambientales se requiere de un esfuerzo en tres niveles: 1) mejoras drásticas en materia de eficiencia energética, que permitan reducir efectivamente la

sensibilidad de la demanda de energía en el crecimiento económico; 2) recortes en la producción de energía basada en el carbón, a ser parcialmente compensadas por una mayor producción de energías renovables, y 3) transferencias tecnológicas y financieras que apoyen la transición energética. Esto último es especialmente importante para los países en desarrollo, más rezagados en la adquisición de tecnologías verdes y, en algunos casos, dependientes de la exportación de energía basada en carbón para obtener reservas internacionales

#### **4.3.1. Demanda de energía**

Como porcentaje del PBI mundial, desde 1970 la demanda global de energía ha venido disminuyendo en términos reales a un promedio anual de 1%, pero, sin embargo, ha aumentado en nivel. Bajo un nuevo acuerdo verde global, el crecimiento del PBI mundial de 4,7% anual requerirá que la demanda de energía por producto disminuya en aproximadamente 4,5% anual, un objetivo ambicioso pero factible. Muchos países, presionados por la suba del precio del petróleo, han logrado este tipo de mejoras en el pasado (o resultados aún más significativos).

#### **4.3.2. Producción de energía y emisiones de dióxido de carbono**

El cambio de la oferta energética hacia renovables es la segunda medida requerida para disminuir las emisiones. Para alcanzar una meta ambiental mínimamente aceptable al 2030, el IPCC propone una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> del 41% al 2030 (teniendo en cuenta un aumento total de la producción de energía del 21%).

Un ajuste más gradual podría incluir una desaceleración y eventualmente una disminución de la producción de energía basada en carbón, de 18 mil millones de toneladas de petróleo equivalente en la actualidad, a 15 mil millones. Por otra parte, se debería producir una aceleración de la producción de energía de fuentes renovables de 1,5 mil millones a 3,5 mil millones de toneladas de petróleo equivalente. Una combinación de este tipo resultaría en una caída de entre 30 y 32 mil millones de toneladas brutas de emisiones de CO<sub>2</sub>.

#### **4.3.3. El financiamiento y la tecnología necesaria**

Aunque menos ambiciosa que la mayoría de los escenarios del IPCC, esta agenda requiere de una combinación compleja de políticas. Las transiciones de demanda y oferta de energía requieren de tecnologías que puedan ser compartidas y apoyo financiero para los países en desarrollo. Una transición global, que se aleje de una matriz energética basada en carbón, llevará eventualmente a un menor precio del petróleo y a una pérdida de ingresos de divisas para muchos países en desarrollo.

Mientras tanto, la inversión necesaria requerirá de aumentos considerables en materia de financiamiento doméstico e internacional, a tasas anuales superiores al 10% anual durante el primer quinquenio y disminuyendo posteriormente a un 4-5% anual.

## **5. CONCLUSIÓN: LA COORDINACIÓN ES CLAVE PARA ALCANZAR UNA ECONOMÍA GLOBAL SUSTENTABLE**

Las estrategias disponibles para cada país conducentes a una transición más justa, resiliente y sostenible se modificarán sin dudas durante la próxima década, pero tendrán algunos elementos comunes basados en la idea de un “nuevo pacto verde”.

La coordinación internacional es clave para asegurar que todos los países estén incluidos y para facilitar la transmisión de los efectos a nivel de la demanda agregada y de la

productividad, mediante una mejora de las redes comerciales y financieras. Adicionalmente, los efectos multiplicadores del gasto público serán mayores si los países coordinan entre sí los diferentes estímulos fiscales.

La medida en la que la inversión privada sea estimulada por el gasto público también será un factor determinante. Considerando que muchas economías experimentan actualmente niveles de demanda muy bajos o insuficientes, el estímulo fiscal resultará probablemente en incrementos significativos en materia de inversión privada y consecuentemente en un crecimiento más rápido de la productividad que en el escenario de retorno a las políticas pre-pandemia.

Se requiere también de una inversión pública significativa en transporte y sistemas energéticos limpios para establecer senderos de crecimiento bajos en carbono y para transformar la producción de alimentos y para combatir la polución y degradación ambiental.

Esto deberá ser apoyado mediante el despliegue de políticas industriales efectivas, combinando subsidios generales y direccionados, incentivos tributarios, préstamos y garantías, inversiones aceleradas en investigación, desarrollo y adaptación tecnológica, y una nueva generación de leyes en materia de licencias y propiedad intelectual.

Para muchos países, las restricciones al crecimiento surgen muchas veces de cuellos de botella en la oferta, incluyendo la falta de inversión extranjera. Una estrategia coordinada es necesaria para asegurar que los *shocks* no impliquen fugas de capital y para que el comercio compense las deficiencias de la oferta doméstica. A su vez, un límite crítico al crecimiento de la productividad en muchos países en desarrollo surge de la tecnología, el conocimiento y de maquinaria avanzada. Nuevamente, la coordinación internacional en materia de transferencia tecnológica y acceso a mercados se vuelve entonces clave.

Las reglas comerciales constituyen otra restricción externa a la inversión y al diseño de políticas industriales, con consecuencias negativas sobre el crecimiento de la demanda doméstica, y en el caso de los países en desarrollo, sobre el cambio estructural.

Al impedir la implementación de muchos instrumentos críticos de las políticas industriales, los sistemas de intercambio internacionales fuerzan muchas veces a los países a adoptar una versión de estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones, basada en una extrema reducción de costos, disminución de salarios, flexibilización de las reglas del mercado laboral y recorte de impuestos.

Adicionalmente, las reglas de comercio actuales, con su elevada protección de los derechos de propiedad intelectual, perjudican la transferencia de tecnología norte-sur y no benefician a la innovación.

La inversión en adopción de tecnologías y revisión de políticas industriales necesarias para la implementación de un nuevo pacto global verde no son posibles, a menos de que se modifiquen las reglas comerciales y los mecanismos de solución de controversias (TDR, 2021).

Basándose en los datos disponibles y en las experiencias de política de los países, y asumiendo un grado efectivo de coordinación internacional de políticas (incluyendo cooperación Sur-Sur), un paquete de políticas de redistribución, expansión fiscal, e inversión liderada por el Estado implicaría un crecimiento en las economías desarrolladas del 1-1,5% por encima de las tendencias esperadas en el período pre-Covid-19. Para las economías en Desarrollo, excluyendo China, las ganancias adicionales en materia de crecimiento se

ubicarían en 1,5 y 2% anuales.

Un nuevo pacto verde global, como el que se especifica anteriormente, crearía, hacia 2030, 13 millones de puestos de trabajo en los países desarrollados y 70 millones en los países en desarrollo (20 millones de los cuales se originarían en China). Estas son cifras relativamente pequeñas comparadas con una fuerza laboral global que se espera que alcance los 3,6 mil millones de trabajadores.

Las proyecciones de crecimiento, empleo y emisiones sugieren que son necesarios esfuerzos decisivos para alcanzar un nivel de crecimiento y de desarrollo que sean sustentables a nivel económico, social y ambiental.

Las conclusiones presentadas en este trabajo no establecen un escenario definitivo, pero señalan la dirección hacia la que deberían enfocarse algunas políticas, ante la disyuntiva de que la economía global reitere un ciclo de crecimiento insostenible o asegure un futuro más justo y sustentable.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Bhattacharya A, Gallagher KP, Muñoz Cabré M, Jeong M and Ma X (2019). Aligning G20 Infrastructure Investment with Climate Goals & the 2030 Agenda. A report to the G20. Foundations 20 Platform. Washington, DC and Boston, MA. (accessed 25 June 2019).
- Carleton TA et al. (2020). Valuing the Global Mortality Consequences of Climate Change Accounting for Adaptation Costs and Benefits. NBER Working Papers. (27599)
- Chomsky N and Pollin R (2020). Climate Crisis and the Global Green New Deal. Verso.
- Dafermos Y, Gabor D and Michell J (2021). The Wall Street Consensus in pandemic times: what does it mean for climate-aligned development? Canadian Journal of Development Studies. 15.
- Diffenbaugh NS and Burke M (2019). Global warming has increased global economic inequality. Proceedings of the National Academy of Sciences. 201816020.
- Eckstein D, Künzel V and Schäfer L (2021). Global Climate Risk Index 2021\_2.pdf. German Watch. (accessed 7 April 2021).
- Gabor D (2020). The Wall Street Consensus. Available at <https://doi.org/10.31235/osf.io/wab8m>
- Gore T (2020). Confronting Carbon Inequality: Putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery. Oxfam Media Briefing. 12.
- IEA (2021). Global Energy Review: CO2 Emissions in 2020 – Analysis. Paris. (accessed 7 April 2021).
- IIF (2021). Global Debt Monitor: COVID Drives Debt Surge - Stabilization Ahead? International Institute of Finance.
- ILO (2017). World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.
- IMF (2021). Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, April 2021. Washington, D.C.

- IPCC (2018). IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C: Summary for Policymakers. Incheon, Republic of Korea. (accessed 27 May 2019).
- Izurietta A, Kohler P and Pizarro J (2018). Financialization, Trade, and Investment Agreements: Through the Looking Glass or Through the Realities of Income Distribution and Government Policy? (18):29.
- OECD, ed. (2017). Investing in Climate, Investing in Growth. OECD Publishing. Paris.
- OHCHR (2013). Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights. (accessed 10 May 2019).
- Ostry JD, Loungani P and Furceri D (2016). Neoliberalism: Oversold? Finance and Development. (June):4.
- Oxford Economics (2017). Infrastructure Outlook 2017.
- Oxford University (2021). Global Recovery Observatory. (accessed 13 April 2021).
- Perugini C, Žarković Rakić J and Vladislavljević M (2019). Austerity and gender inequalities in Europe in times of crisis. Cambridge Journal of Economics. 43(3):733–767.
- Pollin R (2015). Greening the Global Economy. MIT Press. Cambridge, MA.
- Popov V and Jomo KS (2015). Income Inequalities in Perspective. Development. 58(2–3):196–205.
- Schröder E and Storm S (2020). Economic Growth and Carbon Emissions: The Road to “Hothouse Earth” is Paved with Good Intentions. International Journal of Political Economy. 49(2):153–173.
- Schularick M and Taylor AM (2012). Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008. American Economic Review. 102(2):1029–1061.
- Storm S (2017). How the Invisible Hand is Supposed to Adjust the Natural Thermostat: A Guide for the Perplexed. Science and Engineering Ethics. 23(5):1307–1331.
- Storm S (2021). Lessons for the Age of Consequences: COVID-19 and the Macroeconomy. Institute for New Economic Thinking Working Paper Series. 1–53.
- TDR (2015). Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development. United Nations. New York; Geneva.
- TDR (2017). Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity Towards a Global New Deal. United Nations. New York; Geneva.
- TDR (2018). Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion. 11.
- TDR (2019). Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal. UNCTAD. New York; Geneva.
- TDR (2020). Trade and Development Report 2020: From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade. UNCTAD. New York and Geneva.
- TDR (2021). Trade and Development Report 2020 Update: Out of the frying pan ... Into the fire? UNCTAD. New York; Geneva.