

Artículo de Opinión

La Transición hacia un Desarrollo Sustentable¹

Luis Porto

Consejero Estratégico de la Organización de los Estados Americanos (OEA)²

Las personas interactúan entre sí y con su medio ambiente. Así se desarrollan, células básicas como las familias interactúan y conforman grupos, tribus, sociedades, naciones, Estados. Los diferentes sistemas de interacción social y de interacción con el ambiente moldean a su vez el desarrollo de las personas. A veces la interacción es virtuosa, a veces tiene efectos perversos. Este último es el caso de la interacción entre la humanidad y la naturaleza desde hace unas 20 décadas.

Para simplificar se pueden agrupar esos efectos perversos en tres grandes fenómenos que han sido reconocidos por la comunidad internacional a lo largo de los últimos años: el agujero en la capa de ozono, el cambio climático y la degradación ambiental.³

En la década de los 80 la humanidad reconoció que el agujero en la capa de ozono es un problema y parte de la comunidad internacional intentó sensibilizar respecto a la necesidad de reducir y cerrar el agujero tan pronto como fuera posible.

Luego la humanidad tomó conciencia del cambio climático como consecuencia de la actividad humana y las emisiones resultantes que afectan el calentamiento global (Cumbre de Río, 1992; Acuerdo de París, 2015). A pesar de los detractores, se promovieron estrategias de mitigación. El cambio climático ha generado altas temperaturas, el derretimiento del ártico, fenómenos climatológicos extremos (desastres naturales, sequías, inundaciones) y la subida del nivel del mar.

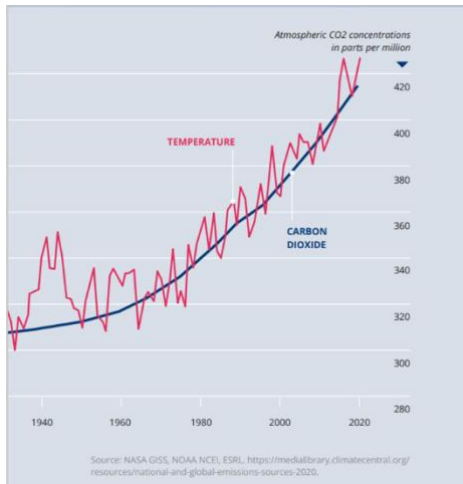
La degradación ambiental es la degradación del capital natural de la humanidad: la tierra, el agua, los recursos minerales, los recursos fósiles, y trae aparejados niveles históricamente elevados de polución.

El siguiente gráfico resume los tres elementos al ilustrar el cambio en la concentración de dióxido de carbono en partes atmosféricas por millón y en la temperatura de la superficie terrestre.

¹ Las opiniones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la OEA.

² Luis Porto es Asesor Principal de la Consejería Estratégica para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

³ Ver por ejemplo: [Office of the Director of National Intelligence - Global Trends \(dni.gov\)](#), y [From ozone to oxygen | UBS Global](#)



Tanto el cambio climático como la degradación ambiental tienen como consecuencias crisis de seguridad alimentaria recurrentes, crisis relacionadas al saneamiento, crisis de salud, olas de refugiados climáticos, entre otros graves impactos.

Cada año las sequías, las inundaciones y otros desastres naturales provocan la migración de decenas de millones de personas, de las personas más pobres y vulnerables del planeta. Si el tejido se rompe por su nodo más débil, esto se traduce en que año tras año la humanidad rompe su tejido social. Como si nuestras normas de interacción con el ambiente no fueran lo suficientemente perversas, nuestras normas de interacción social no reconocen a esas personas en situación de vulnerabilidad que migran cada año como refugiados, dejándoles absolutamente fuera de la posibilidad de protección de un Estado después de que el suyo no los pudiera proteger.

Los demás efectos perversos que no detallo han generado una lucha reivindicativa creciente por nuevas normas de interacción con el medio ambiente. Se proponen nuevas políticas de mitigación de los efectos y de adaptación a los fenómenos que son irreversibles en el corto plazo, e inclusive plazos un poco más largos⁴.

Estamos en transición hacia nuevas normas globales, regionales, nacionales, locales y nuevas políticas de mitigación y adaptación.

En esta transición se pueden presentar algunos dilemas⁵:

1. Sin tecnologías sustentables, el crecimiento genera pérdida de capital natural para las próximas generaciones, cambio climático, degradación natural para las actuales y futuras generaciones.
2. El desarrollo de nuevas tecnologías limpias para un desarrollo sustentable ambientalmente puede aumentar la concentración de riqueza y la desigualdad, mientras ya tienen lugar los demás cambios tecnológicos en proceso (digitalización, automatización, entre otros). Sin inclusión y equidad, el crecimiento desigual genera pérdida de cohesión social, de capital social y de aceptación social. Esto deslegitima a los gobiernos y a la propia democracia por no poder responder en forma efectiva y eficiente a estos problemas.
3. Sin crecimiento no se puede financiar la transición ambiental ni la sustentabilidad social.

¿Cómo se pueden resolver estos dilemas?

Es necesario definir algunas premisas que guíen las soluciones:

- a. Se debe reconocer que estamos frente a problemas complejos, esto es, problemas caracterizados por múltiples actores involucrados, con diferentes capacidades de agencia, en múltiples interacciones que determinan la dinámica del problema. La visión de los 80s "hay que cerrar el agujero de ozono"

⁴ Ver por ejemplo [*IPCC_AR6_WGIII_FinalDraft_FullReport.pdf](#)

⁵ Ver por ejemplo [A sustainable, inclusive, and growing future for the United States | McKinsey](#)

es notoriamente simplista. Estamos frente a un sistema de comportamientos perversos sistémicos⁶.

La interrelación entre agentes, fenómenos y variables y los sistemas de retroalimentación entre ellos caracteriza al problema como un problema complejo y como tal hay que enfrentarlo.

Es necesario poner el foco en el alineamiento de los resultados esperados con el proceso y cómo las interacciones entre agentes con diferentes objetivos y posiciones de poder determina el proceso. Estamos frente a problemas que involucran múltiples legislaciones nacionales, múltiples códigos de conducta y normas sociales, múltiples agentes de cambio y agentes que se resisten al cambio y se atan al statu quo.

¿Cómo compatibilizar esos múltiples factores y alinearlos hacia un desarrollo sustentable?

Se necesitan cambios en el sistema de incentivos, tanto en las instituciones formales como en las normas sociales. Y es necesario que exista un contagio a nivel global, regional, nacional y local de estos cambios en las instituciones formales e informales.

Se trata de un contagio complejo y como tal hay que enfocarlo. Son necesarias acciones centralizadas y coordinadas a nivel global, pero al mismo tiempo son necesarias acciones descentralizadas, a nivel nacional y local, tomando en cuenta el conjunto cercano de interacciones y su relación con las interacciones externas y globales.

Tal y como lo señala el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (octubre 2021)⁷ “maximizar las sinergias y evitar las compensaciones plantea desafíos particulares para los países en desarrollo”.

En este punto no es inútil remarcar las vulnerabilidades propias de algunos países, como es el caso de las islas del Caribe en la región de las Américas, que enfrentan en forma recurrente los desastres naturales.

Para simplificar, no solamente es necesario coordinar y alinear a los gobiernos tomando en cuenta las debilidades de los países en desarrollo en general y, en particular, los países más vulnerables del Caribe y otras regiones del planeta, sino que también es necesario alinear los objetivos del sector privado con los del sector público a nivel global, nacional y local.

Los incentivos morales y pecuniarios importan, las regulaciones, los presupuestos públicos, la acción sobre los patrones de comportamiento del gasto privado, y los sistemas impositivos son herramientas privilegiadas para promover contagios complejos y maximizar las sinergias.

- b. **Es necesario que la resiliencia del sistema de respuestas sin solapar múltiples soluciones.** Las líneas de acción deben simplificar y no complejizar las regulaciones, las políticas impositivas y las normas.

⁶ En [From ozone to oxygen | UBS Global](#) por ejemplo se hace referencia a un “sistema de fallas de sistema”

⁷ [*IPCC_AR6_WGIII_FinalDraft_FullReport.pdf](#)

Los Gobiernos deben diseñar una arquitectura⁸ de políticas y financiamiento para que las sociedades sean resilientes en esta transición, así como para los recurrentes shocks que enfrentan. Tal como en otras transiciones⁹, deben gerenciar los riesgos y las incertidumbres, diseñar políticas de crecimiento con incremento en la productividad y en las finanzas públicas y evitar que los efectos perversos de cada transición se acumulen y refuercen entre sí. Es decir, se deben evitar los efectos en cascada de dichos efectos.

La mayor parte de las veces los gobiernos tienden a creer que los shocks que reciben son transitorios y por tanto toman medidas transitorias. Todos sabemos que no hay nada más permanente que aquello que se propone como transitorio. Y así los países se transforman en un conjunto de normas, gastos y formas de financiamiento que se acumulan y solapan en el tiempo hasta que al final se llega a un punto en el que se hace imprescindible una reforma fiscal, tributaria, o cualquier otra reforma.

Los gobiernos no son irracionales, en la mayor parte de las veces lo hacen porque se ha vuelto casi una “verdad revelada” que las reformas estructurales tienen costo evidente inmediato y el beneficio es a más largo plazo. Y ningún gobierno quiere asumir ese costo político.

La multiplicidad de desafíos que enfrenta y enfrentará la región en los próximos años hace que sean absolutamente irrelevantes los conceptos de transitorio y permanente que solemos usar los economistas. Los shocks de diversa índole se solaparán en diferentes ventanas de tiempo porque nos enfrentamos a múltiples transiciones. Y esto nos lleva al por qué de esta segunda premisa: **no son necesarias medidas transitorias ni permanentes, sino un sistema resiliente.**

- c. Al mismo tiempo se debe **priorizar y secuenciar las acciones a tomar** y encarar cambios regulatorios fiscales y tributarios que no generen efectos indeseados en el comportamiento del sector privado. En realidad, hay que buscar todo lo contrario: alinear los objetivos del sector privado con los objetivos del sector público. Se deben establecer reglas de juego que tomen en cuenta los riesgos de sustentabilidad social y ambiental.

En este sentido, en un esquema de priorización y secuenciación es necesario recordar que:

- i. Los cambios regulatorios que promueven el cambio de procesos en las empresas y de hábitos de consumo en los consumidores son costosos
- ii. Los cambios en el presupuesto público son difíciles por el alto componente inicial del mismo en todos los países y el incremento del gasto público puede afectar la sustentabilidad fiscal de las medidas generando comportamientos indeseados en el sector privado.
- iii. Por lo tanto, es necesario que la prioridad sean las políticas de crecimiento sustentable a través de estímulos a la inversión de forma que las nuevas inversiones cumplan con la sustentabilidad ambiental y social y al mismo tiempo garanticen el crecimiento

⁸ El concepto de arquitectura refiere a la sabia combinación de los conocimientos científicos y el arte (de saber manejar la gobernanza de las especificidades de cada país).

⁹ Por ejemplo, las transiciones tecnológica y productiva y del mercado laboral relacionadas con las nuevas tecnologías y la relocalización de actividades de las firmas.

que pueda financiar los costos asociados a los cambios regulatorios y presupuestales.

Para atraer inversiones que conduzcan a un crecimiento inclusivo y sustentable, son necesarias dos tipos de acciones que no son excluyentes:

1. El rompimiento con las trayectorias de crecimiento lento en la región y el surgimiento de nuevas trayectorias dependerá de las competencias y habilidades humanas, las capacidades productivas en infraestructura, capacidad organizacional y las características de las instituciones y las normas sociales de cada país. Para simplificar permítanme llamar a estos elementos los Activos Específicos de un país o región. La diferencia entre los países en materia de Activos Específicos relacionados a los cambios de trayectoria tecnológica y de empleo impactará sobre la competitividad y provocará la relocalización de actividades de las empresas entre esos países. Identificar y diseñar políticas de desarrollo de esos activos específicos es prioritario.
2. Diseñar incentivos a la inversión que premien procesos productivos y resultados alineados con la sustentabilidad ambiental y el crecimiento inclusivo.

En un próximo artículo focalizaré en esta última alternativa, el diseño de un sistema impositivo con incentivos a la inversión que sea resiliente y promueva la inversión para el crecimiento sustentable e inclusivo.