



# **Hacia una “economía verde”: Políticas para enfrentar el cambio climático.**

**Palabras de Ángel Gurría,  
Secretario General  
OCDE**

**Foro Nacional sobre Política Energética, Medio  
Ambiente y Cambio Climático**

**24 y 25 de agosto de 2009  
Ciudad de México**

Estimado Secretario, Señoras y Señores:

Felicidades al Gobierno de México, en particular al Secretario Elvira, y a la Universidad de California, en especial al buen amigo Blas Pérez Henríquez, por esta oportuna y trascendente iniciativa. Resulta muy alentador constatar que la protección del medio ambiente y el cambio climático son retos que México y Estados Unidos están enfrentando con mayor frecuencia de manera conjunta. En el caso de nuestros dos países, el progreso tiene que ser un proyecto compartido.

La lucha contra el cambio climático es una prioridad clave para la OCDE. Durante más de 20 años, hemos trabajado para ofrecer un sustento económico sólido a las posibles soluciones a este problema. En la actualidad, estamos ayudando a los países a revitalizar sus economías con base en un “crecimiento verde”.

Hoy, quisiera compartir con ustedes algunas de nuestras perspectivas sobre el cambio climático, las políticas para enfrentar este reto global, sus implicaciones para la competitividad y la importancia de la coordinación entre las diferentes instituciones gubernamentales para lograr una política coherente y eficaz en esta materia.

## **1. El cambio climático: ¿camino hacia el desastre?**

El cambio climático es el tema definitorio de nuestra era. Es la peor amenaza global para el bienestar y la seguridad de nuestras sociedades. Los científicos han ido elevando el tono de sus advertencias a lo largo de los últimos años, alertándonos acerca de sus posibles consecuencias; pasando de “una preocupación seria” a “una fuerte advertencia” a “un escenario alarmante” en un lapso muy corto.

No es de sorprenderse; las emisiones globales de gases de efecto invernadero prácticamente se han duplicado desde principios de los años 70.<sup>i</sup> En consecuencia, el ritmo del calentamiento global también se ha acelerado. Sin nuevas políticas efectivas, la OCDE proyecta que las emisiones de gases invernadero en el mundo aumentarían cerca de 70 por ciento para 2050,<sup>ii</sup> y seguirían aumentando de ahí en adelante, lo que llevaría a un incremento en las temperaturas mundiales promedio de entre 4 y 6 grados centígrados para 2100.

Tan solo para darnos una idea de lo que esto puede significar para la humanidad, permítanme traer a colación la evidencia presentada en el libro más reciente de Tim Flannery<sup>iii</sup>, científico australiano y Presidente del Consejo para el Clima de Copenhague, que nos recuerda que un aumento en la temperatura global de tan sólo un grado centígrado a lo largo del siglo pasado significó cambios en la precipitación en grandes extensiones del mundo, serias sequías en los sistemas fluviales y un incremento en los incidentes de eventos climáticos extremos, como olas de calor, huracanes e incendios forestales. Y esto sólo es con una diferencia de un grado. Imaginen las posibles consecuencias de un incremento de las temperaturas de 4 ó 5 grados.

¿Qué puede significar esto para México?

En estos últimos años, nuestro país ha enfrentado huracanes de creciente intensidad, graves inundaciones y sequías. Es probable que esto continúe. El incremento en las temperaturas y los cambios en los patrones de precipitación empeorarán la escasez de agua, lo que provocaría una reducción en el rendimiento agrícola y serias presiones de escasez hidráulica en las grandes ciudades. El aumento del nivel de los mares y las inundaciones por tormentas también amenazan las vidas de millones de mexicanos que habitan cerca de 10 mil kilómetros de costas del país.

¿Estamos avanzando a velocidad acelerada hacia el desastre? La mayoría de los científicos piensan que sí. Por ello debemos actuar ahora. Necesitamos comenzar a producir, transportar, consumir, regular, gobernar, incluso a pensar diferente; y hemos de empezar hoy mismo. Enfrentar el cambio climático implica un cambio cultural. Paradójicamente, la actual crisis financiera y económica nos presenta una oportunidad única para lograr este cambio cultural.

## **2. *Un crecimiento verde: el único camino***

La crisis económica no puede ser excusa para retrasar la aplicación de medidas contra el cambio climático. Por el contrario, es una gran oportunidad para reactivar nuestras economías sobre la base de un “crecimiento verde”. En este sentido, las políticas orientadas a avanzar hacia una economía baja en carbono deberían ser un elemento esencial de la estrategia de recuperación de la crisis.

Durante nuestra reciente reunión ministerial de junio de 2009, los ministros de 34 países solicitaron a la OCDE la elaboración de una Estrategia para el “Crecimiento Verde”. La idea consiste en poner en marcha los incentivos y las políticas adecuados para fomentar aquellas inversiones que nos pongan en el camino de un crecimiento sostenido bajo en carbono.

Las políticas gubernamentales desempeñan un papel clave en esta tarea.

*En el corto plazo*, necesitamos buscar oportunidades que permitan fomentar la recuperación económica pero que al mismo tiempo nos ayuden a proteger el medio ambiente. Por medio de sus paquetes de estímulo fiscal, muchos países están invirtiendo en sistemas de transporte y de energía más limpios y bajos en carbono, en redes eléctricas “inteligentes”, edificios con uso eficiente de energía y proyectos “verdes” de investigación y desarrollo. Al mismo tiempo, resulta importante garantizar que los paquetes de estímulo económico no promuevan tecnologías y modos de producción y consumo que sean contaminantes o “sucios”.

*En el largo plazo*, los países requieren de reformas estructurales para lograr un “crecimiento verde”. Reformas tributarias y precios “verdes”— como los impuestos al carbono y la subasta de permisos en los esquemas de *cap and trade* — son parte de las reformas que se requieren. Los impuestos y la subasta de permisos también pueden contribuir a generar ingresos para invertir en eficiencia energética, para reducir otros impuestos (como los impuestos al empleo) o para contribuir a la consolidación fiscal. Una serie de países de la OCDE (como Dinamarca, Finlandia, el Reino Unido, la República Checa y Suecia) están avanzando hacia la tributación “verde” como parte de sus estrategias de recuperación económica.

Las reformas estructurales “verdes” pueden constituir una amenaza para ciertos intereses económicos poderosos y a menudo son difíciles de implementar. Sin embargo, las reformas se vuelven posibles cuando además de un sólido sustento científico, cuentan con una fuerte voluntad política. El Estado de California es un ejemplo claro de lo anterior. La implementación de la Ley de Soluciones al Calentamiento Global (*Global Warming Solutions Act*) de 2006, constituyó un parteaguas y se estima que podría conducir a la creación de unos 123 mil empleos para 2020 y convertir a California en un centro de desarrollo de tecnología energética limpia.<sup>iv</sup>

Otro elemento clave en políticas en favor del crecimiento “verde” consiste en la eliminación de subsidios que dañan al medio ambiente, especialmente a la producción y al consumo de combustibles fósiles. Esta medida podría ahorrar dinero a los gobiernos y sus contribuyentes, orientar a la economía hacia actividades bajas en carbono y aumentar la eficiencia económica en general.

En este contexto, en México se debería revisar la política de mantener los precios de la gasolina constantes en términos reales y los subsidios al gas natural licuado y la electricidad para uso doméstico. Estas son medidas ineficientes, pero además son injustas, pues existe evidencia de que los grupos sociales de mayores ingresos son los que se benefician de estos subsidios en mayor medida.

En el caso particular de México, las opciones bajas en carbono y la penalización de los combustibles fósiles podrían representar una muy atractiva oportunidad de cambio. En los próximos veinte años, el descenso en la producción de petróleo reducirá la aportación de PEMEX al presupuesto, presionando el gasto social y el desarrollo de las infraestructuras. Adoptar hoy políticas que favorezcan la inversión en energía limpia reduciría la excesiva dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros, aumentando al mismo tiempo la viabilidad y competitividad de las energías renovables. *Ello me lleva al siguiente tema que deseo abordar: las implicaciones de las soluciones al cambio climático sobre la competitividad de las economías.*

### **3. El tema de la competitividad**

Dada la crisis económica, los países son cada vez más conscientes de los costos de cualquier medida de política, lo cual favorece la búsqueda de medidas que minimicen el costo de enfrentar el cambio climático. Esto a su vez, requerirá de la participación de tantos países y sectores como sea posible en el esfuerzo de mitigación. Reconciliar la competitividad y el medio ambiente ha sido siempre un reto importante y será fundamental para lograr una amplia participación de países y sectores.

Algunos países temen que los impuestos “verdes” y los esquemas de *cap and trade* pongan a sus industrias en desventaja con respecto a sus competidores extranjeros, quienes podrían no estar sujetos al pago de costos similares. Este es uno de los principales obstáculos contra la introducción de políticas de cambio climático en muchos países. Sin embargo, el análisis de la OCDE muestra que el impacto de las políticas para combatir el cambio climático sobre la competitividad suele ser muy limitado, especialmente si un grupo suficientemente grande de países participa en el esfuerzo.

De hecho, el posible impacto negativo sobre empresas, sectores o regiones determinados tiende a compensarse con las consecuencias positivas que se registran en otros renglones de la economía. Por ejemplo, nuestro análisis muestra que si la Unión Europea (UE) es la única en tomar medidas, el 12 por ciento de las reducciones en las emisiones de dicha región se traduciría en aumentos de las emisiones en otros países. Sin embargo, si todos los países industrializados toman medidas, esta cifra se reduciría a menos del 2 por ciento, es decir, el efecto positivo prácticamente no se diluye por las acciones de otros.

Es importante destacar que los ajustes de impuestos de importación a los productos de países no cooperantes en los esfuerzos contra las emisiones de carbono (AFF), a pesar de que políticamente pueden resultar atractivos, reducirán significativamente las pérdidas de producción en sectores de consumo energético intensivo en los países importadores, sólo en el caso de que un grupo muy reducido de países participe en las acciones de mitigación.

Los análisis de la OCDE sugieren que los AFF son igualmente costosos desde un punto de vista económico, tanto para los países que apliquen los AFF como para sus socios comerciales (debido a la reducción del comercio). Por consiguiente, se encuentran muy por debajo en la lista de opciones de solución.

Por otra parte, si se les concibe adecuadamente, los acuerdos internacionales sectoriales podrían constituir una opción viable para igualar las condiciones de competitividad y contribuir a una acción más amplia en este sentido. Naturalmente, la mejor opción sigue siendo la participación de todos los países emisores y de todos los principales sectores productores de emisiones.

También es necesario que contemplemos el tema de la competitividad desde una perspectiva positiva.

Enfrentar al cambio climático trae consigo nuevas oportunidades que pueden mejorar la competitividad de algunas empresas o sectores. Las políticas ambientales ambiciosas pueden fungir como catalizadoras de la eco-innovación al crear, por ejemplo, nuevos mercados para tecnologías bajas en carbono.

Algunos países han logrado generar una ventaja competitiva en el sector de energía renovable, incentivando estratégicamente el desarrollo de sectores “verdes”, logrando un liderazgo basado en la innovación de nuevas tecnologías y procesos limpios. Por ejemplo, Dinamarca, es líder y principal exportador de turbinas de energía eólica.

Tener economías más limpias puede ser un buen negocio. De acuerdo con un reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés), en 2008, las inversiones globales en generación de energía limpia ascendieron a 155 mil millones de dólares.<sup>v</sup> Para 2020, estas inversiones anuales deberían alcanzar los 500 mil millones de dólares, si buscamos detener y revertir las emisiones de carbono de ese momento en adelante.<sup>vi</sup> Esta tendencia podría traducirse en nuevas oportunidades para nuestras compañías, nuestros centros de investigación y nuestros trabajadores.

#### 4. Un marco de políticas de largo plazo: los incentivos adecuados

Estas nuevas oportunidades sólo se concretarán si los gobiernos diseñan un marco claro y congruente de políticas de largo plazo; un marco que incluya los incentivos adecuados. ¿Cómo deben ser estos incentivos?

Una prioridad clave consiste en ponerle precio a las emisiones de gases de efecto invernadero, ya sea por medio de impuestos al carbono o mediante la compraventa de permisos de emisiones, a fin de desalentar dichas emisiones y fomentar la inversión en opciones bajas en carbono. Este mecanismo también ofrece incentivos poderosos para la eco-innovación: pues hace que las tecnologías bajas en carbono sean más competitivas en términos de costos y permite que el mercado determine qué tecnologías funcionan mejor.

Sin embargo, la sola fijación del precio de las emisiones de carbono no será suficiente. Es necesario que encontremos una combinación de políticas que fomente la inversión en investigación y desarrollo “verdes” y contribuir a que las nuevas tecnologías compitan en un terreno de juego “parejo”. Asimismo es importante el establecimiento de normas con fines específicos (como códigos de construcción, normas para aparatos eléctricos) y de políticas de comunicación de amplio alcance.

Los gobiernos deberían dejar de tratar de escoger “ganadores” mediante el subsidio de tecnologías *específicas*. Esto no es eficiente desde una perspectiva económica. Análisis recientes de la OCDE ubican el costo de las actuales políticas de apoyo a los biocombustibles de primera generación en la UE, Estados Unidos y Canadá en hasta mil dólares por tonelada de CO<sub>2</sub> evitada, lo que resulta muy costoso; especialmente si consideramos que los precios del CO<sub>2</sub> en el Esquema de compraventa de permisos de emisiones de la UE han sido menores a 30 dólares por tonelada. Los subsidios para tecnologías específicas también corren el riesgo de perpetuar tecnologías inadecuadas que podrían resultar inconvenientes más adelante.

Para reducir los costos de las acciones contra el cambio climático, será necesario lograr importantes avances tecnológicos en el largo plazo. Si bien las empresas son el motor de la innovación, los gobiernos deben compartir el riesgo de desarrollar nuevas tecnologías invirtiendo en investigación y desarrollo y en la creación de prototipos, especialmente en este momento de dificultad para los empresarios.

## **5. Conclusión**

En conclusión, necesitamos orientar nuestras economías hacia un futuro bajo en emisiones de carbono, pero la transición tendrá que llevarse a cabo con cuidado a fin de atender los impactos sociales y competitivos y de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales. Este es un reto que abarca la economía entera y que requiere de una respuesta integral de todo el gobierno, lo que significa que se requiere la coordinación y la coherencia de las políticas de las distintas instituciones públicas.

Aparte de los ministerios del Medio Ambiente, el ministerio de Finanzas puede tener un papel clave en el diseño y la modificación de impuestos y mecanismos de precios; herramientas clave para fomentar el crecimiento “verde”. Las políticas sectoriales como las de energía, de transporte, la agrícola, la tecnológica, la de infraestructura y la de planeación urbana son cruciales; tanto para mitigar las emisiones de gases invernadero como para lograr la adaptación al cambio climático. A fin de implementar los cambios de política en todos estos renglones, es importante atender los impactos social y laboral, con objeto de hacer más fácil la transición hacia una sociedad de baja emisión de carbono.

La capacidad de México para combatir el cambio climático y para convertirse en una economía más “verde” dependerá en gran medida de la capacidad de su gobierno para generar una respuesta colectiva y nacional que involucre la participación de todos los sectores del gobierno, de sus empresas y de sus escuelas. Asimismo, dependerá de su capacidad para enfrentar este reto crucial en asociación con los gobiernos, las empresas y las instituciones académicas de Estados Unidos, Canadá y otros países.

En la OCDE sabemos que avanzar hacia un “México más verde” es una de las prioridades claves del Gobierno del Presidente Calderón. México es el primer país “no-Anexo-I” en haber anunciado la intención de reducir en un 50% sus emisiones para el 2050, respecto a las emisiones del año 2000. Sabemos que hoy México trabaja en sus metas de corto plazo para alcanzar este importante objetivo. Quiero felicitar al Gobierno de México por este compromiso.

Estamos convencidos que la conversión hacia economías de baja emisión de carbono puede ser un motor de crecimiento, de innovación y de empleo. Por ello, estamos ansiosos por intensificar nuestro trabajo con México, ayudándoles a diseñar una estrategia que enfrente el cambio climático y genere el crecimiento “verde”, sólido y de largo plazo que todos los mexicanos merecen.

Muchas gracias.

---

i OECD “Climate Change Mitigation: What Do We Do?”, OECD 2008, p.6

ii Idem. p.6

iii Tim Flannery, “The Weather Makers: The History and Future Impact of Climate Change”, Grove Atlantic, 2006.

iv Natural Resources Defense Council, “Climate Facts: AB32 and You”, April 2009.

v UNEP, “Global Trends in Sustainable Energy Investment 2009”, p.10. Véase:  
[http://sefi.unep.org/fileadmin/media/sefi/docs/publications/UNEP\\_SEFI\\_Global\\_Trends\\_Report\\_2009\\_f.pdf](http://sefi.unep.org/fileadmin/media/sefi/docs/publications/UNEP_SEFI_Global_Trends_Report_2009_f.pdf)

vi Idem. p.5