

Covid-19

Tendencias, rupturas y alternativas en la crisis de la economía mundial

José de Jesús Rodríguez Vargas
Paty Aidé Montiel Martínez
(*coordinadores*)



Facultad de Economía, UNAM
México | 2022



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers	<i>Rector</i>
Leonardo Lomelí Vanegas	<i>Secretario General</i>
Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria	<i>Secretario Administrativo</i>
Patricia Dolores Dávila Aranda	<i>Secretaria de Desarrollo Institucional</i>
Raúl Arcenio Aguilar Tamayo	<i>Secretario de Prevención y Atención a la Seguridad Universitaria</i>
Alfredo Sánchez Castañeda	<i>Abogado General</i>

FACULTAD DE ECONOMÍA

Eduardo Vega López	<i>Director</i>
Lorena Rodríguez León	<i>Secretaria General</i>
María del Carmen Aguilar Mendoza	<i>Secretaria Administrativa</i>
Juan M. M. Puig Llano	<i>Coordinador de Publicaciones</i>

Diseño de interiores y portada: Laura Elena Mier Hughes

D.R. © 2022, Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Economía,

Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Primera edición: junio de 2022

ISBN: 978-607-30-6569-6

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico.

Contenido

PRESENTACIÓN	13
<i>José de Jesús Rodríguez Vargas y Paty Aidé Montiel Martínez</i>	
CAPÍTULO 1. ¿DESGLOBALIZACIÓN O GLOBALIZACIÓN DIFERENTE TRAS LA PANDEMIA DE COVID-19?	23
<i>Paty Aidé Montiel Martínez y Alejandro Ulises Dabat Latrubesse</i>	
Introducción	23
1.1 Dichos y hechos. (Des)globalización después de la crisis económica 2007-2009	25
1.2 La globalización como patrón espacial del capitalismo contemporáneo	30
1.2.1 Las diferentes caracterizaciones de la globalización	30
1.2.2 El patrón espacial y su relación con las nociones de fase y vía de desarrollo capitalista	33
1.2.3 La revolución informática como característica distintiva de la globalización	37
1.3 La globalización bajo una vía no neoliberal tras la Covid-19	39
Reflexiones finales	43
Bibliografía	43
CAPÍTULO 2. ECONOMÍA POLÍTICA DEL VIRUS: SIGUIENDO EL RASTRO Y SU LEGADO DE CARA AL FUTURO	49
<i>Sergio Ordóñez</i>	
Introducción	49
2.1 Orígenes: ocultamiento de la evidencia, pero el rastro genómico escapa	50
2.2 El confinamiento y la búsqueda de la representación de lo social en vías de desarrollo diferenciadas: ¿y la Organización Mundial de la Salud (OMS)?	52
2.3 Parálisis económica viral, planes de rescate y trayectoria en el futuro inmediato	57

2.4 Profundización de la disputa hegemónica mundial	59
2.5 Nuevas mutaciones en la cuarta oleada y perspectivas en la quinta	61
Reflexiones finales: ¿habrá un mundo pos-virus sin él?	66
Bibliografía	68
CAPÍTULO 3. EL ESTADO Y EL CAMBIO DEL RUMBO ECONÓMICO	75
<i>Leonard Mertens</i>	
Introducción	75
3.1 Pensamientos económicos emergentes post-crisis 2008-2009	76
3.2 Desafíos del desarrollo sostenible: el rol del Estado y otros actores sociales	90
3.2.1 Trabajo Decente	95
3.2.2 Las empresas y el desarrollo sostenible	97
Conclusiones	101
Bibliografía	102
CAPÍTULO 4. RECESIÓN PANDÉMICA, AGOTAMIENTO DEL NEOLIBERALISMO Y AMENAZAS AL EMPLEO: EFECTOS DE LA COVID-19	107
<i>Mario Humberto Hernández López</i>	
Introducción	107
4.1 ¿Crisis estructural o coyuntural?	109
4.2 Desempleo cíclico, tecnológico y estructural	116
4.3 El empleo y la paradoja de la productividad	119
Conclusiones	122
Bibliografía	123
CAPÍTULO 5. UNA MIRADA A LA PANDEMIA DESDE EL PODER CORPORATIVO DEL <i>BIG TECH</i>	127
<i>Josué G. Veiga</i>	
Introducción	127
5.1 Las corporaciones transnacionales en la cima de la economía mundial	128
5.2 El papel de las corporaciones transnacionales en la pandemia	133
5.2.1. Corporaciones transnacionales como catalizadoras genéticas	134
5.2.2. Corporaciones transnacionales en la propagación/mitigación del virus	135
5.3 Corporaciones transnacionales ganadoras en la pandemia	136
5.3.1 Corporaciones tecnológicas: lucrando sin límites	139
Conclusiones	147
Bibliografía	148

CAPÍTULO 6. LA CONFORMACIÓN DEL ORDEN EMERGENTE. LA DISPUTA ESTADOS UNIDOS-CHINA EN EL CONTEXTO PANDEMICO INTERNACIONAL	157
<i>Eduardo Martínez-Ávila</i>	
Introducción	157
6.1 De Gramsci a Arrighi. La formulación teórica de la categoría <i>hegemonía</i>	160
6.2 La hegemonía estadounidense en jaque. El ascenso del proyecto chino	165
6.3 China en la coyuntura pandémica. De la guerra comercial al multilateralismo regional asiático	170
Reflexiones finales	177
Bibliografía	180
CAPÍTULO 7. GANANCIAS SIN PROSPERIDAD EN EL QUINTO KONDRÁTIEV Y COLAPSO SOCIAL DERIVADO DEL COVID-19	185
<i>José Benjamín Lujano</i>	
Introducción	185
7.1 Configuración de la última onda larga ascendente del capitalismo: tecnología e instituciones	186
7.2 Acumulación de capital durante el V-Kv: financiarización y economía de la inseguridad	193
7.3 Parálisis económica y colapso social por Covid-19	197
Conclusiones	200
Bibliografía	201
CAPÍTULO 8. CONSECUENCIAS SOCIOECONÓMICAS DE LA RECESIÓN CAUSADA POR EL COVID-19 EN ESTADOS UNIDOS, EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN DE DONALD TRUMP	205
<i>Angélica Araceli Maza Albores</i>	
Introducción	205
8.1 Las consecuencias económicas de la recesión	207
8.2 Las consecuencias sociopolíticas en el marco de la pandemia	219
Conclusiones	229
Bibliografía	230
CAPÍTULO 9. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN LA PANDEMIA: LO POSIBLE EN LO INÉDITO E INCIERTO	241
<i>Antonio Mendoza Hernández</i>	
Introducción	241
9.1 Lo inédito e incierto como punto de partida	244

9.2 Lo posible en lo inédito	247
9.3 Hacer posible lo real	252
Última reflexión	254
Bibliografía	255
CAPÍTULO 10. LA RENTA BÁSICA COMO UNA SALIDA A LA CRISIS ECONÓMICA	259
<i>Oscar Ramírez Hernández</i>	
Introducción	259
10.1 ¿Es justo otorgar una RB a todos los habitantes de una comunidad, independientemente de si trabajan?	262
10.2 Algunas consideraciones para tomar en serio la RB	266
Conclusiones	273
Bibliografía	274
CAPÍTULO 11. ECUADOR FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA, POLÍTICA Y SANITARIA	277
<i>Manuel Rochina</i>	
Introducción	277
11.1 Crisis económica	278
11.1.1 Gestión del presidente Rafael Vicente Correa Delgado	279
11.1.2 Gestión del presidente Lenín Boltaire Moreno Garcés	281
11.2 Crisis política	283
11.3 Crisis sanitaria	287
Conclusiones	290
Bibliografía	291
CAPÍTULO 12. LAS IMPLICACIONES GEOPOLÍTICAS DEL ASEDIO DE ESTADOS UNIDOS CONTRA VENEZUELA	295
<i>María Páez de Victor</i>	
12.1 La Doctrina Monroe	295
12.2 La guerra híbrida no-convencional	297
12.3 Ramificaciones Internacionales	300
12.4 La Pandemia	304
12.5 El Sistema Médico	305
12.6 Solidaridad internacional	307
Conclusiones	308
Bibliografía	310

CAPÍTULO 3.

El Estado y el cambio del rumbo económico

Leonard Mertens¹

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera del 2008-2009 y la pandemia que empezó a finales de 2019 e inicios de 2020, sumadas a las crisis sociales y ambientales estructurales, obligaron a redefinir el rol del Estado en la economía. La redefinición implicó la quiebra con los pensamientos económicos que por décadas habían primado en las bases del diseño del papel del Estado en los países capitalistas dominantes. A la vez que los Estados se vieron obligados a salir del paradigma de las teorías y conceptos económicos dominantes, surgieron nuevas corrientes de pensamiento económico.

Las nuevas corrientes de pensamiento económico probablemente, en esencia, no son tan nuevas ya que hay muchas otras corrientes que las han antecedido. La diferencia con las nuevas corrientes reside en el momento y la capacidad de incidir significativamente en la necesidad de cambio

¹ Neerlandés. Miembro del comité directivo de la Red Latinoamericana de Desarrollo de Competencias y Organizaciones Sostenibles. Doctorandus en macroeconometría y macro-economía, Universidad de Tilburg, Países Bajos. Especializado en temas como: mercado de trabajo y formación por competencias, gestión de la productividad y desarrollo sostenible, y relaciones laborales. Consultor. Correo-e: leonard@leonardmertens.com.

de época. La pregunta clave ya no es si el modelo económico y su base de pensamiento deben cambiar; más bien es qué y cómo debe cambiar.

Para este trabajo se han seleccionado autores de pensamiento económico emergente que han incidido significativamente en el rediseño del rol del Estado en el contexto de una economía capitalista. Lo que les ha distinguido es su capacidad de haber desplazado el pensamiento económico dominante neoclásico o neoliberal, por un planteamiento alternativo de desarrollo inclusivo y ambientalmente responsable de nuestras sociedades.

En el primer apartado se hace una síntesis y un ordenamiento de los pensamientos económicos emergentes. Parte de lo macro al sectorial y micro. Se centra en el significado del concepto de crecimiento y la manera en que estos autores lo redefinen.

En el segundo apartado se aborda el aterrizaje del diseño del nuevo papel del Estado, centrado en los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Se plantea que la disyuntiva no se limita a más o menos Estado en la economía, sino que lo relevante es su capacidad de gestión y articulación con actores y agentes sociales en diferentes planos: macro, sectorial y micro. Se plantea el rol clave de las empresas en el cambio del rumbo de la economía, sujeto a su vez a la capacidad del Estado en direccionar el cambio.

3.1 PENSAMIENTOS ECONÓMICOS EMERGENTES POST-CRISIS 2008-2009

La crisis financiera del 2008-2009 fue el momento de inflexión definitiva en cuanto a los planteamientos dominantes acerca del rol del Estado en la economía. El riesgo de un colapso sistémico de la economía llegó a un nivel tal, que los Estados de los países que hasta entonces habían sido dominados por los pensamientos y planteamientos neoclásicos de libre mercado tuvieron que intervenir en el rescate de bancos, empresas multinacionales, como las de automotriz, acompañados con la compra masiva de títulos de deuda pública y privada por parte de bancos centrales.

El fenómeno se repitió en la crisis derivada de la pandemia Covid-19 en 2020. Con características diferentes, los Estados intervinieron masivamente en las principales economías, con el fin de evitar una caída trepida de la demanda interna, del empleo y del bienestar de la población. Incluso hubo prácticas cercanas al otorgamiento de un ingreso básico universal para la población por unos meses, tal como se puede calificar la entrega de un recurso a la población por parte del gobierno de Estados Unidos (EE.UU.). En todos los casos los Estados aplicaron modalidades de expansión monetaria y de la deuda, inspirada por una lógica keynesiana de activar la economía.

Con las intervenciones del Estado surgieron los cuestionamientos acerca de la dirección y destino de éstas. La disyuntiva que se presentó fue seguir con el mismo rumbo del modelo capitalista que ha conllevado a grandes rezagos y riesgos en materia de cambio climático y social, con crecientes desigualdades y marginación, o bien, aprovechar el momento para generar un cambio en la trayectoria seguida. Más aún tratándose de recursos públicos destinados al rescate del sector privado. Esto llevó a que varios países empezaron a condicionar el apoyo a que se atendieran objetivos vinculados con:

- la reducción de efectos nocivos en el cambio climático
- la inclusión de grupos vulnerables en la era de la digitalización, y
- el impulso a las empresas PyME para contrarrestar la tendencia de la concentración de riqueza.

Un ejemplo es el fondo europeo de recuperación ante la pandemia: el 37% debe orientarse a proyectos que contribuyen a reducir el cambio climático y el 20% a la digitalización de la economía (Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea 2020).²

² Los proyectos de apoyo del mecanismo de recuperación y resiliencia de la Unión Europea deben atender a seis ámbitos prioritarios:

- la transición ecológica,
- la transformación digital,
- el empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador,
- la cohesión social y territorial,

El cambio en el pensamiento acerca del rol del Estado en la economía surgió más como una respuesta pragmática ante una situación inmanente de crisis sistémica que de una nueva visión sobre la regulación de la economía. Sin embargo, la situación de crisis y las medidas abrieron el espacio a que nuevos planteamientos de la economía política, diferentes de la doctrina neoclásica del libre mercado que había prevalecido desde los años setenta en muchos de los países occidentales, inspirados por la escuela de Chicago y liderados en su momento por Milton Friedman.

El sentido más profundo de cambio en el pensamiento económico es cuestionar el crecimiento como último y principal objetivo de la política económica. La economista Joan Robinson, de la Universidad de Cambridge y una prominente crítica del pensamiento neoclásico en décadas pasadas, escribió en una tesis sobre la economía política en los años 1960, que el crecimiento por sí sólo no es ni debe ser un objetivo racional de una política económica. Sí lo es: la reducción de la pobreza, disponer de suficientes escuelas y hospitales de calidad, proveer seguridad social a todas las personas, entre otros. Estos objetivos serán el sustento de un crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo. El crecimiento debe ser la consecuencia y no el objetivo de una política económica inteligente (Robinson, J. 1968).

Este tipo de pensamiento crítico acerca de la economía política quedó al margen del pensamiento dominante de la época. En los años 1980, una nueva corriente importante de pensamiento económico acerca de la teoría del crecimiento surgió, cuestionando la manera en que las corrientes neoclásicas visualizaron el cambio como un problema de equilibrio. Introdujeron el factor tecnológico como una variable endógena en los modelos de interpretación de la evolución de la economía, resultado de procesos sociales de aprendizaje, en particular la acumulación tecnológica y las instituciones que inciden esos procesos. Mientras que en los modelos neoclásicos de equilibrio, la tecnología se consideraba como un factor

-
- la salud y la resiliencia,
 - las políticas para la próxima generación, incluidas la educación y el desarrollo de capacidades.

externo, en las corrientes de la evolución el cambio tecnológico es el punto de partida y con ello el objeto de estudio (Dosi, *et al.*, 1988). El cambio y la innovación como fuente del crecimiento, espacios en los hay un rol muy claro para políticas del Estado.

El planteamiento de la teoría evolutiva de cambio económico pone el dinamismo y las contradicciones en el centro del análisis. Fue un aporte significativo para comprender la dinámica de la economía desde su esencia: como un sistema social de aprendizaje e innovación, en interacción con instituciones, actores y sociedad. Representa un sistema de acumulación propia de la dinámica capitalista, que no se comprende sino a través de las mencionadas categorías de análisis.

En otras palabras, fue el planteamiento de transitar de la “mano invisible” del mercado en la teoría clásica y neoclásica, a la “mano evolucionaria”, caracterizada por el comportamiento de instituciones, la especificidad de los paradigmas tecnológicos, el comportamiento de los agentes dominantes, la estructura de interdependencia del sistema, y de la naturaleza e intereses prevalecientes de los actores (Dosi, G., Orsenigo, L. 1988).

Lo que se ha catalogado como nueva teoría de crecimiento ha abierto el espectro de las dimensiones que contribuyen al desarrollo económico, sin cuestionar su rumbo. Ha contribuido a entender la relación causa–efecto del crecimiento económico, entrelazando variables meso y micro con las de la macroeconomía. Dejando en evidencia que una política económica requiere de una articulación entre estos tres niveles, para lograr ser efectiva en términos de competitividad y crecimiento.

En el umbral de la crisis económica–financiera de 2008-09, surgieron nuevos pensamientos, cuestionando el rumbo de la economía. Fueron planteamientos que criticaron el modelo económico seguido, por sus implicaciones y sus axiomas acerca de las políticas económicas.

En cuanto a las implicaciones, señalaron el riesgo creciente de crisis sistémicas de la economía, que se resumen en tres ejes, los cuales cuentan a su vez con múltiples dimensiones (Stiglitz, J. 2019; Atkinson, A. 2015; Piketty, T. 2014; Hull, R. *et al.*, 2020):

1. Acelerado cambio climático;
2. Creciente desigualdad, tanto económica como social;
3. Déficit creciente de empleos de calidad;
4. Instituciones debilitadas (salud, educación, desarrollo local, inclusión).

En cuanto a los axiomas, se pusieron en entredicho conceptos que por décadas habían estado orientados a las políticas económicas: la focalización en el crecimiento; la liberalización de los mercados y la desregulación estatal; la flexibilización del empleo; la desregulación financiera global; entre otros (Raworth, K. 2017; Mazzucato, M. 2018; Henderson, R. 2020).

La característica de estos pensamientos económicos emergentes no es que sea del todo nueva, sino que llegó en un momento oportuno y con un planteamiento de contextualización clara, lo que permitió su resonancia a nivel global entre los principales actores de la política económica.

El análisis histórico de acumulación del capital de Piketty sobre un período de más de dos siglos y desde una perspectiva multidimensional, ha dado una perspectiva nueva e integral sobre la dinámica de desigualdad de ingreso y riqueza en países occidentales. Plantea en su libro *Capital en el siglo 21* que el crecimiento económico ha tenido una relación funcional con desigualdad, en un periodo largo: r (*rentabilidad sobre inversión*) $> g$ (*crecimiento*). Su obra fue traducida en más de 26 idiomas, en los primeros dos años de su publicación original (Goldhammer, A. 2017). Hizo que el tema de la desigualdad económica y social se colocara con más fuerza en las agendas de política económica de los países. Entre otros, dio sustento a la afirmación del potencial que la concentración de riqueza tiende a distorsionar procesos democráticos en los países, y por ende, a representar un riesgo sistémico. Derivado del análisis de Piketty, se plantea que la política económica no debe centrarse en el crecimiento como fin último, sino y al mismo tiempo, atender el objetivo de reducir la desigualdad económica y social. Entre las propuestas centrales figuran reformas tributarias progresivas al ingreso y de los bienes, especialmente para el segmento de la población donde ambos se concentran. También la inversión en educación de calidad con acceso para toda la población (inclusión).

En la misma línea de pensamiento se ubica Stiglitz, en su planteamiento de un capitalismo progresista ante una era de descontento, donde afirma que la creciente y extrema desigualdad en EE.UU., en las últimas décadas, ha erosionado el crecimiento económico y el bienestar de grandes segmentos de la población (Stiglitz, J. 2019). Argumenta que las políticas económicas se han centrado en mecanismos de distribución de la riqueza hacia un reducido grupo de sociedad, el llamado uno por ciento de los más adinerados, en vez de focalizar la generación de riqueza. La transición hacia una economía dominada por el sector servicios, y sin el acompañamiento de una política de inclusión, dejó sin perspectivas a un gran segmento de trabajadores, especialmente hombres, que tradicionalmente habían ocupado puestos de trabajo de bajo nivel de calificación en la industria.

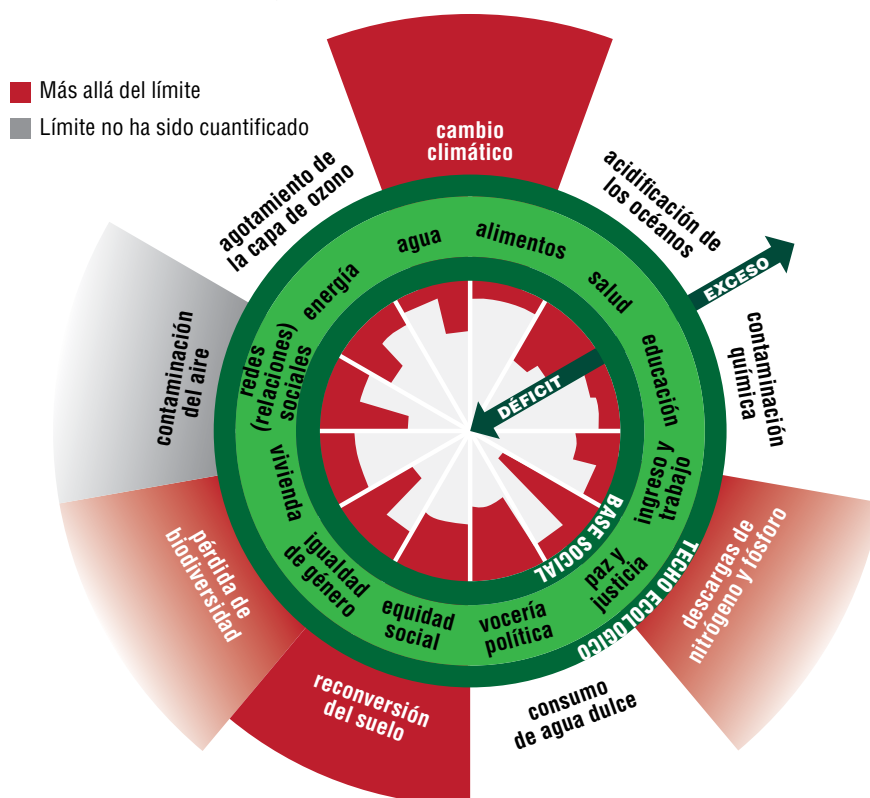
Son la productividad y la innovación la base del crecimiento, que requieren el desarrollo y aplicación del conocimiento, lo cual a su vez demanda inversión en ciencia y tecnología. Esto no lo hará el mercado y requiere de la intervención del Estado. Su propuesta no se centra en el dilema de mercado o Estado, sino en encontrar el justo equilibrio entre ambos. Hace énfasis en el riesgo sistémico derivado del cambio climático –calentamiento global– y la necesidad de transformar la matriz energética con regulaciones y precios a la emisión de carbono, el diseño de mercados de bonos de carbono, y mucha investigación y desarrollo. En este marco hay espacio para fomentar el empleo de calidad con políticas y programas de inclusión racial, de género y de diversidad en general.

En el fondo lo que se requiere es un nuevo contrato o pacto social, del siglo XXI, centrado en la protección del medio ambiente, la justicia social y económica, y la promoción de una sociedad dinámica en aprendizaje, con inversiones sustantivas en ciencia básica y aplicada, así como en tecnología, en función de objetivos de bienestar de la población: educación, vivienda, protección social e inclusión, trabajo decente, salud e infraestructura. El rol del Estado es fundamental en este contrato social, aunque con todo realismo hay que reconocer que el Estado también es falible, y su funcionamiento siempre puede y debe mejorarse. La agenda del contrato

social demanda un mejor balance entre los diferentes actores: gobierno, sector privado, sindicatos y sociedad civil (Stiglitz, J. 2019).

En el planteamiento de la economía del *dónut*, Raworth propone repensar y redefinir el concepto de crecimiento y la manera en que se mide. En vez de proponer como objetivo central el crecimiento del PIB, debe de proponerse el desarrollo del *dónut*: del bienestar social y ambiental (Raworth, K. 2017). El pensamiento económico debe articularse con el logro de objetivos integrales, y no quedarse en el análisis abstracto de fórmulas matemáticas y datos, en búsqueda de leyes del comportamiento humano para satisfacer necesidades con recursos escasos, alejados de la subjetividad, la ambigüedad, y de una aproximación positiva. En vez de priorizar el crecimiento del PIB en general, se debe precisar el qué y el para qué del crecimiento. A esto se suma el por qué, para quién, quién cubre el costo de externalidades del crecimiento, qué tan plausible es su perdurabilidad, cuál es el costo para el planeta (Raworth, K. 2017).

Figura 3.1 Economía del *dónut*



Nota: traducción del esquema original en Raworth (2017).
Fuente: Parra, J.D. y Arango, A., 2018.

En la figura 3.1, el círculo interior representa las variables de la base o fundamentos sociales. El círculo exterior representa el techo o límite del uso de recursos ecológicos. Las secciones en color rojo dentro del círculo interior, representan los déficits en materia social en el mundo. Las marcas rojas afuera del círculo exterior representan el exceso del uso de los recursos ecológicos del planeta por el modelo económico actual.

El riesgo sistémico que este enfoque plantea es doble. Por un lado, el creciente déficit en las dimensiones sociales –la base social– y el creciente exceso en el uso de los recursos limitados del ecosistema. Desde esta perspectiva, el objetivo primario de la política económica no debe ser el crecimiento del PIB, sino avanzar en las variables del *dónut*: fortalecer la base o fundamento social de las sociedades; reducir el exceso del uso de recursos ecológicos.

Los planteamientos de un nuevo rumbo, en el pensamiento económico dominante, tienen su fundamento teórico en la reconsideración del concepto de valor económico y de su generación. El concepto valor era central en los pensamientos clásicos de la economía, para después reducirse a una equivalencia del precio. Mientras algo se vende en el mercado, tiene un valor. En vez de que la teoría del valor determine el precio, vimos lo inverso en las últimas décadas: el precio determina el valor (Mazzucato, M. 2018).

En su análisis, Mazzucato plantea la necesidad de definir y medir la contribución colectiva en la generación de riqueza, lo que permite identificar los procesos que crean valor y los que disminuyen valor en la sociedad. La productividad y competitividad de una empresa depende y están íntimamente articuladas con las decisiones de gobiernos, capacidades y alcances del sistema educativo, regulaciones, relaciones laborales y participación de los sindicatos, organizaciones no gubernamentales, comunidades, entre otros. Al final todos contribuyen al funcionamiento y éxito de la empresa. Esto lleva a la necesidad de establecer los mecanismos de compartir los beneficios hacia el conjunto de actores participantes.

En este marco, Mazuccato parte definiendo el concepto de mercado. En línea de pensadores como Polanyi, define el mercado como resultado

de un proceso de interacción compleja y diversa de diferentes actores, lo que incluye al Estado. Ubica las políticas del Estado como parte de ese proceso social de co-configuración y co-creación de mercados competitivos. Le corresponde al Estado dar dirección a los mercados en función de un bien común.

Igual que los demás autores en este artículo, sostiene que el debate sobre políticas económicas del Estado debe centrarse menos en la tasa de crecimiento del PIB y más en su dirección. Definir y conceptualizar bien la relación con entidades privadas es clave. Afirmar como primera condición para un resultado fructífero, que debe existir una colaboración dinámica e intensiva en conocimiento entre ambos, con el mutuo compromiso de invertir en competencias y capacidades endógenas.

Una segunda condición, para que las políticas prosperen, es que haya un ambiente de colaboración entre diferentes actores y sectores privados y públicos. Esto requiere definir misiones y objetivos concretos, con metas claras y la suficiente paciencia colectiva para lograr alcances significativos a largo plazo. A modo de ejemplo menciona los esfuerzos para reducir el cambio climático, que requiere de un cambio profundo de valores sociales en la economía y la sociedad: un redireccionamiento de toda la economía con una transformación de la producción, distribución y consumo en todos los sectores. Se requiere colocar bienes comunes y públicos en el centro de la economía, para poder avanzar en una dirección más incluyente y sostenible (Mazzucato, M. 2021).

Un ejemplo inspirado en los planteamientos de Mazzucato son las misiones de horizonte, que la Comunidad Europea formuló para empezar en 2021. Son compromisos para resolver o atender grandes desafíos de la humanidad en este momento: lucha contra el cáncer; adaptación al cambio climático; protección de los océanos; ciudades más verdes y suelo-salud-alimento (Comisión Europea, s/f). Alrededor de estos grandes temas, se van sumando e integrando universidades, empresas, sociedad civil y otras instituciones de interés, con objetivos y metas claras y alcanzables.

Para Mazzucato, si bien el Estado debe tener un papel de liderazgo en estos objetivos de bien común y de gran relevancia, su rol es sobre todo de

definir y orientar, a nivel descentralizado, junto con la sociedad civil. La configuración y moldeado de mercados, en función de estos objetivos o misiones, es parte fundamental de ese rol. El Estado figura como catalizador de todo tipo de cooperación e innovación de empresas, individuos e instituciones. Hay evidencias de prácticas exitosas con estas características y otras no tanto; habrá que precisar y evaluar las condiciones en las que estos postulados se conviertan en buenas prácticas y resultados palpables (Kay, J. 2021).

Estas últimas consideraciones, llevan al planteamiento de Henderson, donde el sector privado –empresarios y sindicatos– debe desempeñar un papel preponderante hacia el Estado en relación con los grandes desafíos que el mundo enfrenta, especialmente el cambio climático. El sector privado requiere de instituciones sólidas, con políticas ambientales y sociales claras, decididas y consistentes, con reglas de juego determinadas democráticamente (Henderson, R. 2020).

Para que el sector privado pueda cumplir su papel de fortalecer las instituciones, se requiere de organizaciones fuertes de empleadores y sindicatos, así como de la sociedad civil, comprometidas con una visión proactiva y positiva en relación con temas nacionales de bien común. Las organizaciones de empleadores y trabajadores deben tener una voz activa en la determinación e implementación de políticas y programas, sin pretender controlar ni el proceso ni el punto final (Henderson, R. 2020). Aquí se presenta el dilema: habrá empresas que están comprometidas y otras no. Esto se refleja en las decisiones y posiciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores: resultado de un balance de las fuerzas internas.

Lo anterior requiere de aquellas empresas cuyo fin último no es la rentabilidad, sino crear valor para la sociedad. Hay avances en la autorregulación de empresas globales hacia prácticas sostenibles, en apoyo a valores comunes compartidos. Se apoyan en sistemas de certificación de cadenas de valor, en dimensiones articuladas con la agenda 2030 “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de Naciones Unidas. Ejemplos se encuentran en cadenas de aceite de palma, textil, azúcar, carne, soja, entre otros. Las

empresas que se suman a esas iniciativas tienden a apoyar políticas de sanciones gubernamentales, para evitar una competencia desleal o una imagen negativa del sector, por parte de aquellas empresas que no quieren comprometerse con prácticas de sostenibilidad.

Sin embargo, no parece suficiente para un cambio sistémico. Las empresas por sí solas no lo pueden hacer. Henderson afirma que la degradación ambiental y la desigualdad, son problemas sistémicos, que no pueden ser revertidos sin la intervención del Estado. A la vez son problemas de orden global, que requieren la regulación de instituciones internacionales. Se necesitan políticas gubernamentales, sea en forma de incentivos para motivar la acción de las empresas, o bien regulaciones que forzaran a todas las empresas de seguir el camino hacia la creación de bienes comunes (Henderson, R. 2020).

Desde esta perspectiva, el riesgo sistémico precisa políticas integradoras del Estado, empresas y sociedad civil; es decir, políticas de gobernanza. Se define la gobernanza como el conjunto de funciones y procesos sociales que guían conductas y decisiones en la sociedad (Hull, R. *et al*, 2020). El Estado es parte de la estructura de gobernanza, que conforma a su vez a los demás actores. Transformar la gobernanza para hacer frente al riesgo sistémico requiere incidir en los llamados grupos de interés de varios niveles (Hull, R. *et al*, 2020): gobierno central y descentralizado; empresas; sindicatos; expertos; profesionistas; ciudades; organizaciones no gubernamentales; comunidades; ciudadanos; consumidores.

El proceso de articulación entre los diferentes actores de los grupos de interés es complejo. Muchas veces requiere disolver situaciones conflictivas y contradicciones internas, hacia la identificación de prioridades, y dejar en segundo plano los demás temas. En situaciones complejas que no permiten identificar una ruta de solución a priori, las llamadas “*wicked problems*”, donde las condiciones cambian constantemente y con mucha incertidumbre, se demanda un proceso continuo de adaptación, de crear precisión de dirección de la estrategia a seguir (Hull, R. *et al*, 2020).

La conducción de este tipo de procesos complejos pide un liderazgo colaborativo de los grupos de interés, que respeta la diversidad de

perspectivas. Más que focalizarse en el control, es un liderazgo basado en dinámicas de interacción e interdependencia. Es adoptar estrategias de aprendizaje derivado de la persistencia y el constante ejercicio de prueba y error, de pilotajes rápidos y escalar en corto tiempo (Hull, R. *et al*, 2020).

El planteamiento de cambio de las políticas económicas, ante los desafíos señalados, no puede quedarse en el diagnóstico y los lineamientos generales de respuesta, aún cuando esto significa un paso importante, que es el cambio del paradigma. Los pensamientos económicos emergentes en la última década que se han mencionado aquí coinciden en gran medida en el diagnóstico. Concluyen que el modelo económico debe cambiarse, ante los crecientes riesgos sistémicos que el mismo modelo ha engendrado de una u otra manera.

De los diagnósticos se han derivado alternativas de políticas económicas. Son planteamientos generales. Se pueden catalogar como bases para el diseño de nuevas políticas económicas. El siguiente paso es la implementación. En esa parte las nuevas corrientes aún tienen un camino por recorrer. Varios de los planteamientos vienen acompañados por casos o ejemplos. En este punto se abre el abanico de posibilidades, y aún no hay las evidencias suficientes para derivar una estructura o esqueleto de un modelo alternativo aterrizado que se pueda escalar.

El aterrizaje de alternativas de política económica pasa por un proceso de aprendizaje institucional-social. Estos procesos fueron identificados, analizados y caracterizados por la escuela de pensamiento de la nueva teoría de crecimiento de los años 1990. En el centro de sus análisis está el concepto de las trayectorias de evolución, basadas en la innovación y el aprendizaje de los actores involucrados.

El giro de la política económica se debe, pues, entender como un proceso de innovación de aprendizaje institucional-social. Es resultado de una compleja interacción entre actores: no solo de actores nacionales sino también una determinada apertura hacia actores globales (Lundvall, B. 1988). El proceso de innovación social es una combinación de continuidad y acumulación, a la vez de tener siempre aspectos cambiantes y únicos, derivado de la creatividad como el opuesto de la toma de decisiones rutinarias.

Entre las principales interacciones figuran las siguientes. El cambio del rumbo requiere de ciencia y tecnología que lo sustente. La vinculación de universidades e institutos de investigación con las empresas, en el marco de una política pública del Estado, debe visualizarse como una prioridad nacional (Lundvall, B. 1988). Sin embargo, debe cuidarse el rol del bien público que representan estas instituciones. No pueden subordinarse a intereses particulares, de exclusividad y secrecía de empresas particulares: el mérito de las instituciones académicas es la difusión global de conocimientos.

Los procesos de interacción de un sistema nacional de innovación no pueden limitarse a la figura clásica de inversión en investigación y desarrollo (I+D) de empresas y centros de investigación. En una visión sistémica, de intereses y objetivos múltiples, habrán de incluir a los “usuarios” de las innovaciones tecnológicas y las organizativas: trabajadores, consumidores, ciudadanos, sector público. Es una inclusión a diferentes niveles: nacional, meso y local.

La participación de consumidores, ciudadanos y trabajadores es un componente fundamental de la capacidad de innovación de un sistema nacional de innovación. A nivel de empresas, la participación de trabajadores es un eslabón clave en el aprendizaje organizacional de múltiples innovaciones incrementales de procesos de producción y prestación de servicios.

En cuanto a la participación de consumidores finales y ciudadanos, existe la tradicional tendencia de reunir información de éstos para sus fines particulares de lucro y mercado. En un contexto de incremento de la productividad, y ante el riesgo de desplazamiento de personal por cambio tecnológico –el desempleo tecnológico–, el aprendizaje por parte de consumidores y ciudadanos acerca de identificar nuevas necesidades bajo un enfoque de sostenibilidad se vuelve crucial para generar suficientes empleos (Lundvall, B. 1988).

El Estado, como usuario final de innovación tecnológica y científica, puede jugar el llevar a cabo el papel de un actor competente y exigente a gran escala, con una visión a largo plazo y con contratos de productos y servicios nuevos y avanzados. No necesariamente debe estar vinculado

a un complejo industrial militar, como ha sucedido en EE.UU., Rusia o China. Puede vincularse a lo que los países escandinavos han denominado “complejo industrial del Estado benefactor”, orientado a las necesidades sociales y ambientales, como la energía renovable, casas, medio ambiente, transporte, salud, educación, entre otros (Lundvall, B. 1988).

En este contexto la innovación social resulta de igual o incluso mayor relevancia, para la creación de riqueza de las naciones, que las innovaciones técnicas. Cambios institucionales que desarrollan las competencias y el empoderamiento de los usuarios finales –consumidores, ciudadanos, trabajadores, el Estado– es de las innovaciones sociales que pueden dar un impulso importante a los sistemas nacionales de innovación en el contexto de la economía global. A su vez hará menos frecuentes las innovaciones tecnológicas no deseadas por la sociedad (Lundvall, B. 1988). Sin embargo, las innovaciones sociales por sí solas no son suficientes. Se requiere el fortalecimiento de todo el sistema nacional de innovación: ciencia y tecnología, empresas y usuarios finales.

Visto desde esta perspectiva, el diseño e implementación de políticas públicas, donde el Estado tiene un liderazgo que comparte con otros actores, es un proceso de aprendizaje institucional, con aciertos y errores. No es un problema de asignación eficiente de recursos que, de acuerdo con los pensamientos neoclásicos, se deja a que las fuerzas del mercado lo resuelvan. Es visualizar que el Estado y los mercados son complementarios. El dilema no es uno u el otro, sino encontrar los balances que permitan dinamizar procesos de aprendizaje de manera constructiva, tanto desde la perspectiva económica como social (Stiglitz, J.; Greenwald, B. 2014). Desde esta perspectiva, el rol del Estado es crear las condiciones que dinamicen una sociedad de aprendizaje, donde confluyen objetivos económicos, sociales y ambientales, con los diversos actores participantes. Lo relevante a considerar, en una política de esta naturaleza, es que el aprendizaje es un proceso local, y debe adaptarse a condiciones particulares de cultura y prácticas económicas (Stiglitz, J.; Greenwald, B. 2014).

La gobernanza de un nuevo modelo de crecimiento requiere de constante monitoreo, rendición de cuentas, ajustes y reflexión, con la activa

participación de los actores mencionados, en un espacio donde el referente no debe limitarse al Estado nacional, sino a una regulación global. Robinson decía, en los años 1960, que las democracias tienden a ser egoístas. Su referencia es el Estado nacional, no el mundo o la Tierra. No obstante, para avanzar en lo global habrá que aportar desde lo nacional (Robinson, J. 1966).

3.2 DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL ROL DEL ESTADO Y OTROS ACTORES SOCIALES

Los mencionados autores de corrientes de pensamientos económicos emergentes han incidido en el diseño de políticas y programas públicos, a nivel global, nacional y de empresas. A nivel global, en 2015 se aprobó una nueva agenda para el desarrollo denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por parte de las Naciones Unidas. Esta agenda, compuesta por 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores, es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad (Naser, A. *et al.*, 2021).

En su argumentación de fondo, la CEPAL sigue los planteamientos de las corrientes emergentes, en cuanto a la necesidad de reorientar el modelo económico y de crecimiento. Afirma que uno de los fundamentos de la Agenda 2030 es romper con el *business as usual*. No hacer “más de lo mismo”. Lo que se busca es transformar el hábitat en uno mejor para todos. Otro de los fundamentos es que “nadie se quede atrás”. La Agenda se convierte entonces en la carta de navegación que propone, como meta central, un cambio en el estilo de desarrollo (Naser, A. *et al.*, 2021).

Entre las características de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS) están dos que guardan relación directa con los planteamientos de las corrientes de pensamiento emergentes acerca del diseño de políticas públicas. La primera es que hacen partícipe a múltiples actores o grupos de interés. Fueron identificados y definidos por un amplio y comprensivo proceso de participación y consulta global. Ofrecen senderos claros

de innovación para avanzar hacia sociedades más justas, incluyentes y sostenibles.

La segunda es el enfoque a problemas complejos y trans-sectoriales. No se limitan a cambios tecnológicos como única respuesta. Son problemas sin una solución predefinida. Requieren que se comprenda la interacción de aspectos sociales con los políticos y sociales, con patrones y cambios de comportamiento y procesos críticos de retroalimentación (Mazzucato, M. 2021).

Es decir, son “*wicked problems*” cuyo abordaje requiere navegar entre tópicos controversiales que polarizan y dividen personas y actores. Conllevan a procesos y respuestas emergentes, dinámicos, erráticos, inciertos, novedosos y conectados de manera virtual (Hull, R. 2020). Solicitan la participación y compromiso de actores de los sectores públicos, privados y sociedad civil, de forma amplia e incluyente. Esto lleva al concepto de gobierno abierto (Naser, A. *et al.*, 2021). Necesita liderazgos distribuidos y compartidos (Hull, R. 2020).

Las metas de los ODS piden innovaciones específicas y la experimentación de actores diversos. Se acoplan muy bien a la aproximación de misión, donde el desafío sólo puede ser atendido mediante la experimentación de muchos proyectos que, en su conjunto, permiten avanzar en el objetivo de la misión (Mazzucato, M. 2021).

El planteamiento esquemático de las misiones consta de cuatro componentes básicos: 1) el gran desafío; 2) la misión con sus metas; 3) la catalización de inversiones e innovaciones en muchos sectores diferentes que inspiran continuamente a: 4) proyectos específicos (Mazzucato, M. 2021).

Se puede mapear el concepto de misión de manera siguiente (Figura 3.2).

Dos son los aspectos fundamentales para que enfoques de política pública, como la de misiones, lleven a los resultados esperados. El primero es el desarrollo de una capacidad técnica y de innovación dentro y entre las dependencias del Estado, para demarcar la participación de las empresas en las misiones en función del bien común. Requiere abandonar las prácticas comunes de trabajar por siglos y avanzar hacia sistemas de

Figura 3.2. Mapeo de una misión

AGENDA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CÍVICA – CON METAS CLARAS		GRANDES DESAFÍOS		
		MISIÓN		
	SECTOR	SECTOR	SECTOR	SECTOR
INNOVACIÓN TRANS SECTORIAL				
	PROYECTOS MISIÓN	PROYECTOS MISIÓN	PROYECTOS MISIÓN	PROYECTOS MISIÓN
PORTAFOLIO DE PROYECTOS Y EXPERIMENTACIÓN DE ABAJO HACIA ARRIBA				
		PROYECTOS MISIÓN	PROYECTOS MISIÓN	

Fuente: Mazzucato, M. 2021.

colaboración entre departamentos y secretarías del Estado en función del objetivo común, que son las misiones. Al mismo tiempo tiene que transformarse en un motor de innovación, con el impulso de tecnologías con un alto riesgo de logro y al mismo tiempo de alta relevancia para la sociedad (Mazzucato, M. 2021).

El segundo aspecto relevante es una política pública a partir de lo que se conoce como Gobierno Abierto. Es un concepto que tomó fuerza como objetivo transversal para atender los demás objetivos del desarrollo sostenible (Naser, A. *et al.*, 2021). El Gobierno Abierto demanda una activa participación de la ciudadanía en las políticas públicas. No solo a nivel de estudios y cumbres, sino también en los procesos de implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos. Un actor de co-creación junto con las empresas. Es reconocer a la ciudadanía como un agente de cambio: informado y activo.

Definitivamente el tema ambiental tiene muchas aristas y puntos de acuerdos complejos. La parte central es el derecho a la información acerca de temas ambientales. Se complementa con otros pilares clave. En el

marco del Gobierno Abierto, se deben cumplir por lo menos cuatro pilares: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas; 4) innovación tecnológica (Naser, A. *et al.*, 2021).

Figura 3.3 Principios de alianza de Gobierno Abierto

Transparencia	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Tecnología e innovación
La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar)	Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.	Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo	Los gobiernos reconocen la importancia de: proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación; y de la importancia de aumentar las capacidades de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

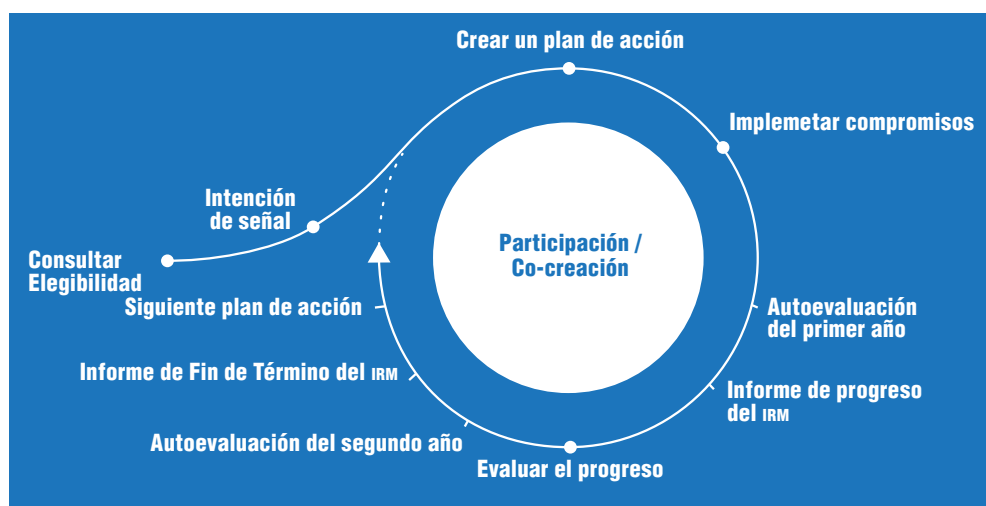
Fuente: Naser, A. *et al.*, 2021.

La complejidad de los proyectos que apuntan a un desarrollo sostenible con la participación de empresas, instituciones educativas y de investigación, y de la ciudadanía, requiere de mecanismos de gestión ágiles e interactivos en el tiempo. Deben entenderse como procesos de experimentación, adaptación y aprendizaje institucional; focalizados en resultados de corto plazo que apuntan a objetivos de mediano y largo plazo. Con metas concretas y plazos específicos de realización. Esto requiere de indicadores y sistemas de monitoreo adecuados. Deben ser métricas flexibles y dinámicas, capaces de medir efectos trans-sectoriales (Mazuccato, M. 2021).

En ese marco y de acuerdo con el objetivo 16 de la Agenda 2030, las empresas necesitan trabajar de manera articulada con el Estado en función de objetivos de desarrollo de la sociedad: no vía mecanismos de responsabilidad social o de filantropía, sino mediante la cadena de valor e inversiones que apuntan a propósitos públicos; donde se obtiene rentabilidad al atender necesidades de la sociedad. Requieren al mismo tiempo una claridad acerca de no confundir el rol del Estado con el de las empresas en el proceso (*The Economist*, 2021).

La propuesta de ejecución de misiones de Gobierno Abierto es un proceso cíclico, donde gobierno, empresas y sociedad civil se reúnen, con un monitoreo por Mecanismos de Revisión Independientes (IRM por sus siglas en inglés). El ciclo cierra con el aprendizaje de mejora. Se incorporan los errores y lecciones identificadas en el diseño del nuevo ciclo y su plan de acción (Figura 3.4).

Figura 3.4 Proceso de ejecución de Gobierno Abierto



Fuente: Nasser, A. *et al.*, 2021.

El involucramiento de las empresas y sociedad civil se clasifica según una taxonomía, que se compone de los siguientes niveles propuestos (Nasser, A. *et al.*, 2021):

- a) Informativo: les llega información sobre asuntos de interés;
- b) Consultivo: es recoger opiniones, propuestas e intereses sobre un asunto de interés público;
- c) Decisorio: tienen una influencia directa sobre la toma de decisiones del asunto en cuestión;
- d) Co-gestión y empoderamiento: participación en un proceso completo de gestión.

Los niveles de involucramiento son determinantes para el alcance de la creación colectiva de valor. Resultado de la participación de múltiples grupos de interés, que incluye a empresarios, sindicatos, sociedad civil,

gobiernos locales y nacionales. Esto conlleva a una nueva economía política, centrada en propósitos de interés público y con el compromiso de la ciudadanía en sus diversas expresiones (Mazuccato, M. 2021).

3.2.1 Trabajo Decente

El concepto de Trabajo Decente fue introducido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años 1980 (OIT, 1999). Fueron los años donde los efectos de los procesos de globalización de los mercados, la desregulación por parte de los Estados y los cambios tecnológicos emergentes, centrados en las aplicaciones de la microelectrónica en los procesos de trabajo, empezaron a manifestarse en asimetrías y desigualdades crecientes. Afirma la OIT en ese entonces que el rol de los actores sociales, normas legales e intervenciones del Estado se subordinaron a las fuerzas del mercado internacional (OIT, 1999).

Con el fin de desarrollar una estrategia efectiva de respuesta ante este contexto, la OIT lanzó el concepto de Trabajo Decente. El cual resume y a la vez expresa las principales normas internacionales de trabajo, en un concepto integral de aspiración hacia donde el mundo del trabajo debe evolucionar. Fue la respuesta propositiva ante un mundo laboral cuyos actores habían perdido espacio y poder ante los imperativos de los mercados. Una señal de que el crecimiento económico debía acompañarse de un avance en las dimensiones del Trabajo Decente. También se planteó de manera inversa: que el avance en el Trabajo Decente debe ser el punto de partida de una estrategia de crecimiento económico. El objetivo principal del crecimiento económico en el ámbito social ya no era solamente generar empleos, sino empleos de calidad; dicho de otra manera: empleos con condiciones de trabajo decente.

Se puede decir que la OIT se adelantó oportunamente al plantear un concepto que demanda un cambio en el rumbo del crecimiento económico. Fue hasta 2015 cuando el Trabajo Decente es incorporado a la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, a la par de otros objetivos de desarrollo.

Inicialmente el concepto fue acuñado sólo por un círculo cercano de actores vinculados a la OIT. Con el tiempo, gobiernos y sindicatos lo fueron incorporando en sus marcos legales y políticas. Más adelante se sumaron las organizaciones de empleadores.

En México, el Trabajo Decente fue incorporado en la modificación de la Ley Federal de Trabajo de 2012. Así sucedió en otros países de América Latina, donde los marcos legales del trabajo se inspiraron en ese concepto. El concepto encontró, con el tiempo, su aceptación en el mundo laboral de América Latina y de México. Es un concepto integrador de varias dimensiones, similar a los objetivos de desarrollo sostenible, donde el avance en uno depende de otros y viceversa.

Se define como:

El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. (OIT, s/f).

Es un concepto complejo, donde algunas dimensiones son medibles y cuantificables, como es el trabajo infantil y el trabajo informal. Otras dimensiones son más cualitativas, como es el diálogo social, la libertad de asociación, la no discriminación, el compartir los beneficios de la mejora de la productividad, entre otros.

La aceptación del concepto tomó mayor fuerza cuando fue incorporado como uno de los 17 objetivos del desarrollo: el número 8. No solo desde una perspectiva de significado político, sino por la razón de que el avance de las dimensiones de Trabajo Decente está íntimamente conectado e interrelacionado con los otros objetivos. El concepto adquiere mayor posibilidad de concreción en conexión con otras políticas y programas que conllevan a inversiones y a movilización de recursos diversos.

La dificultad de cuantificar y medir con confiabilidad el concepto de Trabajo Decente ha sido probablemente una de las causas de que su incorporación en los planteamientos de pensamientos económicos ha sido limitada. El mundo académico ha resistido en incorporar sistemáticamente el concepto en el análisis de las tendencias en el mercado de trabajo, y al parecer prefieren circunscribirse a dimensiones concretas, parciales y medibles del mundo del trabajo. No obstante, los nuevos pensamientos económicos emergentes incorporan las dimensiones en sus análisis, sin que necesariamente se les catalogue como aspectos de Trabajo Decente.

3.2.2 Las empresas y el desarrollo sostenible

El tema de responsabilidad social empresarial empezó a tener presencia en las empresas al inicio de este siglo. En el caso de México estuvo centrado en actividades de filantropía, que no estaban relacionadas directamente con la cadena de valor de las empresas. Con la crisis de 2008-2009 y el cuestionamiento al comportamiento de las empresas por parte de la sociedad, en cuanto al uso de recursos naturales, el cambio climático y las prácticas sociales en las cadenas de valor, se dio el paso a la transición de la filantropía a la sostenibilidad.

El proceso de transición se ha caracterizado por una autorregulación individual de las empresas a una autorregulación sistémica, compuesto por múltiples actores: asociaciones empresariales, fondos de inversión de pensiones de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, redes sociales y preferencia de consumidores, sindicatos, entre otros. Son procesos de cooperación entre empresas y organizaciones de sociedad civil, que han permitido avanzar en sostenibilidad y crear valor colectivo, en cadenas de valor de aceite de palma, textil y confección, soya, entre otros (Henderson, R. 2020). Sin embargo, para poder escalar y sancionar a las empresas no comprometidas de seguir el camino de la sostenibilidad, se requiere de regulaciones del Estado. Esto requiere de instituciones fuertes, capaces de controlar las fuerzas y el poder de los mercados (Henderson, R. 2020).

De facto, varios países europeos (Francia, Alemania) introdujeron en años recientes leyes que obligan a las empresas que operan en su territorio a cumplir con los estándares laborales fundamentales incluidos en el Trabajo Decente de la OIT, en sus cadenas de suministro; incluyendo también aspectos ambientales. A nivel de la Comunidad Europea se establecieron las directrices jurídicas en marzo del 2021 (Parlamento Europeo, 2020), que obligan a las empresas seguir, a lo largo de sus cadenas de suministro, compromisos con el cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible en aspectos laborales, derechos humanos y de medio ambiente.

En el caso de México, el marco jurídico de mayor peso es sin duda el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entró en vigor el 1º de julio de 2020. El capítulo 23 del T-MEC y la Reforma Laboral del 2019 van totalmente articulados (Marroquín, C. 2020). El eje de la Reforma fue la ratificación del convenio 98 de la OIT, referente al derecho de sindicación y negociación colectiva, con su entrada en vigor en noviembre del 2019.

También en materia ambiental el T-MEC marca compromisos y lineamientos que, si bien no alcanzan a ser un marco jurídico tan preciso como en lo laboral, apuntan a direcciones de política y de comportamiento de las empresas (Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, 2020). Si bien se podría argumentar que no se tienen metas específicas acordadas entre los tres países, las intenciones son muy claras. Son referentes para la gestión de las empresas que están operando en el contexto del T-MEC.

La pregunta es: ¿hasta qué punto las empresas están comprometidas con la inclusión de los objetivos de desarrollo sostenible en sus estrategias y prácticas? Los datos muestran que las empresas globales empiezan a acercarse a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y paulatinamente a incorporarse a sus estrategias de negocio. Los líderes de empresas e instituciones globales reconocen que el rumbo de la economía debe cambiar, para que el sistema económico no colapse.

El “ecoambiente” de normas y monitoreo sobre el cambio de rumbo en la gestión de las empresas ha evolucionado de una autorregulación individual a una de carácter sistémico, con cada vez más actores y

más dimensiones. Un ejemplo es la industria azucarera, de las más antiguas del sector industrial en el mundo. El estándar de sostenibilidad BONSUCRO (BONSUCRO, s/f), que fue lanzado y promovido desde los inicios del presente siglo a nivel global, exige el cumplimiento de estándares laborales y ambientales internacionales en un sector tradicional, cuya característica ha sido el no cumplimiento de éstos. En el caso de México, el sector azucarero no solo es un actor relevante en la agro-exportación hacia los EE.UU., sino que también tiene un impacto económico y social relevante en regiones rezagadas en México.

Cumplir con los estándares y prácticas de sostenibilidad acordados en el T-MEC obligó a los actores a sumarse a un estándar como el BONSUCRO, que en su inicio no fue aceptado por las empresas (ingenios) y organizaciones de productores de caña. Después de 10 años, el estándar fue aceptado por el sector. El paso siguiente es su implementación a lo largo y ancho de la cadena productiva. Es un proceso largo, de mucho aprendizaje y experimentación institucional. El éxito depende en buena medida del monitoreo, seguimiento y exigencia del ecosistema de actores participantes en el proceso a nivel global y nacional.

Algunos datos acerca del comportamiento de las empresas en relación con la incorporación de los ODS en sus estrategias y prácticas. A nivel internacional, se ha observado una tendencia que las grandes compañías incorporan a los ODS a nivel estratégico de su organización. En el reporte anual sobre sostenibilidad global (The Sustainability Board Report, 2021), en las 100 empresas más grandes del mundo, 63% tenía un comité de sostenibilidad a nivel de consejo dirección en 2020, con un promedio de cuatro directores por comité.

Al mismo tiempo estas empresas han incrementado el número de mujeres a nivel directivo en 2020, para llegar a una proporción de 27% en relación con el total de directores; si bien esta cifra se incrementó en años recientes, aún es bajo y requiere de mayores esfuerzos por parte de las empresas para avanzar integralmente en los ODS.

Incluir los 17 ODS en la gestión ha sido complejo, por el abanico de temas que representan. Ante esta situación, las empresas tienden a priorizar

en función de las características de sus cadenas de valor. Un estudio entre 250 empresas de 43 países en 2018, mostró que 29% se centran en menos de cinco objetivos, y 58% en 5-10 objetivos (World Business Council for Sustainable Development, 2018).

Los objetivos más priorizados por las empresas de la muestra fueron: acciones por el clima (ODS-13); producción y consumo responsable (ODS-12); trabajo decente y crecimiento económico (ODS-8). En América Latina, las empresas habían priorizado un trabajo decente y crecimiento económico por encima de los demás objetivos.

En México, un estudio de 2021 del Pacto Mundial (Pacto Global Red México, 2021), con una muestra de 776 empresas, reveló que, igual que en América Latina, el objetivo de mayor prioridad es el de trabajo decente y crecimiento económico, seguido por salud y bienestar (ODS-3) e igualdad de género (ODS-5).

El mismo estudio menciona también las áreas de oportunidad que las empresas tienen para avanzar en los ODS. Las brechas sobresalientes identificadas en la gestión de las empresas fueron:

1. Falta de consistencia a nivel estratégico: no hay correspondencia entre la prioridad establecida y los recursos presupuestados.
2. Relegado el cuidado del planeta: acción climática, protección de ecosistemas acuáticos y terrestres; quedaron en las últimas posiciones de interés.
3. Falta de evaluación de impacto: seguimiento, medición y monitoreo del impacto no es práctica común.
4. Baja importancia a la gobernanza, la ética empresarial y la transparencia; que son los pilares de los ODS.

Los datos internacionales y de México muestran un creciente interés de las empresas de sumarse a los ODS, y reflejan una transición de la autorregulación a un ecosistema de regulación con la participación de múltiples actores. Sin embargo, no es suficiente. Se requiere de la cooperación activa de un Estado funcional y transparente, comprometido con los ODS (Henderson, R. 2020).

CONCLUSIONES

El cambio en el rumbo económico de nuestras sociedades hacia un camino de sostenibilidad requiere de un cambio del papel del Estado en la economía. Detrás del rol del Estado hay pensamientos económicos. Particularmente después de la crisis financiera de 2008-09, han surgido nuevas corrientes de pensamiento económico que coinciden en su apreciación hacia una encomienda más determinante del Estado en la orientación de la economía, especialmente en relación con el objetivo del crecimiento.

Las nuevas corrientes enfatizan redimensionar el concepto de crecimiento en función de objetivos y necesidades de la sociedad. Hay matices entre los pensamientos emergentes. Algunos enfatizan un mayor rol del Estado en impulsar y direccionar proyectos de desarrollo productivo incluyente y sostenible. Otros ponen más énfasis en su rol distributivo para responder a las desigualdades, a partir de instrumentos fiscales y de políticas sociales de inclusión; donde el cometido del Estado es fungir como una fuerza de contrapeso del poder del mercado, más aún en un contexto donde la fuerza del movimiento sindical ha erosionado en las últimas décadas (Susskind, D. 2020).

En términos clásicos, los matices están entre poner el énfasis en la generación de una riqueza sostenible y en la distribución más equitativa de la riqueza generada. Ambos enfoques no son incompatibles. Requieren de un esfuerzo conceptual de integración entre las diferentes corrientes de pensamiento económico mencionadas en este trabajo.

Otro aspecto de coincidencia entre las corrientes emergentes es la orientación del cambio de la misión del Estado. La disyuntiva no es más o menos Estado, sino la modalidad de la transformación del Estado. Por un lado, la necesidad de fortalecer su capacidad técnica, de gestión y de vigilancia del cumplimiento de los marcos normativos. Por otro lado, su relación con otros actores en el diseño y ejecución de las políticas y programas. La coincidencia es clara en ese aspecto: el Estado solo no podrá generar el cambio. Requiere que sea el impulsor de ecosistemas de

actores sociales, académicos y de la sociedad civil, en función de objetivos y metas alineados a los ODS.

Los alcances de las propuestas de transformación del papel del Estado en los pensamientos económicos emergentes analizados son disímiles. Algunos se limitan a un planteamiento general. Otros se centran en el plano macroeconómico o bien, en el sectorial e incluso micro de las empresas. Probablemente la propuesta de transformación más desarrollada, en cuanto a su posibilidad de implementación con un enfoque integral, es lo que Mazzucato ha propuesto. Hacen falta más ejercicios de este tipo, que conecten el marco conceptual-teórico con modalidades de implementación concreta, sin pretender convertirse en un recetario.

Finalmente, y no menos importante el rol de las empresas en articulación con el Estado. Hay una clara transición de una autorregulación de empresas que operan en cadenas de valor internacional, a una regulación sistémica de donde confluyen un sinnúmero de actores y agentes económicos. La incorporación de los ODS en las estrategias de las empresas pasó de ser un tema de interés particular de responsabilidad social, a un tema estratégico de sobrevivencia y crecimiento en el contexto actual. El cambio del rumbo en la economía se centra en las empresas. El desafío es articular el Estado, la academia y la sociedad civil en esta transición de las empresas. Especialmente con aquellas que no están insertadas directamente en cadenas globales de valor.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, A. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge Massachusetts, Estados Unidos, Harvard University Press.
- BONSUCRO (s/f). "Bonsucro News" en BONSUCRO [online]. Disponible en: <http://www.bonsucro.com/bonsucro-news/>
- Comisión Europea (s/f). "Missions in Horizon Europe" en *Comisión Europea* [online]. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/>

funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/missions-horizon-europe_en

- Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (2020). “El nuevo Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental del TMEC perfila continuidad a los trabajos Conuee-CCA” en *Gobierno de México* [online]. 16 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/conuee/es/articulos/el-nuevo-acuerdo-en-materia-de-cooperacion-ambiental-del-tmec-perfila-continuidad-a-los-trabajos-conuee-cca?idiom=es>
- Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea (2020). “Plan de recuperación para Europa” en *Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea* [online]. Actualizado el 23 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>
- Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverberg, G.; Soete, L. (1988). *Technical Change and Economic Theory*. Londres, Pinter Publisher.
- Dosi, G.; Orsenigo, L. (1988). “Coordination and transformation: an overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments” en Dosi, G. et al., *Technical Change and Economic Theory*. Londres, Pinter Publisher.
- Goldhammer, A. (2017). “The Piketty Phenomenon” en Boushey, H., et al., *After Piketty. The agenda for economics and inequality*. Cambridge Massachusetts, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Henderson, R. (2020). *Reimagining Capitalism in a World on Fire*. Nueva York, Estados Unidos, Public Affairs.
- Hull, R; Robertson, D; Mortimer, M. (2020). *Leadership for Sustainability. Strategies for Tackling Wicked Problems*. Washington, Estados Unidos, Island Press.
- Kay, J. (2021). “Mission Economy by Mariana Mazzucato - could moonshot thinking help fix the planet?” en *Financial Times* [online]. 13 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/86475b94-3636-49ec-9b3f-7d7756350b30>
- Lundvall, B. (1988). “Innovation as an interactive process: from user-product interaction to the national system of innovation” en Dosi, G., et al., *Technical Change and Economic Theory*. Londres, Pinter Publisher.

- Marroquín, C. (2020). "T-MEC: los retos laborales para México" en *Deloitte* [online]. 18 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articles/retos-laborales-del-TMEC-en-mexico.html>
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres, Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. Londres, Allen Lane.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy*. Londres, Allen Lane.
- Naser, A.; Williner, A.; Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos. Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Raworth, K. (2017). *Doughnuts Economics. Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Londres, Random House Business Books.
- Robinson, J. (1968.) *Die fatale politische Ökonomie*. Frankfurt, Europäische Verlagsanstalt.
- The Economist (2021). "The political CEO" en *The Economist* [online]. 15 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2021/04/15/the-political-ceo>
- The Sustainability Board Report (2021). "The Sustainability Board Report 2020" en *The Sustainability Board Report* [online]. Enero de 2021. Disponible en: https://a89c8240-f3c4-4e8b-b920-fae532b127b6.filesusr.com/ugd/f6724f_323dfac850ca46d09705c8db9ba97321.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (s/f). "Trabajo decente" en *Organización Internacional del Trabajo* [online]. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (1999). Memoria del Director General: Trabajo Decente. Ginebra, Suiza, Organización Internacional del Trabajo.
- Pacto Global Red México (2021). "Las empresas mexicanas por la Agenda 2030 en la Década de Acción" en *UN GLOBAL COMPACT-Pacto Global Red México* [online]. 20 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.pactomundial.org.mx/>

- las-empresas-mexicanas-por-la-agenda-2030-en-la-decada-de-accion/
Parlamento Europeo (2020). "Draft Report with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability" en *Parlamento Europeo* [online]. 09 de noviembre de 2020. Disponible: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-657191_EN.pdf
- Parra, J. D. y Arango, A. (2018). "La economía del *dónut*: siete formas de pensar como un economista para el siglo XXI" en *Redalyc. Investigación y Desarrollo*, volumen 26, número 2. [online]. 2018. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/268/26859570007/html/index.html>
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge Massachusetts, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Piketty, T. (2017). "Towards a Reconciliation between Economics and the Social Sciences" en Boushey, H., et. al., *After Piketty. The agenda for economics and inequality*, Cambridge Massachusetts, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Stiglitz, J.; Greenwald, B. (2014). *Creating a Learning Society*. Nueva York, Estados Unidos, Columbia University Press.
- Stiglitz, J. (2019). *People, Power, and Profits. Progressive Capitalism for an Age of Discontent*. Nueva York, Estados Unidos, W.W. Norton & Company.
- Susskind, D. (2020). *A world without work*. Nueva York, Estados Unidos, Metropolitan Books.
- World Business Council for Sustainable Development (2018). "Business and the SDGs: A survey of WBCSD members and Global Network partners" en *World Business Council for Sustainable Development* [online]. 09 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.wbcsd.org/Programs/People/Sustainable-Development-Goals/Resources/A-survey-of-WBCSD-members-and-Global-Network-partners>