

## **Desarrollo: ideales y financiamiento**

Por Leonardo E. Stanley

Clase abierta, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - UNMDP. 17 de Mayo 2019

### 1. Introducción

(**filmina 1 y 2**) El ideal de desarrollo ha ido modificándose a lo largo del tiempo, aunque primero debemos definir cuando surge dicho concepto. La revolución industrial con epicentro en Manchester otorgó a Gran Bretaña fuertes ventajas competitivas, y un poder que muchos intentaron emular. La idea comienza así a gestarse, básicamente entre aquellos que trataban de “subir la escalera” del desarrollo (O’Brien and Williams, 2016)<sup>1</sup>. Obviamente, Gran Bretaña no tenía ningún interés en compartir su éxito y menos financiar el despegue de sus potenciales competidores. Ello volvía al financiamiento un problema local, lo cual requería de un sistema financiero reprimido. Así las cosas, la crisis de 1930 comienza a gestar una nueva generación de economistas (grupo donde los latinoamericanos tuvieron gran protagonismo)<sup>2</sup> para los cuales la industrialización resulta la base del desarrollo (Helleiner, 2014)<sup>3</sup>.

Tanto en sus inicios, como en en la postguerra, la idea de desarrollo se asociaba con crecimiento y acumulación de capital. Transitamos el período de sustitución de importaciones, el cual otorga un rol protagónico al Estado, fundamentalmente en la creación de la industria pesada. También el Estado ocupó un rol destacado en la creación de infraestructura, particularmente activo en materia energética. Todo ello requería de fuertes sumas de dinero, que los países en desarrollo no disponían (al menos en su totalidad). Dicho financiamiento será provisto por agencias internacionales (Banco Mundial, Banco Inter-Americano de Desarrollo)

---

<sup>1</sup> O’Brien Robert and Marc Williams (2016). Global Political Economy: Evolution and Dynamics. Palgrave McMillan.

<sup>2</sup> Entre los que se destacó el argentino Raúl Prebisch y los mexicanos Daniel Cosío Villegas y Víctor Urquidí. Uno de los principales impulsores fue el norteamericano Robert Triffin.

<sup>3</sup> Helleiner, Eric (2014). Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order. Cornell University Press, Ithaca and London.

pero también por fuentes locales cómo los bancos de fomento que surgían en la postguerra (Banco Nacional de Desarrollo en Argentina, BNDES en Brasil). De una forma u otra los fondos llegaban: el desarrollo industrial se había convertido en sinónimo de progreso. Aún cuando el crecimiento no resultaba espectacular y dejaba muchos fuera del reparto, los guarismos se mostrarán favorables. Los organismos internacionales introducen la problemática de la pobreza, mientras que las voces críticas destacan el papel de distribución de la riqueza en su perpetuación. En lo que hace al manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, las críticas eran escasas: las diferencias residían en quien detentaba la propiedad de los recursos.

El financiamiento internacional (BM) se centra en infraestructura - recuérdese que estos eran los años de construcción de las grandes represas. Al mismo tiempo el modelo de crecimiento de la región comienza a mostrar signos de agotamiento y recurrentes crisis de financiamiento (ciclos de stop & go). A diferencia de lo que ocurría en el Sudeste Asiático, la región no había logrado avanzar en competitividad lo cual impedía exportar productos manufacturados y la apertura al mundo de sus economías. En paralelo se inicia el proceso de globalización financiera, así los fondos privados comienzan a reemplazar a los multilaterales. Dicho cambio introduce nuevos desafíos que, lamentablemente la región no logra observar: los gobiernos aceptan los (petro) dólares, pensando que con ello lograrían financiar el proceso de transformación estructural de sus economías. Más allá de los errores y las malas prácticas (corrupción), la decisión de la FED de subir la tasa de referencia hace trizas la citada estrategia de transición. Estamos frente a un nuevo contexto financiero internacional. Pero también frente a un nuevo contexto político: la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan transforma el tablero político, no solo entre los países industrializados sino también aquellos en vías de desarrollo. La transformación resulta fundamentalmente disruptiva por sus ideas sobre el desarrollo: el sector privado se transforma en la fuente de generación de riquezas, y el mercado en el ámbito que define prioridades.

La difusión de dicha visión resulta muy rápida, y pronto será adoptada por los organismos multilaterales. Para estos, los gobiernos solo deben priorizar mantener “los precios correctos”, esto genera las condiciones para que los mercados asignen los recursos de manera óptima - las fallas de mercado son dejadas de lado. Años después, una versión ampliada será difundida por John Williamson (Consenso de Washington). Los organismos financieros internacionales reconocen ahora ciertas fallas, aunque imponen una única receta. Al mismo tiempo se avanzaba hacia un nuevo proceso de globalización, el cual será moldeado por las principales potencias y sus corporaciones. Y el modelo que se impone no garantiza derechos laborales ni tampoco se destacan por su apego a los estándares medio-ambientales.

Desde un punto de vista normativo, lo que prevalece es una mirada industrialista: los límites al desarrollo estaban asociados con la disponibilidad de capital y mano de obra (modelo de Solow). La economía tradicional consideraba a los recursos naturales como ilimitados, desconsideraba los problemas sociales y suponía asegurado el avance tecnológico. Con el tiempo dicha visión comienza a ser dejada de lado. Se comienza a gestar un nuevo consenso, de carácter más amplio: el desarrollo debe ahora ser socialmente inclusivo y sustentable. Dicho consenso no fue inmediato, ni surgió de los funcionarios gubernamentales. Fue la labor de la sociedad civil y de las ONGs (con epicentro en California, en los años 1970s) las cuales comenzaron a reclamar a sus gobernantes sobre la necesidad de adoptar una perspectiva que considere los aspectos sociales y ambientales.

La agenda ambiental tendrá un rol importante en el informe de la Comisión Brutland "*Our Common Future*" (1987), protagonismo que se acrecentará en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992). La dimensión social será tratada durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), para ser definitivamente incorporada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (Johannesburg, 2002). Así las cosas, en ocasión del vigésimo aniversario, las Naciones Unidas celebran una Conferencia sobre Desarrollo Sustentable (Rio + 20), en la cual los líderes globales acuerdan avanzar hacia una economía “verde”

en un contexto de desarrollo sustentable y erradicación de la pobreza (*"The Future we want"*).

En definitiva, la idea de desarrollo sustentable ira ganando el discurso de los países desarrollados y, con el tiempo, plasmandosé en su legislación. Con cierto rezago la idea arriba a Latinoamérica, en momentos que aún se estaba consolidando la democracia. Así, fueron numerosas las legislaturas donde se intaló el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas (como el reconocimiento de la resolución 169 de la Organización Internacional del Trabajo) o respecto la necesidad de reconocer los problemas del medio ambiente. Ello sucedía cuando la región volvía a priorizar un modelo basado en la explotación de materias primas, fuertemente desigual (en la distribución de riqueza) y ambientalmente nocivo.

Lo anterior ha dejado de ser un problema a resolver por las generaciones futuras. Si no se actúa, y rápidamente, los efectos del cambio climático pueden transformar el mundo - y no para bien.

En definitiva, los tres aspectos que venimos a charlar se relacionan con las siguientes preguntas (**filmina 3**):

Que entendemos por desarrollo sustentable?

Cómo estructurar las finanzas para garantizar el bien común?

Porqué el desarrollo debe ser inclusivo, y cuáles sus implicancias sobre la gobernabilidad?

A fin de abodar las mismas, la visión que nos brinda la teoría económica puede resultar esclarecedora

## 2. El cambio climático y algunas consideraciones teóricas

(**filmina 4, 5 y 6**) Las Naciones Unidas han recientemente destacado la necesidad de reducir en un 20% las emisiones de gas de efecto invernadero para el año 2030. Ello si se intenta mantener la temperatura global bajo el límite de 2C respecto a los niveles observados antes de la Revolución Industrial (nivel que ya es considerado como demasiado peligroso) y, en lo posible, que no suban las temperaturas en más de 1.5C.<sup>4</sup> A pesar de los riesgos, las emisiones siguieron incrementándose: desde el 2010, lo hicieron todos los años menos uno y actualmente resultan un 12% mayor a las observadas una década atrás. Pero el futuro ya llegó: según la última medición tomada por el observatorio de Mauna Loa - Hawai, los niveles de dióxido de carbono asociados a los gases de efecto invernadero han llegado a un nuevo pico: 415.26 ppm el pasado 11 de Mayo - el valor más alto desde que la ciencia ha comenzado a medir los niveles de concentración<sup>5</sup>.

La evidencia científica nos dice que el calentamiento global es fruto de la emisión de carbono, asociada esta al uso del carbón, petróleo y otros combustibles fósiles. Ciertos gases en la atmósfera, como el dióxido de carbono y el metano, atrapan el calor que refleja el sol en la tierra - impidiendo su salida a la atmósfera. El problema del CC es la irreversibilidad: los gases de efecto invernadero que se hallan concentrados en la atmósfera quedarán allí indefinidamente, no los puede disminuir. También debería preocupar la posibilidad de superar ciertos umbrales de concentración, cuyos efectos pueden resultar catastróficos.

A modo ejemplificativo, considerese el aporte de Steffen et al. (2015). Estos autores establecen una serie de fronteras las cuales actúan como espacios seguros para la supervivencia humana, traspasando las mismas la vida, tal como la conocemos puede peligrar. Dichas fronteras se hallan establecidas para nueve (9) sistemas ecológicos del planeta<sup>6</sup>. El esquema introducido representa los

---

<sup>4</sup> A finales del siglo XIX surgen los primeros computos de temperatura. A partir de allí, la temperatura global se incrementa en 2° C (IPCC, 2018).

<sup>5</sup> Harry Cockburn "Climate crisis: CO2 levels rise to highest point since evolution of humans" The Independent. May 13<sup>th</sup>, 2019.

<sup>6</sup> listar

procesos bio-físicos que regulan la estabilidad de la Tierra: la zona verde representa el área segura, la zona amarilla de incertidumbre (creciente riesgo), mientras que aquella identificado con rojo representa la zona de alta riesgo. Si aplicamos el principio de precautorio, el límite cae en la intersección de las líneas verdes y amarillas (**filmina 7** - fronteras de supervivencia).

Considerese, por caso, la variable de control asociada al cambio climático: la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. La zona de incertidumbre se ubica en emisiones de 350 a 450 millones de partículas (ppm) de dióxido de carbono. En 1995 se cruzó el borde inferior (350 ppm), mientras que en 2015 se había llegado a las 399 ppm. Existe un 66% de chances de alcanzar el límite superior (450 ppm), el cual es consistente con el objetivo de mantener el calentamiento global en 2° Celsius sobre el nivel de temperatura promedio de la era pre-industrial. Dicho límite se encuentra en la intersección de las líneas amarilla y roja. en caso que sigamos con el “*business as usual*”, estaríamos cruzando los límites más allá de los cuales las actividades del hombre tenderían a desestabilizar el planeta.

El cambio climático no es una amenaza lejana, esta afectando a muchos hombres y mujeres en todo el mundo - particularmente aquellos de menores recursos. En 2017 la contaminación del aire se cobró unas 5 millones de víctimas fatales. Al año siguiente 62 millones de personas se vieron afectadas por fenómenos naturales, lo cual obligó a más de 2 millones de personas a abandonar sus hogares - y, en muchos casos sus países. A partir de los años 1980s, el número de eventos climáticos extremos se han triplicado. Esto ha llevado que, en siete de los últimos diez años las pérdidas asociadas a desastres naturales hayan excedido los US\$ 140 mil millones. En un futuro no tan lejano, el calentamiento puede volver no apta para la vida humana ciertas regiones. Particularmente si la temperatura media sube por encima de los 2C, pues ello afectaría la salud, la seguridad alimentaria, los recursos hídricos, incrementaría el nivel de los mares, y expondría a sus habitantes a temperaturas extremas.

La región vive una situación paradójica e inequitativa: a pesar de contribuir con un porcentaje mínimo en la contaminación global, puede resultar una de las regiones más afectadas si el CC sigue su marcha. Pero la injusticia también se observa a nivel local: son los estratos económicos de ingresos más altos de América Latina y el Caribe son responsables de la mayor parte de las emisiones; los estratos bajos contribuyen en menor medida a generar emisiones de CO<sub>2</sub>, pero son más vulnerables a sus efectos: se ubican en regiones geográficas más expuestas a los eventos climáticos extremos y disponen de menos recursos para adaptarse a las nuevas condiciones climáticas (CEPAL, 2018)<sup>7</sup>.

Volvamos ahora a la teoría económica. El análisis del desarrollo sustentable abrega de diferentes contribuciones, de las cuales analizaremos las que, a nuestra consideración, resultan más relevantes y novedosas. Ello implica dejar de lado debates que, aunque destacados y aún ampliamente difundidos, no resultan novedosos. Por ejemplo, las discusiones que giran en torno al rol del Estado en el proceso de desarrollo - división que, a lo largo de décadas ha inducido a fuertes debates en la región. (**Filmina 8**) Pero, si inicialmente tal dicotomía no dividía a la clase política (todos aceptaban algún grado de intervención), a partir de los años 1990s el pendulo se vuelve privatista. Y con ello cobra protagonismo un trabajo de fines de los años 1960s, la “Tragedia de los Comunes” (Hardyn, 1968)<sup>8</sup>, la cual establece el carácter no - cooperativo de los agentes económicos y la inviabilidad de los bienes públicos. Así las cosas, **Elinor Ostrom** (Politóloga - Premio Nobel de Economía, 2009) va a plantear una alternativa, equitativa y sustentable (a la gobernanza de los bienes comunes). La idea central se asocia con la construcción de coaliciones en la cual sus miembros espontáneamente desarrollan reglas para gobernar el uso del bien común, monitorear el comportamiento de sus miembros, aplicar sanciones a aquellos que no cumplen con las reglas así como proveer de un mecanismo de resolución de disputas. Para que una coalición sea efectiva y inclusiva, resulta clave: definir los límites del grupo, cómo se perciben las mayorías

---

<sup>7</sup> Alicia Bárcena, Joseluis Samaniego, Luis Miguel Galindo, Jimmy Ferrer Carbonell, José Eduardo Alatorre, Pauline Stockins, Orlando Reyes, Luis Sánchez, Jessica Mostacedo. La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica. Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile (2018)

<sup>8</sup> Hardyn, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. Science 162: 1243-48.

así como asegurar la participación de todos aquellos sujetos a las reglas (Ostrom, 1990)<sup>9</sup>. En definitiva, un arreglo comunitario puede resultar superador a una alternativa propietaria (sea pública o privada): no solo funciona la competencia (respuestas de suma cero), la solución puede venir por el lado de la cooperación (ganar - ganar).

Otro de los aspectos a analizar es la relación entre desarrollo y democracia, para así analizar la respuesta de los diferentes regímenes políticos a la inclusión y el desarrollo. (filmina 9) El análisis reconoce de numerosos aportes, aunque hoy nos centraremos en la visión que plantea **Dani Rodrik**<sup>10</sup>. El punto a destacar se asocia con reconocer la existencia de variantes democráticas, cuya diversidad se asocia al grado de inclusión que tienen los distintos grupos que conforman la sociedad. Originalmente la democracia era pensado como un régimen político del cual solo podían participar las élites - el régimen garantizaba los derechos de propiedad. Pero aunque beneficioso, un régimen político que excluía a las mayorías inducía a éstas hacia la búsqueda de soluciones más drásticas. El avance del comunismo tanto como las constantes crisis que generaban los mercados, llevó a las élites a reconocer la necesidad de ampliar la franquicia. De esta forma comienza a gestarse una democracia de mayorías o de masas, y con ello el reconocimiento de un sinnúmero de derechos sociales hasta dicho momento negados. Esta nueva visión no resultó homogénea, pero cualquiera fuera su variante el régimen ampliaba derechos. A nivel regional esta nueva visión se asoció a la irrupción de movimientos políticos de orientación industrialista, los cuales garantizaron la inclusión a partir de reprimir el sector financiero - tendencia que también se observaba en el mundo desarrollado. Recordemos que estábamos en un “mundo Keynesiano”, donde los flujos de capitales mostraban un carácter local. Con el tiempo, sin embargo, la región comienza a sufrir el desgaste del modelo tanto como la falta de fondos como para avanzar hacia nuevos estadios - el famoso estrangulamiento externo. Dicha situación lleva a las elites a pensar en un cambio drástico de modelo: del proteccionismo a la apertura. Pero, a diferencia de lo que

---

<sup>9</sup> Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge Univ. Press. 280 pp.

<sup>10</sup> En particular, su último libro “*Straight Talk on Trade*” (2018) Princeton University.



ocurría en otras latitudes, en Latinoamérica el proceso de apertura resultó abrupto y de largo alcance. La posibilidad de girar divisas y dejar sus capitales en el exterior volvió a otorgar poder de arbitración a las elites: así se instauraba un nuevo ciclo de stop-and-go - ahora recargado. En otras palabras, la apertura de la cuenta de capital agudiza el conflicto distributivo. A todo esto, como comentábamos en el inicio, el despertar democrático indujo a la clase política de la región a ampliar derechos, beneficiando a minorías que hasta dicho momento se hallaban relegadas. Por caso, esto ocurrió en los años 1990s cuando numerosos países de la región decidieron plasmar la resolución 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual reconoce a los pueblos indígenas<sup>11</sup>.

En otras palabras, la democracia puede ser pensada para las elites (derecho de propiedad), reconocer derechos a las mayorías, bien a una que también garantiza derechos a las minorías. Solo aquellas democracias que garantiza todo el espectro de derechos es calificada como liberal en *strictu sensu* caso contrario debería catalogarse como no-liberal<sup>12</sup>. En todos los casos las tensiones resultan múltiples, como diversas las respuesta que surgen para responder a estos desafíos. Más allá de las tensiones, será la democracia liberal la que surge como ideal - categoría que podríamos asociar con democracia a nivel local. Independientemente del nombre con que se lo analice, la idea se condice con la Declaración de las Naciones Unidas, respecto al Derecho al Desarrollo : *‘The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be*

---

<sup>11</sup> Veasé el documento de CEPAL “Guaranteeing indigenous people’s rights in Latin America: Progress in the past decade and remaining challenges”. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2013)

<sup>12</sup> La idea de democracias no-liberales fue introducida por un artículo publicado por Faared Zakaria “The Rise of Illiberal Democracy” (Foreign Affairs, 1997). La categorización introducida sigue un artículo de Mukand Sharun and Dani Rodrik (2015). The Political Economy of Liberal Democracy. National Bureau of Economic Research - NBER Working Paper 21540.

*fully realised.*' (UN 1986, Paragraph 1 of Article 1)<sup>13</sup>. En definitiva, la participación política resulta un valor básico de la sociedad (Osmani, 2008). Por un lado, vuelve más eficiente la asignación de recursos<sup>14</sup>. Pero también la participación mejora la eficiencia técnica del proyecto: reduce la asimetría informativa al tiempo que aumenta el control sobre los fondos públicos.

**(filmina 10)** Ahora consideremos la relación entre democracia e inclusión social, la cual dista de ser una utopía<sup>15</sup> aunque tampoco se encuentra verdaderamente expandida (Osmani, 2008)<sup>16</sup>. Cuanto más cohesionado e inclusiva resulte una sociedad, más sostenible logrará ser la prosperidad que genera el desarrollo - pues ello limita el nivel de conflictividad que tiene el país en cuestión. En cierta medida, esto es lo que plantean Acemoglu y Robinson en *Why nations fall* (2012), cuando destacan la importancia de la inclusión en la generación de prosperidad de las naciones. Las sociedades desiguales no logran acordar como financiar los bienes públicos como tampoco como afrontar los costos asociados a las externalidades: ello genera conflictos. Y los conflictos terminan rompiendo los lazos sociales, así como erosionando la confianza (trust) tanto como la cohesión social (Barone and Mocetti, 2016)<sup>17</sup>. La posibilidad de diálogo, en contraposición, permite destrabar el conflicto - imponer soluciones de manera democrática. Y el diálogo significa ser escuchado y participar en las decisiones, lo cual esta al centro de la idea de democracia liberal. El concepto de pobreza es uno de carácter relativo, el cual va mucho más allá de reflejar la falta de acceso a

---

<sup>13</sup> El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él

<sup>14</sup> Supera a los mecanismos tradicionales, particularmente en caso que la toma de decisiones (burocracia estatal) no asigna los recursos según las preferencias de los individuos involucrados. En otras palabras, la posibilidad de hacer escuchar su voz revela cuales son sus preferencias, y lo vuelve un sujeto activo en el diseño y la defensa de las políticas públicas.

<sup>15</sup> Por caso, se puede cometrnar la experiencia de Porto Alegre (Brasil) tanto como la de Kerala y West Bengal (India), casos que fueron ampliamente difundidos en el pasado reciente.

<sup>16</sup> Siddiquir R. Osmani (2008) "Participatory Governance: An Overview of Issues and Evidence" In United Nations Publication "Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)".

<sup>17</sup> Barone, G. and S. Mocetti (2016), 'Inequality and trust: new evidence from panel data', *Economic Inquiry*, 54 (2): 794-806.

determinadas necesidades físicas sino que también incluye el verse excluido en la toma de decisiones. Re-introducimos aquí a Elinor Ostrom y los beneficios que conlleva la participación comunitaria en mejorar la eficiencia: ello porque quienes participan conocen el contexto sobre el cual se va a intentar introducir un proyecto y están dispuestos a cooperar para que éste resulte factible al tiempo que permite reducir las tensiones. En este sentido, existen numerosos ejemplos de manejo cooperativo exitoso en el manejo de bosques y el cuidado del medio ambiente - alguno de ellos en lugares distantes como India o Pakistán, pero también más próximos como resulta el caso de las comunidades indígenas en el Amazonas.

En definitiva, la participación refleja el derecho de los habitantes a ser involucrados en la toma de decisiones y en la etapa posterior de formulación de políticas, así como su implementación y monitoreo<sup>18</sup>. Por ejemplo, en la decisión asociada a la provisión de bienes públicos: cuanto más participativo el proceso, mayor será el compromiso de los ciudadanos (aportes para su concreción y mantenimiento). Lamentablemente, en la región sigue prevaleciendo un esquema centralizado de toma de decisiones. Así la provisión de bienes públicos se discute a nivel nacional, y los grupos afectados excluidos de la mesa de negociación (Osmani, 2008; Noboa and Upham, 2018)<sup>19</sup>. Tal visión resulta evidente en el diseño de las políticas energéticas.

**(filmina 11)** La transición hacia una nueva economía, ambientalmente amigable, debe ser “justa”. Dicho concepto fue introducido en los inicios mismos del debate ambiental, allá por los años 1980s, pero cobrando plena dimensión en el presente. En particular, debemos pensar la transición, por caso hacia una matriz energética renovable, no solo en función de su factibilidad tecnológica (cual resulta la disponibilidad de una alternativas no contaminantes), ni tampoco evaluando solo lo económico (cual el costo de avanzar hacia dicha matriz). En oportunidad de la

---

<sup>18</sup> El grado de involucramiento de la población puede variar, según el contexto institucional que presenta cada gobierno. En otras palabras, la participación puede verse acotada a un aspecto, por caso ser escuchados pero no consultados como al momento del diseño del proyecto ni tampoco después en el control presupuestario del mismo.

<sup>19</sup> Noboa, Eduardo and Paul Upham (2018). Energy policy and transdisciplinary transition management arenas in illiberal democracies: A conceptual framework. *Energy Research & Social Science* 46, pages 114-124.

reunión de la COP en París, del año 2015, tanto la Confederación Sindical Europea (Confederation Syndicat European - Trade Union)<sup>20</sup> como la Organización Internacional del Trabajo (International Labor Organization)<sup>21</sup> se han expresado por una *transición justa* a fin de avanzar hacia un nuevo patrón de consumo y producción.

La idea de transición justa es que el cambio debe empezar por la gente, como actores y beneficiarios de la transformación y no tratarlos como sujetos pasivos de la misma. En otras palabras, el concepto de transición justa esta denotando también que la justicia, como proceso equitativo y justo, no solo alcanza a la transición energética sino también a como los distintos miembros de la sociedad confrontan los riesgos medio-ambientales tanto como aquellos asociados al cambio climático<sup>22</sup>. Volvemos al tema del empoderamiento: la transición justa permite a quienes habitan en un determinado lugar a ser protagonistas, y no meros consumidores. El foco de la transición se fija sobre la demanda, no sobre la oferta: una lógica de stakeholders (comunidad) en lugar de shareholders (accionistas).

Un último aspecto teórico se asocia con la conexión desarrollo - finanzas. Aquí el aporte relevante se asocia al trabajo de **Dirk Schoenmaker**<sup>23</sup>. ([filmina 12](#)) Dada la preminencia de una nueva concepción del desarrollo, inclusiva y sustentable, resulta necesario avanzar hacia una nueva visión de las finanzas. Ello implica adoptar un horizonte temporal lo suficientemente largo, pues la sustentatilidad involucra fondos a muy largo plazo.

---

<sup>20</sup> Involving trade unions in climate action to build a just transition: A Guide for Trade Unions. Confederation Syndicat European - Trade Union (2018).

<sup>21</sup> Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. International Labor Organization - ILO. También disponible en español: Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos (ISBN 978-92-2-330627-4). Geneva, (2015)

<sup>22</sup> Raphael J. Heffron and Darren McCauley (2018). What is the 'Just Transition'?. *Geoforum* 88, p. 74-77.

<sup>23</sup> Titular de la Cátedra de Banco y Finanzas en la Universidad de Rotterdam, consultor de diversos organismos (Bruegel, CEPR, etc.) y uno de los más afamados expertos en el área. Los trabajos que se destacan aquí son dos trabajos editados ambos en 2017: "Investing for the Common Good: A Sustainable Finance Framework" / por Bruegel Essay and Lecture Series y "From Risk to Opportunity: A Framework for Sustainable Finance" / por Rotterdam School of Management - Erasmus University.

El planteo de finanzas sustentables de Schoenmaker (2017) mira como las acciones de inversión y préstamos interactúan e influyen no solo en la economía sino también en la sociedad y el medio-ambiente. Por un lado, su enfoque trata de mirar más allá del PBI tradicional. Esto sigue la tradición iniciada a principios de los años 1970s por Nordhaus y Tobin (1973)<sup>24</sup>, quienes criticaban al mencionado indicador al confundir crecimiento con progreso social. A este planteo se sumó el Club de Roma y su cuestionamiento al crecimiento ilimitado (Meadows et al., 1972)<sup>25</sup>. Después de ello, la academia comenzó a diseñar nuevas medidas, índices más complejos que incluían aspectos sociales tanto como medio-ambientales. Y, ultimamente el cálculo del PBI Verde.

Por el otro lado, lo que se introduce es una visión de las finanzas de largo plazo. Mientras las finanzas tradicionales no internalizan las externalidades, las finanzas sustentables incluyen en su cálculo de rentabilidad los costos ambientales y sociales que genera la actividad. La primera mantiene una visión de corto plazo, la cual la puede inducir a invertir en industrias contaminantes. Un avance sería reconocer a los diversos stakeholders, e internalizar los citados costos. Pero, aún en dicho caso se puede estar afectando al medio ambiente: supongamos una negociación entre una empresa petrolera y la comunidad donde ocurre la explotación. La empresa puede estar dispuesta a ceder parte de su renta entre los habitantes, y estos pueden aceptar la propuesta. En determinadas circunstancias ello puede ser beneficioso no solo para las partes, sino también inocuo para el medio ambiente (condicionalidad débil). En otras ocasiones, sin embargo, el daño sobre el medio ambiente puede ser irreversible (condicionalidad fuerte).

**(filmina 13)** Las finanzas tradicionales, de sesgo neoclásico, solo reconocen como válido retribuir a los accionistas (F). Schoenmaker (2017) plantea dejar atrás este esquema para pasar a otro que beneficie a todos los participantes (F, S, E). Pero,

---

<sup>24</sup> Nordhaus, William D. and James Tobin (1973). Is Growth Obsolete? In Milton Moss editor "The Measurement of Economic and Social Performance". National Bureau for Economic Research - NBER.

<sup>25</sup> Meadows, Donella H.; Dennis Meadows; Jorgen Randers and William W. Behrens III (1972) The Limits to Growth: A Report to The Club of Rome. University Books, New York.

que problemas teóricos presenta dicha transición? Además de los factores económicos como logramos adicionar (a la métrica del mercado) aspectos sociales, ambientales y de gobernance? Ello requiere de nuevos enfoques de inversión, pasar del “*business as usual*” a una visión sustentable de las finanzas.

Se requiere ir hacia una nueva visión implica modificar la forma en que los mercados fijan precios, asignan fondos y miden la performance. En primer lugar, ello implica superar la hipótesis de mercados eficientes (Fama, 1970) a la hipótesis de mercados adaptables (Lo, 2017). Este último autor destaca la relevancia que tiene el entorno en moldear la conducta de los agentes (tal como ocurre en cualquier ser viviente), al tiempo que resalta lo inadecuado del supuesto de información perfecta que cimienta el modelo de Fama. Respecto a la asignación, debemos dejar de lado la teoría de cartera, retorno-riesgo, que solo considera a los riesgos sistémicos. Lo cual implica desconocer el rol que juega la incertidumbre en la toma de decisiones. Por último, en lo que se refiere a la medición de la performance: benchmarking contra un índice de mercado base para el pago del CEOs / valor de la firma y esquema de valuación basado en el valor de mercado.

Todo ello implica imponer un esquema que financie el valor total, lo cual implica internalizar las externalidades. Las siguientes filmas permiten explicar los cambios involucrados:

(**filmina 14**). Siguiendo a Dyllick and Muff (2016), observamos el pasaje del business as usual a una visión sustentable de los negocios. Los citados autores analizan tres aspectos: cuales los factores que movilizan el accionar de la empresa, para quien se crea valor y como se organiza la empresa.

De igual modo (**filmina 15**), el pasar del concepto

- 1) Valor financiero, luego cuantifique y monetice el valor social y ambiental
- 2) Internalise el valor social y ambiental, luego calcule el valor total (T9)

- 3) Ajuste para contabilizar todos estos aspectos (cómo la firma incorpora las externalidades) (vía la promulgación de leyes laborales progresivas, o regulación medio-ambiental más estricta, todo ello empuja al empresario a ser más eficiente)
- 4) Valor Total (T12)

La tarea no es sencilla, no solo por el carácter lejano de los beneficios cuyos costos deben ser asumidos en el presente, sino también por los riesgos financieros<sup>26</sup> que conlleva el cambio climático<sup>27</sup>. Esto es, mientras que las acciones de mitigación deben iniciarse en lo inmediato, serán las generaciones futuras las que se beneficien de las mismas (lo que Mark Carney, Presidente del Banco de Inglaterra, ha denominado como tragedia del horizonte). A dicho desafío se suma la necesidad de planificar la transición, a fin de evitar lo que se ha dado en denominar como “momento Minsky ambiental”: el desencadenamiento de una crisis financiera originada en la abrupta caída en el valor de los activos energéticos

En la medida que las externalidades sean asumidas por las empresas, estas evitarán el problema de los activos obsoletos. Esto es, si no se adoptan las precauciones adecuadas, cualquier evento futuro puede inducir una caída en el valor de los activos de las empresas energéticas con amplias consecuencias sobre los mercados financieros. Supongamos un cambio en la legislación (una próxima administración se pone más firme en materia ambiental), o un evento extremo (de las muchas tragedias protagonizadas por compañías petroleras en el pasado y que induzca un rechazo a la explotación offshore), bien sea una negativa expandida por parte del sector financiero en dejar de financiar a los combustibles fósiles. Nada de ello resulta imposible. Más bien bastante probable. En todo caso, resulta un deber del gobierno inducir el cambio hacia una economía de menor emisión. Y dicha misión esta comenzada a ser evaluada en varios países por su

---

<sup>26</sup> Los riesgos del cambio climático son diferentes a los riesgos medio-ambientales. Los primeros se asocian con riesgos (crediticios, de mercado, operacionales, legales, etc) que surgen de la exposición del sector financiero a determinados sectores económicos (los cuales se hallan más expuestos a la degradación ambiental o directamente afectan al medio ambiente). Los segundos son los efectos que el CC puede generar sobre el sector financiero. Por caso los daños causados por fenómenos climáticos extremos o la caída en el valor de un activo en sectores energéticos no renovables

<sup>27</sup> Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. Speech by Mr Mark Carney, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, at Lloyd's of London, London, 29 September 2015.

autoridad monetaria<sup>28</sup>. Al momento de evaluar la credibilidad de sus políticas y estabilidad del sistema financiero, el Banco de Inglaterra ha comenzado a incluir los riesgos asociados al cambio climático<sup>29</sup> - actitud que ha sido adoptada por otros bancos centrales. Del mismo modo, XX recientemente ha planteado la necesidad de incorporar el cambio climático como parte de los objetivos que debe perseguir la FED<sup>30</sup>. Más aún, a iniciativa del Banco de Francia, un grupo de bancos centrales han decidido crear una red a tal fin (greening the financial system<sup>31</sup>). El citado grupo emitió su primer reporte el pasado mes de Abril<sup>32</sup>.

América Latina: entre lo urgente y lo necesario

(**filmina 16**) Desde la perspectiva de la región, lo que falta es una visión de largo plazo tanto como una estrategia de inserción que permita a los países progresar de manera sustentable. En lo que respecta a las finanzas, existe una tendencia al corto-placismo que impide priorizar el bien común. Por supuesto, todo ello genera tensiones y tradeoffs, aspectos estos que resultan desdeñados por aquellos a cargo de las políticas públicas. Tales aspecto tampoco son considerados por los proveedores de créditos, sean organismos financieros internacionales bien China. Independientemente del origen de los fondos, la gran mayoría de los proyectos de inversión siguen un patrón común: aumentan los costos ambientales lo cual, generalmente afecta a los sectores menos favorecidos.

---

<sup>28</sup> Entre los mandatos habituales que siguen los bancos centrales se incluye la estabilidad de precios, pero también observar la estabilidad (financiera) y solidez (patrimonial) del sistema. A fin de cumplir con dichos objetivos resulta necesario entender los cambios estructurales que puede confrontar una determinada economía, y el CC es una fuente de cambio estructural.

<sup>29</sup> Vease por caso, el documento “Transition in thinking: The impact of climate change on the UK banking sector”. Bank of England, Prudential Regulation Authority (2018)

<sup>30</sup> “Central banks are finally taking up the climate change challenge” Gillian Tett. Financial Times, April 25 2019.

<sup>31</sup> Más información disponible en <https://www.banque-france.fr/en/financial-stability/international-role/network-greening-financial-system>

<sup>32</sup> “A call for action. Climate change as a source of financial risk” Network for Greening the Financial System First comprehensive report, April 2019 ([https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs\\_first\\_comprehensive\\_report\\_-\\_17042019\\_0.pdf](https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf))



Entre quienes más perjudicados se encuentran son los grupos indígenas. Los conflictos socio-ambientales resultan así una respuesta natural a tales omisiones. Y ello también explica porqué los activistas de la región engrosan un triste record: Mexico, Colombia y Brazil se encuentran entre los países más peligrosos, donde la muerte de activistas sociales y ambientales resulta moneda corriente (ver filmina).

Así, la mayoría de los fondos disponibles terminan financiando proyectos en energías no renovables, minería u otros; ninguno de los cuales internaliza los costos ambientales y sociales que tal actividad genera. Con el gobierno intermediando los fondos (a menudo, urgido x la llegada de estos), las consideraciones sociales y ambientales son dejadas de lado. Todo ello implica que el análisis debe centrarse en la dimensión espacial del conflicto.

Lo anterior implica una deficiencia democrática que presenta hoy la región, y que vincula con el financiamiento. Los fondos resultan asignados por la administración central la cual, a menudo desconsidera las necesidades de desarrollo de la población local o bien de las minorías afectadas por el proyecto. Lo anterior no es más que una vertiente de la aproximación jerárquica adoptada por quienes tienen a cargo la política de desarrollo en la región: donde las decisiones se toman en la cima, y luego se imponen a quienes están debajo. En medida que la democracia se expande en la región, el viejo paradigma comienza a verse amenazado: las minorías quieren ser escuchadas. Aquí la perspectiva de Dani Rodrik resulta útil. La democracia debe pensarse como la cuarta pata en la mesa del desarrollo: respetando la voz de todos en el proceso de toma de decisiones, y balancear las necesidades económicas, sociales y ambientales.

## Conclusiones

(**filminas 16, 17 y 18**) A modo de síntesis, podemos decir que la región observa una importante transformación en la economía política del financiamiento para el desarrollo. La irrupción de China vino a desafiar la visión de los aportantes tradicionales, en un momento que estos últimos incrementaban las

condicionalidades sobre los créditos. La nueva fuente de financiamiento vino también a socorrer a aquellos que habían quedado fuera del circuito tradicional, verdaderos “parias” de las finanzas globales. Actualmente el financiamiento de origen Chino llega a cada rincón del continente, sin distinción de banderías políticas. Y América Latina aún requiere de vastas sumas de dinero para eliminar la pobreza, reducir la desigualdad y mitigar los efectos del cambio climático. Sin embargo, los montos que arriban no siempre se dirigen a resolver estos problemas.

Volviendo a las preguntas que nos hicieramos al inicio:

A diario se escucha la necesidad de avanzar hacia un esquema de desarrollo sustentable, aunque en la práctica poco se hace para avanzar en dicha dirección. La urgencia por resolver los problemas del presente lleva a los gobernantes a deslindar cualquier responsabilidad por resolver los problemas del futuro. A menudo, la falta de fondos hace postergar las soluciones y las tensiones persisten.

La sustentabilidad, como concepto engloba tanto lo social como lo ambiental, aunque también destaca la importancia del *governance*.

En los párrafos precedentes hemos explicado los avances que evidencia la teoría de las finanzas, fruto de la creciente preocupación que genera un modelo de negocios de mirada al corto-plazo. Si bien globalmente expandida, la idea Friedmana de *Business as Usual* no suscita actualmente la pasión de antaño. En contraposición, vemos como entre los economistas *mainstream* se impone la idea del bien común y como financiarlo. Sin duda, el movimiento hacia el bien común causará un impacto sobre la ecuación financiera de la empresa - asociado a la internalización de los costos ambientales y sociales. Ello generará que algunas empresas tengan que salir del mercado, pero también inducirá a los más innovadores a introducir mejoras en los métodos de producción (por ejemplo, persiguiendo una mayor eficiencia energética) o bien seducir a sus clientes para que demanden sus nuevos productos. Desde el punto de vista público, el avanzar

hacia una reglamentación más estricta implica confrontar menos riesgos y costos. (costos como los generados por la ruptura de la represa de cola de mina en Brumadinho - Minas Gerais, y que costo la vida a más de 165 personas)<sup>33</sup>. Más allá de lo extremo del caso citado, una regulación más estricta reduce la presión presupuestaria que afronta el Estado. Ciertamente, en otras situaciones la causa del desastre resulta exógena, como ocurre con cualquier evento que tenga su origen en el cambio climático. Y allí será el Estado quien deba hacerse cargo de los daños y costos que tal evento genera (tal como ocurre entre los países desarrollados) o, verse expuesto a una pérdida pronunciada (como acontece entre los países en desarrollo). Cuanto más avanzado, es de esperar que mayor será la previsión que tenga el gobierno tanto como los particulares en asegurarse frente a este tipo de eventos - aunque no siempre resulta el caso. Como comentábamos, el tipo de costo que impone el cambio climático a la sociedad no solo reconoce orígenes en las amenazas físicas, sino también en factores financieros. Todo esto, como vimos, a llevado a un grupo de grupo de bancos centrales a introducir un networking sobre cambio climático. Lo sombrío del panorama, por su parte, debe mucho al uso de combustibles fósiles - en la actualidad, al decir de Al Gore ya nadie puede ocultar esa *verdad tan inconveniente*. Pese a todo, las inversiones en petróleo y gas resultan astronómicas y muy superiores a las que se destinan a las energías renovables<sup>34</sup>. Sin embargo, y de manera incipiente, cada día surgen nuevas voces críticas y no solo de los ambientalistas: el activismo inversor aumenta, con muchos fondos que han decidido dejar de financiar proyectos no renovables. En definitiva, el planteo teórico planteado en párrafos anteriores sigue ganando adeptos, y no solo entre las ONGs.

También son muchas las voces que surgen en pos de una sociedad, políticamente proclive a escuchar la voz de aquellos que usualmente se encuentran excluidos. Ello es lo que plantea las NU en su Declaración Universal de los Derechos Humanos: la participación política como un valor básico de la sociedad. Paradójicamente el reclamo por mayor participación política surge en momentos

---

<sup>33</sup> Stephen Eisenhammer “Exclusive: Brazil miner Vale knew deadly dam had heightened risk of collapse” Reuters, February 11, 2019.

<sup>34</sup> Falling renewables investment stalls Paris climate goals. FT. May 14<sup>th</sup> 2019

que el populismo avanza en Occidente. Y, si algo destaca al populismo, sea de izquierda o bien de derechas, es su desprecio por la voz de las minorías. Sea que estas se quieran expresar de manera directa o bien su reclamo se produzca a través de una ONG. La contra-cara es un centralismo (top-down approach) autoritario: las decisiones no se abren a la participación, el soberano las toma y no se discuten. Este es el punto que hacen Noboa and Upham (2018) al analizar el proceso de transición energética en Ecuador, pero idéntico fenómeno podría observarse aquí. Todo ello nos aleja del ideal democrático liberal, al tiempo que genera tensiones en el seno de la sociedad.

El cambio planteado es profundo, como amplios los intereses económicos que lo tratan de impedir. El empoderamiento de la gente implica también re-formular el análisis económico, tanto en como medimos el bienestar de la población (ir más allá de la medición del PBI) tanto en como el lugar desde donde participamos frente al debate público (ciudadanos y no consumidores).

Por último nos preguntamos porqué el desarrollo debe ser inclusivo, punto donde el retorno de la economía política se muestra más palpable. Un número creciente de autores destacan los efectos del poder económico al momento de asignar recursos, así como se destacan los efectos nocivos que genera una distribución desigual. Así, los fenómenos ambientales extremos (tifones, sequías, lluvias intensas, etc) terminan afectando el hábitat y los afectados deciden migrar. Dicho hábitat resulta dinámico, y la gente se adapta y cambia su vida a partir de los cambios que sufre el mismo. Lo que nos estamos dando cuenta es que el cambio climático esta afectando dicho habitat, y lo esta haciendo de manera vertiginosa - lamentablemente, no para bien. En las sociedades más avanzadas el Estado puede suavizar los efectos nocivos que tal cambio genera (aunque nada lo garantiza), pero ello resulta menos probable en sociedades en desarrollo. Así, un tifón o un incendio no hace más que afectar más a quienes menos tienen: carecen de activos financieros (impedidos de endeudarse), a menudo deben postergar su educación y las de sus hijos, deben abandonar su casa (pues no tienen los fondos para repararla) o se quedan sin fuente de ingresos (campesinos en tierras pobres). En definitiva, lo que nos esta proponiendo el mundo científico es que el combate

del cambio climático se halla indisolublemente ligado al combate de la pobreza. Si las injusticias que el CC ya está generando no son tratadas rápidamente y resueltas de manera contundente, entonces estamos en riesgo de incrementar los niveles de desigualdad (de por sí, elevados) que muestra la región.

El cambio climático resulta también un tema más que adecuado para ejemplificar el porqué de la necesidad de transformar las finanzas tanto como el concepto tradicional de gobernabilidad. Adicionalmente, la región exhibe un modelo de desarrollo que dista de ser sustentable. Independientemente del origen, la mayoría de los fondos que arriban a América Latina lo hacen atraídos por el stock de recursos naturales (energías no renovables, agro-negocios, minería). De esta forma el financiamiento puede, eventualmente, dejar a la región sobre un sendero de desarrollo no sustentable. En definitiva, pese al hecho de ser un convidado de piedra en el tema del cambio climático, si la región continúa profundizando el modelo de inserción internacional actual la situación a futuro no hará más que empeorar: el modelo de desarrollo hasta aquí perseguido por América Latina no resulta sostenible (CEPAL, 2018).

Muchas gracias por su atención.