



Red **LATN** 

ISSN 2222-4823

Serie **Crecimiento
Verde e Inclusivo**
#89 | Junio 2013

**Políticas e impacto del crecimiento
verde en América Latina**

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Del desarrollo sustentable al crecimiento verde

La noción de crecimiento verde viene ocupando gradualmente en el discurso normativo de los organismos multilaterales (BM, OCDE, G20), el lugar del desarrollo sustentable como construcción capaz de armonizar las preocupaciones ambientales y climáticas con los objetivos económicos. Distanciándonos de la hipótesis que afirma que la economía verde sea un artefacto ideológico concebido en los países desarrollados para dificultar el desarrollo de los países del sur, Jacobs (2012) identifica tres factores que estarían por detrás de dicha reconceptualización:

- La pérdida de tracción política de concepto de desarrollo sustentable, que tras los primeros años, ha perdido significativamente el ímpetu.
- La percepción más acertada no solo de los riesgos asociados a la degradación ambiental y al cambio climático, sino también de las intersecciones entre estas y otras agendas con elevado potencial para generar tensiones y conflictos sociales y políticos: como por ejemplo la seguridad alimentaria, la competencia por los recursos naturales, etc.
- Los impactos de la crisis económica sobre las agendas de “largo plazo”, al reducir incentivos para la cooperación internacional y colocar en el centro de atención la degradación doméstica del empleo y de la competitividad.

Sin embargo, el cambio del desarrollo sustentable por el crecimiento verde no sería solo una “refrescada conceptual”, sino que se distinguiría de aquella también en términos de contenido (Jacobs, 2012). Según este autor, mientras que la noción de desarrollo sustentable se basa en la idea de que la protección ambiental y la mitigación climática son compatibles con el crecimiento económico y con la inclusión social, la agenda del crecimiento verde propone que, no solo la compatibilidad es posible, sino que la protección del medio ambiente y de la mitigación climática pueden ser motores del crecimiento económico y, en la versión inclusiva de la noción, pueden también ayudar a combatir la pobreza. Según este enfoque, las políticas y las actividades que ellas promueven son vistas como mecanismos disparadores de nuevos vectores de crecimiento y de generación de empleo. El foco de esta agenda está puesto en el potencial de desarrollo de las nuevas oportunidades tecnológicas, productivas y de mercado, centrándose en la capacidad del crecimiento verde de ofrecer una respuesta asible y consistente en términos económicos a los desafíos impuestos por la crisis de 2008, reintroduciendo la dimensión de largo plazo en las agendas políticas.

Algunos autores e instituciones internacionales vienen defendiendo la necesidad de instrumentalizar un corpus de políticas capaces de atacar diferentes fallas de mercado y lidiar con las distintas externalidades para avanzar en una economía baja en carbono. En general, concuerdan en que el first-best, en términos de políticas nacionales para mitigar el cambio climático, se encuentra en la combinación de diferentes instrumentos a medida que siguen lógicas específicas: mecanismos de mercado, gestión y control, instrumentos de información y padrones y estándares regulatorios y voluntarios. En este sentido, la OCDE propone la promoción de políticas al crecimiento verde, que incluyen la reforma de los subsidios ambientales nocivos y la remoción de barreras al comercio de bienes ambientales; la promoción del cambio de la trayectoria económica, a través de la adopción de una combinación de políticas con instrumentos de mercado, la introducción y difusión de tecnologías verdes y medidas de incentivo al consumo; y la implementación de medidas que lidien con la agenda de transición hacia una economía baja en carbono, que tengan en consideración la competitividad de los productores domésticos y la distribución de la renta.

Agenda verde, crecimiento económico y reducción de la pobreza: relaciones complejas y no automáticas

Lo expuesto define al crecimiento verde como una hipótesis ideal, una apuesta a futuro. Pues no hay una economía verde “real”, cuya dinámica demuestre mayor capacidad el crecimiento verde e inclusivo, que aquellas también reales, pero no verdes.

Pese a que, desde los organismos multilaterales, se difunde una receta de políticas para llevar el crecimiento económico en una trayectoria más próxima al first best económico, se reconoce que sus impactos sobre el crecimiento económico, especialmente

en el corto plazo, pueden llegar a ser muy heterogéneos. En este sentido, se relativiza la idea de la iniciación automática de un círculo virtuoso entre el crecimiento, la inclusión social y la sustentabilidad en el corto plazo, una vez que se adoptan las políticas recomendadas. En este sentido, Hallegatte et al (2011), argumentan que

“...las políticas ambientales pueden tener costos, en términos de reducir la productividad, el consumo o el bienestar. El impacto neto será variado dependiendo de la política considerada y del contexto. La mayoría de estas políticas tienden a tener un costo en el corto plazo, así como la necesidad de una importante inversión y costos operacionales. Estos costos crean trade-offs entre la protección medioambiental y el crecimiento económico. Pero las políticas ambientales pueden en ocasiones, rendir en beneficios económicos y contribuir al crecimiento, corrigiendo las fallas de mercado...”

Este fragmento apuntan para algunas incertezas de la superioridad económica del crecimiento verde e inclusivo, o sea, de la capacidad que posee para generar más crecimiento que los modelos no verdes. Ello constituye uno de los principales obstáculos para que los actores públicos y privados vean más allá de la retórica de este tema y uno de los grandes incentivos para que estos actores continúen apostando a los modelos de crecimiento tradicionales.

De fondo, la discusión sobre la superioridad del crecimiento verde se centra en el trade off entre los objetivos de corto y largo plazo, tanto a nivel doméstico como internacional. Cuanto más se aleja el horizonte de prospección y planeamiento, más fuertes son los argumentos a favor de la economía verde: los costos de las nuevas inversiones se diluyen en el tiempo, los costos potenciales de la inacción crecen, los impactos del cambio climático sobre el crecimiento y sobre la pobreza se tornan más evidentes. Especialmente en un contexto de crisis mundial, en el juego de la economía política doméstica e internacional prima el corto plazo, reflejándose en que son pocos los gobiernos que favorecen políticas en pos de una transición verde, que insinúen riesgos sobre el crecimiento y la generación de empleo. En buena medida, esto se ve en la resiliencia de los modelos actuales de crecimiento, y se expresa, a su vez; en la estabilidad del cuadro de incentivos y políticas, en la reproducción de patrones productivos y tecnológicos cuya eficacia ya ha sido comprobada por las empresas, que dan forma a una amplia coalición de actores e intereses públicos y privados. Lo que repercute directamente en las negociaciones climáticas internacionales para avanzar en una agenda común.

Si bien los dilemas asociados a la transición hacia una economía verde son compartidos entre los países desarrollados y los en desarrollo, la prioridad concedida al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza en estos últimos tiende a estrechar todavía más los márgenes de maniobra para la integración de objetivos ambientales/climáticos en la agenda económico-social. En este sentido, los impactos potenciales del crecimiento verde sobre los mercados de trabajo (y vinculado directamente a ellos, sobre la pobreza) no sólo no indican la cantidad de trabajo ofertado o demandado, sino que no dan cuenta de las nuevas calificaciones del trabajo requerido por las actividades beneficiadas por estas políticas (como ser nuevas ocupaciones como asesores de huella de carbono y nuevas aptitudes vinculadas a la generación de insumos para los nuevos mercados verdes). A raíz de ello, no es posible establecer asociaciones directas y automáticas entre crecimiento verde e impactos sobre el mercado de trabajo y la pobreza.

Crecimiento verde: opciones y dilemas de las políticas productivas.

Idealmente, la estrategia de crecimiento verde se transforma en fuente de expansión de la producción, el empleo y la reducción de la pobreza a través de: i) la gestión sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente; ii) el desarrollo de nuevas tecnologías verdes; iii) la reconversión de sectores industriales para los padrones de utilización de insumos y energía menos intensivos en emisiones y contaminación y iv) la diversificación productiva en dirección a los sectores asociados a la reducción de emisiones y contaminación.

La estrategia de crecimiento verde afecta directamente a todos los sectores productivos de la economía, pues en primera instancia requiere de la reconversión y adaptación a nuevos patrones tecnológicos y productivos, principalmente en lo que atañe a los procesos productivos y la utilización de energía. En el mediano y largo plazo, algunos sectores ganarán y otros perderán peso. Por lo pronto, las medidas que incentivan a las empresas a reconvertirse en tecnologías verdes abren paso a los argumentos que favorecen las políticas orientadas al desarrollo de los sectores productores de bienes y servicios asociados a las nuevas tecnologías. Sin embargo, a nivel nacional, dicho argumento puede ser fuertemente discutido, pues la adquisición de tecnologías e importación de bienes verdes producidos en otras economías pueden permitir a determinado país cumplir sus objetivos de “reconversión industrial verde” orientada por preocupaciones climáticas, sin que ese país tenga una política industrial de producción de bienes y de innovación

verde. La dimensión de diversificación productiva verde emerge a partir de la pregunta: ¿quién desarrollará las nuevas tecnologías y producirá los bienes que las incorporen y que serán potencialmente requeridos por todos los países con sectores industriales implicados en esfuerzos de mitigación?

Una agenda nacional de competitividad, surgida de las relaciones entre políticas climáticas y productivas, contempla, en primer lugar, los argumentos en torno de las preocupaciones de corto plazo (derivadas de los costos de reconversión hechos por el sector industrial nacional), que pueden repercutir en el incentivo de los países a adoptar este tipo de medidas. Más allá, la agenda de competitividad incluye los dilemas y desafíos de las políticas de innovación, desarrollo productivo y diversificación sectorial, donde se favorezcan las oportunidades derivadas del crecimiento del mercado doméstico e internacional (dimensión ofensiva). De ello se desprende que las industrias verdes estarían sujetas al conjunto de argumentos favorables o contrarios del apoyo estatal a los mercados. De hecho, la inclusión en las políticas nacionales de mitigación climática, de instrumentos de apoyo a la inversión y a la innovación verde atiende no sólo los objetivos de contrarrestar externalidades ambientales generadas por su producción, sino también atiende aquellas preocupaciones no específicamente ambientales, como ser, las relacionadas a la competitividad internacional, seguridad energética, etc.

Los desafíos de un cambio de trayectoria de la economía y de la transición hacia una economía verde proveen la rationale para la intervención pública en las áreas de políticas de innovación. Dicha rationale se asocia fuertemente a una cuestión que va más allá de los desafíos con los cuales se enfrentan los países en sus políticas productivas. Eso porque, al fomentar la introducción y difusión de un nuevo paradigma técnico-productivo, los gobiernos van a enfrentar grandes dificultades para promover un cambio de la trayectoria de la economía, debido a que la interdependencia entre el sistema económico, su dinámica de crecimiento y las energías y tecnologías no verdes, es profunda y se materializa en enormes inversiones (costos hundidos) que no es posible revertir de un día al otro. Ese fenómeno de path dependence actúa como un freno a la difusión de un nuevo paradigma tecnológico y productivo.

Conclusiones

Pese a que la noción de crecimiento verde viene ganando densidad, en términos políticos, La profundización de La reflexión analítica sobre las relaciones entre crecimiento económico e inclusión social de un lado, y las políticas climáticas y ambientales por el otro, justifica una postura de cautela frente de las promesas económicas y sociales de lo que sería el nuevo modelo normativo de desarrollo. Eso es verdad aún cuando se va más allá de las críticas de la noción de crecimiento verde ancladas, sea en intereses establecidos, sea en narrativa del desarrollo industrialista que es el paradigma dominante de las políticas de desarrollo productivo en la región.

La existencia de un elevado grado de incerteza en relación a la capacidad de la agenda de crecimiento verde para apalancar nuevos vectores de crecimiento e inclusión que se alían al hecho de que la plena realización de los beneficios de las políticas verdes solo se podrán percibir en el largo plazo para maximizar la fuerza de la inercia en relación a los desafíos climáticos y ambientales. Incluso cuando, como ocurre en la región, las urgencias de crecimiento económico y de reducción de la pobreza ofrecen a los gobiernos y empresas la legitimidad para ignorar los costos y las evidencias de los riesgos climáticos y ambientales



Escenarios por grupos de países

Escenarios Grupos de Países	Inercial	Optimista	Pesimista
Grandes economías industrializadas	<p>Medidas de mitigación en sectores exportadores emisores / respuesta a políticas de los países desarrollados</p> <p>Pocos incentivos a la diversificación productiva verde.</p> <p>Sistema de incentivos económicos permanece contradictorio desde el punto de vista verde: medidas verdes vs. Subsidios marrones.</p>	<p>Adopción de estrategias multisectoriales de mitigación y adaptación.</p> <p>Implementación de políticas industriales para aprovechar oportunidades de diversificación productiva.</p> <p>Agenda (doméstica y externa) de standards y certificación verde: preocupación y oportunidad.</p>	<p>Sistema de incentivos ignora crecientemente las preocupaciones verdes, especialmente en lo que se refiere a la mitigación.</p> <p>Impactos negativos de las políticas de los países desarrollados sobre exportaciones: conflictos comerciales.</p> <p>Medidas de adaptación en sectores vulnerables frente a la evidencia de los riesgos climáticos.</p> <p>Variables políticas domésticas tienen peso en las trayectorias nacionales, pudiendo frenar o acelerar tendencias pro y anti verdes.</p> <p>Posicionamiento oficial en los foros internacionales críticos a la agenda verde.</p>
Economías con especialización en recursos naturales (RNs) agrícolas	<p>Medidas de adaptación climática pautadas por vulnerabilidad de los países.</p> <p>Alguna diversificación productiva volcada para nichos de bio-comercio.</p> <p>Peso de las variables políticas domésticas (coalición verde y calidad de gobernanza).</p>	<p>Financiamiento externo y transferencia tecnológica abren mayor espacio para políticas climáticas.</p> <p>Adopción de políticas de adaptación.</p> <p>Agenda (doméstica e externa) de standards y certificación verde: preocupación y oportunidad.</p> <p>Oportunidades adicionales de diversificación: bio-comercio.</p>	<p>Impactos negativos de las políticas de los países desarrollados sobre exportaciones agrícolas.</p> <p>Medidas de adaptación en sectores vulnerables frente a la evidencia de crecimiento de los riesgos climáticos.</p> <p>Variables políticas domésticas tienen peso en las trayectorias nacionales, pudiendo frenar o acelerar tendencias pro y anti verdes.</p>
Economías con especialización en recursos naturales (RNs) minerales	<p>Incentivos contradictorios: super explotación de RNs versus costos de impactos ambientales y sociales.</p> <p>Alta relevancia de las variables políticas domésticas, en particular la gobernanza, en la definición de las trayectorias nacionales.</p>	<p>Financiamiento externo y transferencia tecnológica abren mayor espacio para políticas climáticas.</p> <p>Adopción de políticas de adaptación.</p> <p>Coalición contraria a la super explotación de RNs y crítica de impactos ambientales y sociales gana fuerza.</p> <p>Trayectorias nacionales condicionadas por variables políticas domésticas, especialmente la gobernanza.</p>	<p>Medidas de adaptación en sectores vulnerables frente a la evidencia de crecimiento de los riesgos climáticos.</p> <p>Impactos negativos de las políticas de los países desarrollados sobre exportaciones minerales.</p> <p>Posicionamiento oficial en los foros internacionales crítico a la agenda verde.</p> <p>Alta relevancia de las variables políticas domésticas, en particular a la gobernanza, en la definición de las trayectorias nacionales: riesgos de trayectorias regresivas en la gestión de RNs.</p>
Pequeños países diversificados (servicios y manufacturas)	<p>Medidas de adaptación climática pautadas por vulnerabilidades de los países.</p> <p>Relevancia de las variables políticas domésticas (coalición verde y calidad de la gobernanza) en la definición de las trayectorias nacionales.</p>	<p>Financiamiento externo y transferencia tecnológica abren mayor espacio para políticas climáticas.</p> <p>Adopción de políticas de adaptación.</p> <p>Potencial de diversificación de producción y exportación de bienes y servicios.</p> <p>Trayectorias nacionales condicionadas por variables políticas domésticas, especialmente la gobernanza.</p>	<p>Prioridad creciente concedida a la agenda de adaptación, frente a la evidencia de crecimiento de los riesgos climáticos.</p> <p>Bajo potencial para exploración de mercados verdes.</p> <p>Relevancia de las variables políticas domésticas (coalición verde y calidad de la gobernanza) en la definición de las trayectorias nacionales.</p>



www.redlatn.org.ar

FLACSO ARGENTINA

Ayacucho 555, C1026AAC | Buenos Aires, Argentina
Teléfono: + 54 11 52 38 93 00 | Fax: + 54 11 43 75 13 73
Contacto y suscripciones: latn@latn.org.ar