

Palabras de Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto, CEPAL
“7° Encuentro de la Sociedad Civil Organizada de la Unión Europea y América Latina y el Caribe”
Senado de Chile, Santiago de Chile
6 de diciembre de 2012

Inversiones de calidad social para el crecimiento, el empleo y el desarrollo sostenible

Es un honor compartir con ustedes algunas reflexiones sobre temas que preocupan fuertemente a la sociedad civil, tanto a la europea como a la de América Latina, y que dicen respecto al patrón de crecimiento económico que ha predominado a lo largo de muchas décadas en la economía mundial.

Se trata de un patrón que es insostenible desde el punto de vista medioambiental, y que al mismo tiempo reproduce (y en algunos casos acentúa) asimetrías de ingresos, de capacidades, de conocimientos y de bienestar, tanto entre países como al interior de los mismos.

Es necesaria entonces su transformación a partir de un conjunto más amplio de objetivos, como los de la inclusión social y la protección al patrimonio natural de la humanidad.

Este es un reclamo cada vez más claro y audible de la sociedad civil. Lamentablemente, en el pasado, dicho reclamo fue dejado en segundo plano la mayor parte del tiempo. Se ensalzaba la supuesta superioridad y racionalidad de los mecanismos espontáneos del mercado, cuyo horizonte, en realidad, se limita al muy corto plazo.

La voz más asertiva de la sociedad civil llega en un momento crítico y es hoy más necesaria que nunca.

La crisis en Europa, como lo hicieron las diversas crisis que vivió América Latina, tiene costos muy dispares para los distintos sectores de la sociedad y amenaza

las conquistas del estado de bienestar, por lo que el tema de la equidad se plantea con más fuerza. Al mismo tiempo, los efectos de la contaminación ambiental se han vuelto cada vez más visibles y evidentes, haciendo más urgente la consideración de los problemas ambientales que genera el crecimiento.

Pero para que las demandas de la sociedad civil logren más espacio en el debate, deben adoptar la forma de una propuesta que sea —analítica y políticamente— viable y consistente.

A ello busca contribuir el último documento del Periodo de Sesiones de la CEPAL, “Cambio Estructural Para la Igualdad”, dando así continuidad a un esfuerzo intelectual que la institución viene realizando desde hace ya varios años.

Los temas del cambio estructural, la igualdad y el medio ambiente se tratan en dicho documento de forma articulada. No basta proclamar la necesidad de tomar en cuenta más objetivos y necesidades, sino que es necesario analizar si éstos guardan contradicciones entre sí, cuales sus complementariedades, y cuáles las políticas que podrían contribuir a avanzar en ellos de forma simultánea.

Un nuevo patrón de crecimiento —sostenible en lo social y ambiental— requiere una estructura productiva diferente a la que hoy predomina. Para obtener esa estructura hay que cambiar los patrones de inversión.

La inversión de hoy define la estructura de mañana, es el puente entre el presente y el futuro. Las políticas deben estar destinadas no sólo a elevar la inversión, sino a cambiar, de forma muy significativa, su composición.

La transformación del patrón de crecimiento en América Latina es una tarea tan compleja como urgente. Si bien la desigualdad viene cayendo en la última década, aún permanece como una de las regiones más desiguales del planeta.

La informalidad y la heterogeneidad estructural, esto es, la existencia de grandes diferencias de productividad del trabajo entre sectores y dentro de ellos, implican fuertes asimetrías productivas y débiles mercados de trabajo.

Para corregir estos problemas, es necesaria la diversificación productiva incorporando nuevas actividades, que generen empleos de productividad más

alta que los que existían antes. Sin empleos de mayor productividad que absorban la informalidad no puede haber caída perdurable de la desigualdad.

La diversificación hacia sectores de alta y media intensidad en conocimientos es necesaria para crecer en sectores de mayor productividad y dinamismo de demanda. Esto es lo que han logrado los países asiáticos más exitosos, manteniendo, al mismo tiempo, tasas altas de crecimiento de la productividad y del empleo.

En América Latina esto no ocurre. Los empleos se generan en actividades de menor productividad, lo que compromete el crecimiento de la productividad en el conjunto de la economía. Se trata de otro casillero vacío en la región, el de la ausencia de experiencias duraderas de aumento conjunto de estas dos variables, productividad y empleo, en el tiempo.

Para avanzar en esa dirección, la inversión tiene que priorizar sectores con creciente intensidad de conocimientos, capaces de insertarse en mercados dinámicos y generar mayor capacidad de respuesta frente a los avatares de la economía mundial.

Ahora bien, tanto como la intensidad del progreso técnico, interesa su dirección, sus contenidos, las trayectorias de sostenibilidad que se abren hacia el futuro. Es necesario redefinir el llamado *supply side, el lado de la oferta*, a partir de una visión que considere el impacto de la estructura productiva sobre la sostenibilidad social y ambiental, sobre los niveles de emisión y sobre otras variables de sostenibilidad ambiental.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación, los nuevos materiales, la biotecnología y la nanotecnología son instrumentos que pueden ayudar a transformar el sistema productivo en la dirección deseada.

Una convergencia entre estas tecnologías y los temas ambientales es factible, como lo muestran algunos ejemplos exitosos — aún muy localizados, en tramos del aparato productivo, pero que indican la viabilidad de nuevas trayectorias tecnológicas. Algunas de esas trayectorias, como en el caso de las experiencias en la ciudad de Copenhague, tienen asociadas de forma importante pequeñas y medias empresas.

La convergencia entre nuevas tecnologías y medio ambiente apunta a utilizar tecnologías limpias (*green technologies*), que resultan de la combinación de avances en el reciclaje y el tratamiento de aguas y gases; la generación de electricidad a partir de fuentes energéticas renovables (eólica, solar, hidráulica, cinética) y celdas de hidrógeno; los combustibles derivados de la biotecnología (biodiesel, bioetanol); las redes inteligentes de control en sistemas urbanos (edificios, tráfico) y redes eléctricas (*smart-grids*), y el aumento de la eficiencia energética de gran número de dispositivos, como los automóviles.

Si bien son recientes, estos avances dependen directamente de innovaciones de paradigmas anteriores que, al no haberse masificado el caso de América Latina, condicionan su difusión y apropiación, siendo un caso notable el de la energía eléctrica que aún no es accesible para una parte importante de la población, particularmente en los países menos avanzados y los sectores rurales.

Ahora bien, para avanzar hacia una nueva estructura no basta contar con tecnología avanzada. Es necesario contar con demandas sociales y de mercado muy fuertes que señalen de forma inequívoca que es rentable invertir en tecnologías y producción verdes.

Como se dijo, la inversión es el puente entre el presente y el futuro; la magnitud y la dirección de la inversión en el día de hoy definen la estructura de mañana. Estamos ante un proceso de transformación cuyo eje son las decisiones de inversión.

Por el lado de la inversión privada, hay que modificar radicalmente los incentivos para que la misma se dirija a los sectores verdes. Es importante recordar que la rentabilidad depende de capacidades, y estas últimas han sido desarrolladas por medio de la experiencia y el entrenamiento en el viejo sistema productivo.

No es espontánea la mutación hacia un nuevo sistema; requiere políticas industriales activas, como muy bien lo enseña la literatura schumpeteriana. Universidades y empresas están preparadas para aprender, y tienen su base tecnológica inicial, en el viejo paradigma.

Para que cambien de rumbo, la política industrial debe actuar en conjunto con una nueva institucionalidad para el I+D y la educación, en su sentido más amplio, ya que las nuevas trayectorias requieren de una vinculación mucho más estrecha

entre la universidad y las empresas, entre el sistema educacional y el sistema productivo.

En un sistema nacional de aprendizaje orientado al desarrollo inclusivo, la inversión pública debe cumplir un papel de liderazgo. Ésta puede ser cuantitativamente pequeña frente a la magnitud total de la inversión privada, pero existen importantes complementariedades y efectos de *crowding in* que no deben despreciarse.

Invertir en ciertos sectores o ramas que son complejas (por su escala o intensidad tecnológica), y por lo tanto de más baja rentabilidad o más alta incertidumbre, no es una opción atractiva para el sector privado.

El sector público puede y debe, por medio de su propia inversión, abrir nuevas fronteras a la inversión agregada. Hay problemas de coordinación que el mercado no resuelve cuando se trata de cambiar patrones enteros de producción y crecimiento, de redefinir trayectorias. Sólo la política industrial puede generar la convergencia de expectativas y recursos que un salto de esta magnitud exige.

Al hablar de política industrial, de nuevos paradigmas, de redefinir de forma muy amplia y extensa los incentivos a la inversión, estamos pensando en una economía política que haga viable estos cambios, que haga posible la transferencia de recursos y capacidades de decisión desde algunos actores hacia otros.

Para que se logren los consensos y se reduzcan resistencias a un movimiento de este tipo, los objetivos y las políticas deben contar con gran legitimidad. Y esta legitimidad sólo puede lograrse si la sociedad civil se manifiesta, discute y promueve los objetivos del crecimiento sostenible en lo social y ambiental.

Cabe a la sociedad civil un papel importante como contrapeso a las estrategias que apuestan exclusivamente a la eficiencia del mercado, además de su papel en el control de la transparencia y eficiencia de las políticas y de la inversión pública.

Es importante que las políticas a favor del cambio estructural con sostenibilidad social y ambiental sean implementadas sin más demoras. Giovanni Dosi observó que, en sus etapas iniciales, hay más grados de libertad para las políticas en cuanto a elegir los paradigmas, tecnológicos y tecno-económicos, y las trayectorias más deseables.

A partir de determinado momento los retornos crecientes y la histéresis van cerrando opciones y encajonando los senderos de aprendizaje. Se vuelve más difícil cambiar de trayectoria, ya que hay como un “bloqueo” en las capacidades, opciones y procesos de aprendizaje.

Es por eso que los debates como el que aquí se realiza tienen una importancia tan grande. Nos ayudan a alertar y generar consensos en torno a la necesidad de políticas activas destinadas a promover un nuevo patrón de crecimiento.

La cooperación internacional es clave en el éxito de esta empresa, y debe jugar un papel importante la cooperación entre América Latina y Europa.

Por un lado, ya se mencionó que la política industrial y tecnológica del cambio estructural debe ser legitimada, y es necesario que la opinión pública internacional les dé su respaldo.

Por otro lado, el *catching up* tecnológico no debe limitarse a promover la importación de tecnologías sostenibles, sino que debe, sobre todo, promover el aprendizaje en los propios países latinoamericanos, fortaleciendo su capacidad de tornar endógena la innovación. De lo contrario, no se logrará el objetivo de la diversificación e inclusión social, comprometiendo, así, el impulso hacia el cambio estructural.

Muchas Gracias