



Cambio climático: los costos y las oportunidades de generar ingresos

La preocupación suscitada por los altos costos de la mitigación del cambio climático domina el debate mundial que se está por reanudar en Copenhague. La cuestión de quién va a financiar las inversiones que indudablemente se necesitarán recibe mucha más atención que su corolario, a saber, quién se va a beneficiar de ellas. Desde el punto de vista macroeconómico, lo que para un agente económico es un costo siempre es un ingreso para otro. Ahora bien, como se sostiene en el presente resumen, el concepto de costo es engañoso en el contexto de la mitigación del cambio climático. Una vez que el proceso de cambio estructural que se requiere para mitigar el cambio climático esté en marcha, surgirán enormes oportunidades en el mercado. La cuestión de política que se plantea es la siguiente: ¿cómo se distribuirán los costos y los ingresos en ese proceso? La UNCTAD considera que los países en desarrollo, aunque deben hacer frente a costos considerables, pueden también generar ingresos nuevos si adaptan sus estrategias de desarrollo a las exigencias de la mitigación del cambio climático. En el presente resumen se insiste también en la forma en que las autoridades pueden facilitar el cambio estructural, no sólo fomentando preferencias ecológicas en los consumidores, sino también adoptando políticas industriales proactivas que promuevan la producción de equipo y aparatos inocuos para el clima. En síntesis: el mundo puede pasar a una economía con bajas emisiones de carbono sin quedar paralizado por los costos de la transición —y lo puede hacer sin sacrificar el crecimiento de los países en desarrollo.

La lógica macroeconómica de la adaptación al cambio climático

El debate mundial sobre la protección del clima está dominado por la inquietud de que los “costos” de las nuevas necesidades resulten muy elevados —ya sea para el mundo entero o para determinados grupos de países especialmente vulnerables. Así pues, el principal motivo de controversia entre los países desarrollados y los países en desarrollo consiste en determinar quién debería asumir la carga financiera de la adaptación al cambio climático y de su mitigación. Los países en desarrollo sostienen que en el pasado esos cambios fueron provocados principalmente por el desarrollo económico de las naciones más ricas, y que es en éstas en quienes debería recaer la carga financiera de la estabilización del clima. Aunque este debate refleja inquietudes más que legítimas, no tiene en cuenta el hecho de que la producción de los nuevos bienes necesarios para lograr los objetivos de mitigación del cambio climático generará nuevos ingresos. Si los países desarrollados les prestan el apoyo adecuado, las economías en desarrollo tienen grandes posibilidades de beneficiarse de esas nuevas oportunidades en las décadas venideras.

Hasta el momento, el debate sobre los costos del cambio climático ha dejado prácticamente de lado la verdad económica según la cual los gastos microeconómicos siempre tienen como contrapartida la generación de ingresos para otras unidades microeconómicas. Tomemos un ejemplo simple: según estimaciones fiables, el costo microeconómico de producción de un kilovatio-hora de energía eléctrica

en cualquier central termoeléctrica de carbón del mundo es de 2 centavos de dólar, y la producción de la misma cantidad de energía directamente utilizable en una central helioeléctrica cuesta 7 centavos. Esta diferencia, considerada de forma aislada, podría plantear un obstáculo aparentemente insuperable para los países en desarrollo que desearan utilizar las ecológicas centrales solares. Éste fue también el punto de vista de las Naciones Unidas cuando estimó que el paso a la energía renovable requeriría nuevas inversiones (y la tecnología correspondiente) por un valor de hasta 600.000 millones de dólares anuales, durante una década.

Pero esa conclusión podría resultar menos disuasiva si en vez de plantear la cuestión de quién va a asumir la mayor parte de los costos se preguntara quién se va a beneficiar del aumento de los gastos de los productores y los consumidores en energías alternativas y en el equipo necesario para utilizarlas. Para dar una respuesta correcta desde el punto de vista del desarrollo, es necesario ampliar la perspectiva y no calcular los costos únicamente a nivel microeconómico. Volviendo al ejemplo de antes, en los países en desarrollo los gastos totales que supone la instalación de una central termoeléctrica de carbón ordinaria corresponden principalmente a la importación de bienes y servicios. Si el desarrollo industrial de esos países se orienta hacia la producción nacional de energías alternativas y de los aparatos y equipos que las utilizan, el incremento del gasto en esos equipos y energías alternativas se traducirá en un aumento del ingreso nacional generado por su producción.



El imperativo del cambio estructural

Desde el punto de vista macroeconómico, los cambios estructurales que obedecen a motivos ambientales tienen las mismas repercusiones que una reorientación de la demanda debida a la introducción de productos de innovación en los mercados privados dinámicos. Ahora, el “costo” de la adopción de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, como la telefonía móvil, para sustituir bienes tradicionales, por ejemplo, rara vez es objeto de debate —salvo desde el punto de vista del porcentaje de insumos importados, que en muchos países es más alto en el caso de los productos que utilizan tecnologías nuevas.

Todo cambio estructural a escala mundial tiene ganadores y perdedores. El costo neto de una transformación de ese tipo en un sector y un lugar determinados es la pérdida de ciertos empleos, contrabalanceada, sin embargo, por la creación de otros puestos en otros sectores o lugares. Así pues, en total, no hay pérdida de empleos ni de ingresos. Lo mismo ocurre cuando los productos y servicios con gran densidad de mano de obra son sustituidos por productos y servicios con gran densidad de capital. Si el incremento del valor añadido de la producción con alta densidad de capital y el correspondiente aumento de la productividad de la mano de obra se traducen a la postre en un aumento del ingreso de los consumidores de esos productos, aumentarán el ingreso y la demanda totales, sin que ello suponga una pérdida de empleos ni un aumento del desempleo a nivel global.

La confusión acerca de los costos de la transformación estructural que exige una economía con bajas emisiones de carbono se debe a la ortodoxia económica que domina el debate. Según ese enfoque, el imperativo de reasignar recursos escasos a la mitigación de los daños ambientales provocados por las actividades humanas es un “efecto externo” de la producción de “bienes normales”. Teóricamente, esos productos son fabricados por entidades privadas y responden a la demanda de consumidores supuestamente “soberanos”, que ejercen su libre albedrío al escoger lo que consumen, según sus preferencias de utilidad. Esos bienes se producen para satisfacer la demanda, sin que sea necesario tener en cuenta su costo (externo) para el bienestar de la sociedad en su conjunto. Este argumento, sin embargo, es fundamentalmente erróneo, puesto que se basa en una visión idealista y poco realista del consumidor y en una actitud hostil a priori hacia toda intervención del Estado en el mercado.

De hecho, una vez que los ingresos y la producción de los países sobrepasan el mínimo necesario para satisfacer sus necesidades básicas o de subsistencia, la soberanía del consumidor se convierte en una ficción. La mayor parte de las “preferencias” que se toman como premisas de un proceso de desarrollo no son las “preferencias naturales” de los hogares privados. En general, los consumidores se encuentran en una posición pasiva y los productores les inculcan nuevas “necesidades”, principalmente mediante la publicidad. Más realista y pertinente que la idea de la soberanía del consumidor es la noción schumpeteriana de que, mediante un proceso de “destrucción creativa”, las “preferencias” anteriores son reemplazadas por otras nuevas, impulsadas principalmente por un pionero, un empresario que crea nuevos productos mediante la innovación y formas versátiles de comercialización.

Ahora bien, este proceso de “inculcación de nuevas preferencias en el consumidor” también puede ser iniciado por autoridades clarividentes, si surgen nuevas necesidades públicas que no son detectadas por el instinto de los empresarios privados. Esas nuevas necesidades, generadas por el “espíritu de empresa de gobiernos dinámicos” pueden ser atendidas por entidades de mercado, de la misma manera que las empresas no pioneras siguen a una entidad privada pionera transformando la estructura de la oferta y la demanda conforme van apareciendo en el mercado nuevos productos y servicios. Desde ese punto de vista, no es nada extraño que

los gobiernos inicien un proceso de cambio estructural que favorezca a nuevos bienes públicos.

Si grandes regiones del mundo, impulsadas por gobiernos unidos en una reflexión colectiva, se proponen entrar en la era de la economía con bajas emisiones de carbono y abandonar la era de los onerosos combustibles fósiles, pueden hacerlo en cualquier momento sin que los costos iniciales sean su preocupación primordial. Si están dispuestos a hacer presión para que el precio relativo de la energía fósil suba continuamente mediante impuestos sobre el carbono y programas de límites máximos y comercio, estimularán el desarrollo de nuevas tecnologías y crearán nuevos mercados y oportunidades de generación de ingresos, no sólo en las economías que tienen ventajas naturales para producir energía limpia, sino también en aquellas que pueden crear nuevas ventajas comparativas dinámicas en industrias que produzcan equipos y aparatos con bajas emisiones de carbono.

El “costo” de una inversión nueva y limpia varía según el grupo de países en desarrollo que se considere. Pero incluso para los que no tienen ventajas en cuanto a los recursos naturales, sería económicamente peligroso no adoptar esas nuevas tecnologías. Como éstas van calando en el proceso de producción de numerosos productos en la economía globalizada, el potencial de un país de producir bienes y servicios competitivos a nivel mundial se reduce significativamente si se mantiene al margen de ese proceso. El país o el grupo de países que opte por una vía totalmente diferente deberá realmente asumir costos considerables. El ahorro previsto al mantener los gastos de energía en un nivel más bajo se traducirá en una reducción de las oportunidades nacionales de generar ingresos, y la desvinculación con respecto a los avances tecnológicos mundiales en esta esfera reducirá sus posibilidades de competir en los mercados mundiales con productos de alto valor añadido.

El mundo tiene la mirada puesta en Copenhague, esperando que surjan objetivos de reducción de las emisiones y compromisos de financiación de las medidas de adaptación y mitigación en todo el mundo, mediante una combinación de instrumentos. Sin embargo, una política climática coherente también debe garantizar que los países en desarrollo conserven suficiente espacio para aplicar políticas proactivas que favorezcan a las industrias que producen equipos y aparatos con bajas emisiones de carbono o que participan en su producción. Y los gobiernos de los países en desarrollo deben aprovechar el espacio que tienen para aplicar tales políticas, que es mayor en los sectores que producen bienes basados en tecnologías inocuas para el clima que en los demás sectores.

La coherencia de las políticas climáticas exige además que se aborden los problemas que limitan el acceso a ciertas tecnologías y su adaptación, problemas que quizás sean el principal obstáculo a que los países en desarrollo se sumen al resto del mundo y adopten las nuevas tecnologías. En esos casos, los países desarrollados deberían intervenir con prontitud incrementando la financiación y las inversiones para facilitar la adaptación tecnológica y las consiguientes transformaciones estructurales. También deberían abandonar algunos conceptos cada vez más obsoletos, como la protección nacional de los derechos de propiedad intelectual privada en esferas que afectan al bienestar mundial. Los titulares privados de patentes para la producción de energías alternativas y equipos con bajas emisiones de carbono deberían recibir una indemnización —de parte de la comunidad internacional o de los gobiernos nacionales— y deberían convencerse de que sus ideas serán adoptadas con mayor rapidez y en mayor escala que en las circunstancias habituales, en las que los inversores privados procuran convertirse en líderes de los mercados mundiales o monopolizar una determinada tecnología. El proteccionismo respecto de los derechos de propiedad nacionales y el fundamentalismo de mercado no deben ser obstáculos a la solución de un problema mundial tan grande y tan complejo como el calentamiento del planeta.