



Informe Provisional sobre la Estrategia de Crecimiento Verde

Dar cumplimiento a nuestro compromiso de un futuro sustentable

Mayo de 2010

PRÓLOGO

La crisis más grave de nuestras vidas ya está retrocediendo, pero eso no significa que volvamos a la normalidad. Los responsables de la formulación de políticas en todo el mundo ahora encaran un desafío triple y muy delicado: desempleo sin precedentes, déficit fiscales inviables y crecimiento insuficiente. Todo esto en un contexto en que las preocupaciones por el clima y el medio ambiente son un factor cada vez más importante de la política económica.

Superar estas dificultades de manera eficiente exigirá "lograr una tripleta de políticas" para generar las condiciones adecuadas para una trayectoria de crecimiento sostenible. Pero, ¿cómo podemos lograr esto cuando nuestros motores de crecimiento tradicionales avanzan con lentitud? Necesitamos confiar en nuevas fuentes de crecimiento. No hay una respuesta fácil, pero sí dos oportunidades evidentes que podemos aprovechar: la innovación y el crecimiento ecológico.

En este desafiante contexto, la decisión tomada por los ministros de 34 países el año pasado —durante la Reunión Ministerial de la OCDE para formular una Estrategia de Crecimiento Verde— fue visionaria. El mandato fue claro: el *crecimiento* puede —y debe— ir de la mano con lo *ecológico*. La experiencia multidisciplinaria en políticas que posee la OCDE la hizo el lugar adecuado para empezar.

Durante varios decenios, la OCDE ha estado trabajando para combatir la degradación ambiental y el cambio climático desde una perspectiva económica. Nuestra experiencia apunta a la necesidad de una mezcla de políticas, amplia e integrada, para lograr un fuerte crecimiento ecológico. Los mecanismos del mercado serán decisivos dentro de esos paquetes de políticas. Entre algunas de las herramientas más eficaces están las siguientes: fijar los precios en un valor adecuado, fomentar la inversión en tecnologías ecológicas y eliminar políticas nocivas, como los subsidios a los combustibles fósiles. Promover estos instrumentos es una de las opciones más inteligentes. Las políticas más amplias para fomentar la innovación también serán decisivas para crear nuevos empleos, negocios e industrias ecológicas.

La Estrategia de Crecimiento Verde de la OCDE identificará los obstáculos clave que necesitamos superar. Diseñará herramientas normativas prácticas para asegurar el cambio a una economía más ecológica. Buscará ser útil y accesible para las economías emergentes y de la OCDE en los métodos conjuntos o individuales que elijan para construir una nueva trayectoria de crecimiento sustentable.

Este Informe Provisional proporciona las primeras nociones para entender mejor las dificultades y oportunidades que depara el futuro y para evaluar algunas de las medidas tomadas en el contexto de la crisis. Es el fruto del trabajo de la OCDE y de los países asociados. Se ha beneficiado de las perspectivas de interesados directos del mundo de los negocios y la sociedad civil. La Reunión del Consejo de Ministros de 2010 será clave para llevar adelante la Estrategia; haciendo así una contribución fundamental para promover el crecimiento y el bienestar en una forma "verde", sustentable.



Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

Perspectiva General

Las crecientes preocupaciones por la insostenibilidad ambiental de los patrones de crecimiento económico del pasado y la mayor conciencia sobre una posible crisis climática futura han puesto en claro que el medio ambiente y la economía ya no pueden ser considerados en forma aislada. Al mismo tiempo, la crisis financiera y económica ofrece la oportunidad para intervenciones de política pública destinadas a fomentar la recuperación y el crecimiento renovado sobre bases más viables desde el punto de vista ambiental y social. Es necesaria una visión estratégica para garantizar que, durante la salida de la crisis y después de ésta, las políticas que apliquen los gobiernos sean las más adecuadas desde un punto de vista de eficiencia económica, integridad ambiental y equidad social, además de que sean congruentes tanto a nivel nacional como internacional.

¿Qué es el crecimiento verde?

En este contexto, el crecimiento verde está ganando apoyo como un método para dedicarse a luchar por el desarrollo y crecimiento económicos al tiempo que se evita la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y el uso insostenible de recursos naturales. Aprovecha iniciativas existentes sobre desarrollo sustentable en muchos países y se propone identificar fuentes de crecimiento menos contaminante; por ejemplo, aprovechar las oportunidades para desarrollar nuevas industrias, empleos y tecnologías ecológicas, al tiempo que también dirige los cambios estructurales relacionados con la transición hacia una economía más ecológica. También será necesario que el control del empleo y de otros efectos de distribución del cambio en sectores más tradicionales vaya de la mano con la explotación de nuevas oportunidades. Se necesitarán información e indicadores nuevos para medir el progreso hacia un crecimiento ecológico; por ejemplo, para reflejar la calidad ambiental, la escasez de recursos naturales y la calidad de vida más allá del bienestar material.

Las políticas de crecimiento ecológico necesitan insertarse en una estrategia integrada y coherente que abarque los aspectos de la oferta y la demanda, tanto a nivel sectorial como en toda la economía. Eso garantizará que el crecimiento ecológico no sea sólo una respuesta temporal a la crisis, sino una dinámica transformadora para los procesos de producción y la conducta de los consumidores a la vez.

¿Cómo se formulará la Estrategia de Crecimiento Verde?

Aunque el crecimiento ecológico tiene que ver con todos los países, las políticas y tácticas usadas deberán diseñarse para circunstancias nacionales específicas. Las prioridades dominantes para la mayoría de los países emergentes y en desarrollo son erradicar la pobreza, proporcionar educación básica, garantizar la seguridad alimentaria y prestar servicios indispensables como suministro de agua y saneamiento. Al mismo tiempo, una proporción importante de sus economías depende de los recursos naturales; y a menudo son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, sobre todo en cuanto a la seguridad del suministro de alimentos y del acceso a recursos hídricos. En sí, su desarrollo económico dependerá de la adaptación oportuna y del ordenamiento acertado de sus recursos naturales, que son una base tan crucial de sus economías.

La OCDE entregará un Informe Conciso sobre la Estrategia de Crecimiento Verde a la Reunión del Consejo de Ministros de 2011, que explica en detalle recomendaciones y herramientas específicas para que los gobiernos identifiquen las políticas que puedan ayudar a lograr un cambio más eficiente hacia un crecimiento más ecológico. El Informe Provisional de 2010 destaca los hallazgos preliminares sobre varios temas clave que actualmente enfrentan los responsables de la formulación de políticas en su transición hacia economías más ecológicas. Éstos reflejan sólo un subconjunto de la serie de temas más amplia que se abordará en el Informe Conciso 2011. La Estrategia diseñará una estructura que ayude a garantizar que las políticas de crecimiento ecológico contribuyan a una mayor integración económica, cooperación tecnológica y a una menor presión sobre los escasos recursos ambientales. Destacará la importancia de asegurar que las políticas de crecimiento ecológico no sean una fuente de creciente proteccionismo ecológico.

¿Cómo pueden cambiarse la producción y el consumo para lograr un crecimiento más ecológico?

Las estrategias de crecimiento ecológico requerirán una mezcla de instrumentos normativos; por ejemplo, tácticas de tipo comercial, reglamentos y normas, medidas para incentivar la I&D, instrumentos fundamentados en información para facilitar las elecciones de los consumidores. La fijación correcta de precios a la contaminación o la explotación de un recurso escaso mediante impuestos, los precios de los recursos naturales o los sistemas de permisos intercambiables deben constituir un elemento fundamental de esa mezcla, de manera muy destacada para dar una clara señal comercial. Sin embargo, los instrumentos comerciales solos no bastarán para generar un cambio hacia patrones de producción y consumo más ecológicos. Se necesitarán reglamentos en casos donde las fallas del mercado den lugar a respuestas débiles a las señales de precios o cuando sea necesaria una prohibición completa sobre determinadas actividades; por ejemplo, en el uso y producción de productos químicos tóxicos. Otros métodos, por ejemplo los instrumentos voluntarios y las medidas basadas en la información como las categorías de eficiencia energética y la clasificación ecológica bien diseñada pueden influir de manera importante apoyando para crear conciencia entre productores y consumidores sobre las consecuencias ambientales de actividades específicas, así como sobre la disponibilidad de alternativas no contaminantes.

¿Cómo puede influir la innovación?

La innovación será un propulsor crucial de la creación de empleos y las economías ecológicas. Las políticas para propiciar el desarrollo y la divulgación de tecnologías no contaminantes y del conocimiento respectivo serán otro elemento clave de la mezcla de instrumentos normativos. Tal como identificara la Estrategia de Innovación de la OCDE, eso implicará un enfoque amplio, como incluir incentivos e instrumentos basados en el precio para que las empresas participen en actividades ecológicas, así como la adquisición pública de bienes o servicios y el financiamiento de investigación básica. Será indispensable eliminar las barreras al comercio para las tecnologías no contaminantes así como al ingreso de nuevas empresas; y mejorar las condiciones para la creación de empresas, sobre todo ante las crecientes pruebas de que las compañías jóvenes representan una fuente importante de innovaciones más radicales. También se necesita una cooperación multilateral más eficaz e incluyente en ciencia, tecnología e innovación. La Estrategia abordará este tema y considerará las dificultades propias de la cooperación entre los países, las medidas de financiamiento, el fortalecimiento de la capacidad y la transferencia internacional de tecnología. Por ejemplo, un análisis de la Agencia Internacional de Energía (AIE) muestra que existe un potencial considerable para la utilización y el desarrollo adicional de energía renovable, eficiencia energética y de otras tecnologías con baja emisión de carbono. Aprovechar este potencial será decisivo para integrar la ecología en el sector energético.



¿Con qué medidas se han comprometido los países para promover un crecimiento más ecológico?

Como parte de sus paquetes de estímulo para responder a la crisis, varios países aumentaron la inversión pública en infraestructura ecológica; específicamente en transporte público, producción de energía con baja emisión de carbono, redes inteligentes de suministro de electricidad, eficiencia energética de los inmuebles públicos, así como infraestructura para saneamiento y agua. Como uno de los probables efectos de la crisis ha sido el aumento de las primas de riesgo y, por consiguiente, de menos inversión privada en proyectos de riesgo más alto; los gobiernos podrían aprovechar aún más estas medidas para adelantar inversiones que facilitarían el desarrollo de industrias y tecnologías ecológicas. Algunos países también han invertido en I&D básicos para apoyar la innovación tecnológica; y han aumentado el uso de los impuestos relacionados con el medio ambiente. Sin embargo, no todas las medidas de estímulo serán buenas para el medio ambiente; y algunas quizá fomenten inversiones que podrían comprender actividades contaminantes más tradicionales. Por ejemplo, a menos que se diseñe cuidadosamente, el importante apoyo dado a la industria automotriz en algunos países, las inversiones para la construcción de carreteras y los programas de desguace de vehículos pueden haber intensificado las presiones sobre el medio ambiente al aumentar los incentivos para el uso de automóviles particulares.

¿Cuáles son las barreras que obstaculizan la transición?

Después de la crisis, será indispensable eliminar los obstáculos normativos que dificultan la transición a un crecimiento ecológico. Eso implica la reforma de subsidios ambientalmente nocivos, eliminar obstáculos al comercio de bienes y servicios ambientales y explicar racionalmente los instrumentos de política pública que sean contradictorios. El Informe Provisional incluye un objetivo primordial: la reforma de subsidios a los combustibles fósiles que sean nocivos para el medio ambiente como una estrategia importante para el crecimiento ecológico en la que todos salen ganando y presenta brevemente algunos adelantos recientes sobre apoyo agrícola que integra la ecología. El análisis de la OCDE, basado en información de la AIE, descubre que eliminar los subsidios al consumo de combustible fósil en los países emergentes y en desarrollo podría reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en 10% para el 2050, comparado con una situación en la que todo siga igual. También podría volver más eficientes a estas economías, reducir la carga sobre los presupuestos gubernamentales y aligerar los efectos que potencialmente distorsionan los subsidios sobre la competencia.

¿Qué papel hay para los impuestos ecológicos?

El Informe Provisional también presenta análisis recientes de la OCDE sobre el uso de impuestos relacionados con el medio ambiente, precios y programas para el comercio de emisiones. Aunque su uso se está extendiendo en todas las economías de la OCDE y las emergentes, existe un campo considerable para ampliar el uso de los impuestos ecológicos. Un uso más amplio de estos instrumentos comerciales también podría ser una fuente importante de ingresos gubernamentales. Por ejemplo, el análisis de la OCDE muestra que si todos los países industrializados redujeran sus emisiones en 20% para el 2020 comparado con los niveles de 1990, mediante impuestos o sistemas de comercio de emisiones con la subastación plena de permisos, los ingresos generados en el 2020 podrían ser de 2.5% del PIB en todos los países. Los ingresos de los impuestos al carbono o de los permisos subastados pueden compensar más formas que distorsionan la tributación, para generar aumentos de bienestar. También podrían usarse para ayudar a cumplir con los compromisos financieros de apoyo a la moderación y adaptación al cambio climático en países en desarrollo. Ante la urgente necesidad de reducir los déficit gubernamentales después de la crisis, los ingresos también podrían usarse para consolidación fiscal. En las economías emergentes, esos ingresos podrían financiar otras prioridades apremiantes, como educación, atención de la salud y combate a la pobreza.



¿Qué pasa con los trabajos y las aptitudes?

Aunque el crecimiento ecológico creará oportunidades para adelantos tecnológicos, empleos y adquisición de aptitudes, una de las principales dificultades será facilitar la redistribución de capital y de mano de obra en todos los sectores económicos, al tiempo que se reducen al mínimo los consecuentes costos de ajuste. Muchos gobiernos han hecho notar los posibles efectos en el empleo de los elementos ecológicos en sus paquetes de estímulo. En el contexto actual de baja actividad económica y de un mercado laboral con poco movimiento, algunas de estas medidas pueden tener un efecto positivo temporal importante sobre el empleo, mientras propicia la transición al crecimiento ecológico. Sin embargo, el efecto prolongado sobre el empleo neto es incierto en la mayoría de los escenarios de crecimiento ecológico; y se examinará de manera más exhaustiva para el Informe Conciso de 2011. El análisis inicial de la OCDE indica que la redistribución de mano de obra en todos los sectores, empresas y regiones/localidades es probable que sea considerable; y habrá cambios importantes en los requisitos de aptitudes laborales.

¿Que abarcará el Informe Conciso de 2011?

El Informe Provisional presenta áreas de análisis inicial en todos los temas que antes se destacan. El Informe de 2011 aprovechará esto para elaborar un marco integrado que oriente la intervención gubernamental en áreas normativas más amplias de crecimiento ecológico, abarcando políticas fiscales, de innovación, comercio, trabajo y sociales; y en sectores clave como la energía, el transporte, la agricultura y la industria pesquera. Abordará los temas sustantivos que requieren cooperación internacional, como el financiamiento de bienes público mundiales (por ejemplo, ayudar a corregir el cambio climático y la pérdida de biodiversidad), al permitir un crecimiento a favor de los pobres, la transferencia internacional de tecnología y la posible fuga y los efectos competitivos de medidas de políticas públicas. Se crearán un nuevo método contable y un nuevo conjunto de indicadores de crecimiento económico para identificar disparidades y medir el progreso.

Bibliografía adicional

- “A Framework for Assessing Green Growth Policies”, De Serres, A, Murtin, F y G. Nicoletti, OECD Economics Department Working Paper, OECD (próxima aparición, 2010), París.
- Políticas agrícolas de los países de la OCDE 2009: Monitoring and Evaluation, OECD (2009), París.
- “Competitive Cities and Climate Change”, Kamal-Chaoui, Lamia y Alexis Robert (eds.), Regional Development Working Papers N° 2, OECD (2009), París.
- Reformas de política económica Apuesta por el crecimiento, OCDE (2010); París
- Eco-Innovation in Industry: Enabling Green Growth, OECD (2010), París.
- Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050, Agencia Internacional de Inteligencia (2010), París
- Environmental Outlook to 2030, OECD (2008), París.
- “Green Jobs and Skills: The Local Labour Market Implications of Addressing Climate Change”, Martínez-Fernández, C, C. Hinojosa, G. Miranda., Working document, CFE/LEED, OECD (8 de febrero. 2010), París.
- Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy: Fostering Innovations to Strengthen Growth and Address Global and Social Challenges – Key Findings, OECD (próxima aparición, 2010), París
- OECD Key Environmental Indicators, OECD (2008), París
- Review of Fisheries in OECD Countries: Policies and Summary Statistics 2008, OECD (2008), París.
- Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects, OECD Sustainable Development Studies, OECD (2007), París.
- The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012, OECD (2009), París.
- World Energy Outlook 2009, IEA (2009), París.

Información extra

Este folleto está disponible en múltiples idiomas en: www.oecd.org/greengrowth

Contacto: greengrowth@oecd.org