

INT-1632

CEPAL (1632)

SOLO PARA PARTICIPANTES

Enero de 1997

**Cuarta Reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Financieros de la Agenda 21**

Organizada por el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (DCPDS), con el coauspicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el patrocinio de los Gobiernos de Holanda y de Chile

Santiago de Chile, 8 al 10 de enero de 1997



**RESUMENES EN ESPAÑOL DE LOS DOCUMENTOS  
PRESENTADOS A LA REUNION**

Las opiniones expresadas en estos trabajos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las organizaciones auspiciadoras.

Se incluyen en este documento sólo los resúmenes de los trabajos recibidos oportunamente y se han ordenado de acuerdo al desarrollo del programa de la Reunión.

97-1-21



**SOLO PARA PARTICIPANTES**

Enero de 1997

**CORRIGENDUM**

**Cuarta Reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Financieros de la Agenda 21**

Organizada por el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (DCPDS), con el coauspicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el patrocinio de los Gobiernos de Holanda y de Chile

Santiago de Chile, 8 al 10 de enero de 1997

**RESUMENES EN ESPAÑOL DE LOS DOCUMENTOS  
PRESENTADOS A LA REUNION**

**CORRIGENDUM:**

**PAG. 35: ULTIMO PARRAFO: ELIMINAR 6 ULTIMAS LINEAS DESPUES DE: ...cinco.**

**PAG. 36: ELIMINAR TOTALMENTE**

**PAG. 37: ELIMINAR TOTALMENTE**

Las opiniones expresadas en estos trabajos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las organizaciones auspiciadoras.

Se incluyen en este documento sólo los resúmenes de los trabajos recibidos oportunamente y se han ordenado de acuerdo al desarrollo del programa de la Reunión.

97-1-21

22

## INDICE

	<u>Pág.</u>
EVALUACION DE LAS TENDENCIAS EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, Theodore Panayotou . . . . .	1
¿CUAL ES EL FUTURO PARA LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO?, Tony Killick . . . . .	5
EL PAPEL DE FLUJOS DE CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO EN DESARROLLO SOSTENIBLE, Kwang W. Jun, Thomas L. Brewer . . . . .	7
LA RESOLUCION DE LOS ASUNTOS DE DEUDA PERSISTENTES PARA PAISES DE BAJOS INGRESOS A TRAVES DE ENFOQUES INNOVADORES, Anthony Boote, Kamau Thugge . . . . .	10
UN ENFOQUE GLOBAL DE LA MOVILIZACION DE LOS RECURSOS NACIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, Ved P. Gandhi, Dale Gray, Ronald McMorran . . . . .	13
INSTRUMENTOS ECONOMICOS: ACELERANDO EL CAMBIO DESDE LOS CONCEPTOS A LA APLICACION PRACTICA, Anil Markandya . . . . .	16
LA APLICACION DE INSTRUMENTOS ECONOMICOS PARA LA GESTION AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE FRAGILIDAD INSTITUCIONAL: EL CASO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Ronaldo Seroa da Motta, Jack Ruitenbeek, Richard Huber . . . . .	21
ASUNTOS CLAVES EN POLITICAS DE SUBSIDIOS Y ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA, André P.G. de Moor . . . . .	27
ELIMINACION DE SUBSIDIOS Y REFORMA FISCAL, Jan Pieters . . . . .	30
HACER TRABAJAR LAS INVERSIONES PRIVADAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, Bradford Gentry . . . . .	33
RECOPILANDO MECANISMOS FINANCIEROS NACIONALES INNOVADORES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, David Pearce, Ece Ozdemiroglu, Steve Dobson . . . . .	38

	<u>Pág.</u>
MECANISMOS BASADOS EN LA DEMANDA PARA FINANCIAR EL MEDIO AMBIENTE "VERDE" EN AMERICA LATINA, Ramón López . . . . .	41
MECANISMOS FINANCIEROS INNOVADORES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: SUPERANDO LOS OBSTACULOS POLITICOS A LA IMPOSICION INTERNACIONAL, Bernard P. Herber . . . . .	43

**EVALUACION DE LAS TENDENCIAS EN EL FINANCIAMIENTO  
DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Theodore Panayotou  
(Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, EE.UU.)

**RESUMEN**

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que tuvo lugar en junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil, se lanzó el concepto del desarrollo sostenible como la interfase entre el medio ambiente y el desarrollo, así como el camino óptimo de la actividad social y económica. La Conferencia también formuló la Agenda 21 como la estrategia a través de la cual el desarrollo sostenible puede ser logrado, calculándolo a un costo de 65 billones de dólares, de los cuales 125 billones constituyen transferencias financieras del Norte al Sur. Este trabajo evalúa lo que se ha logrado en cuanto al financiamiento del desarrollo sostenible desde la conferencia en Río y propone lo que se necesita hacer ahora. Existe un número de advertencias. Mientras que nuestro enfoque es en el financiamiento, debe recordarse que éste es simplemente una inversión (o costo) y no un producto (o beneficio).

El objetivo fundamental es el desarrollo sostenible y que éste sea logrado con el menor costo financiero. El financiamiento es un problema ya que los países en desarrollo se encuentran en serias dificultades financieras causadas por un desarrollo inadecuado de mercados de capital y de necesidades urgentes de competencia. La miseria y la degradación del medio ambiente tienen consecuencias irreversibles y es necesario detenerlas cuanto antes. Desde muchos puntos de vista, la inversión en el desarrollo sostenible es una inversión global en la cual se espera que los países ricos contribuyan en proporción relativa a sus posibilidades. Sin embargo, también se espera que los países en desarrollo movilicen sus recursos en casa como también y más importante lleven a cabo una alineación de los objetivos de distribución de recursos con los objetivos del desarrollo sostenible y la creación de una política ambiental para el uso eficiente de recursos adicionales tanto internos como externos. Por lo tanto, la transferencia de recursos existentes y la eliminación de las barreras que bloquean al desarrollo sostenible son parte del financiamiento de este último.

Una segunda advertencia concierne a la atribución. La coincidencia de UNCED y sus reuniones preparatorias con el fin de la guerra fría hace casi imposible desenredar los efectos de estos dos eventos históricos de suma importancia. El fin de la guerra fría y el crecimiento militar han vuelto a enfocar la atención mundial hacia los temas del desarrollo y del medio ambiente. Este

dividendo de paz hizo disponible recursos adicionales al mismo tiempo que la conferencia de Río. Al mismo tiempo, las reformas políticas y económicas que acompañaron el fin de la guerra fría han abierto las sociedades al cambio y sus economías a los flujos masivos de capital extranjero, lo cual eclipsa otras necesidades más leves. Por lo tanto, no contamos con las condiciones adecuadas para un análisis de "con-o-sin-Río", ya que no podemos controlar otras influencias; entonces el análisis debe de ser de "antes de-y-después de-Río". Otro factor de dificultad es que no se está recolectando ninguna estadística para los sectores de desarrollo sostenible, como identificado en la Agenda 21. Las estadísticas nacionales e internacionales son generalmente demasiado conglomeradas en los sectores que contienen elementos positivos y negativos de desarrollo sostenible y, por lo tanto, es difícil detectar la transferencia o caracterizarlas como si contribuyeran al desarrollo sostenible. Existe aún otro problema en cuanto a la disponibilidad de datos ya que, para muchas variables, los datos más recientes son desde 1994, sólo dos años después de Río, lo cual dificulta establecer tendencias dentro de un período tan corto. Teniendo en mente estas advertencias, procedemos a evaluar las tendencias del financiamiento del desarrollo sostenible en años recientes y a examinar si cualquier cambio de la tendencia "después de Río" puede ser detectado aún cuando no se pueda atribuir a Río con certidumbre.

(a) La movilización de recursos nacionales. La evidencia del Este de Asia, el ahorrador más alto del mundo, no indica cambio alguno de ahorros en las tasas de inversiones, las cuales se mantienen en el ámbito del 35% del PIB. Se está investigando si las tasas de ahorro en las regiones de bajos ahorros (e.g., América Latina y Africa) han cambiado en la época "después de Río" (no tanto bajo el impacto de Río, sino que bajo el impacto de reformas económicas).

(b) Ahorros del sector público. Ha ocurrido un aumento apreciable en los ahorros del sector público en países que han implementado reformas como la privatización de las empresas del Estado que pierden dinero y la reducción de gastos públicos para disminuir los déficits del sector público. Sin embargo, todos los aumentos de ahorros públicos no pueden ser considerados favorables para el desarrollo sostenible. Cuando el aumento en ahorros públicos es realizado por reducciones en gastos sociales y ambientales, el desarrollo sostenible en realidad sufre. Las pruebas son evidentes en todas partes del mundo, pero especialmente de Africa.

(c) Transferencia de recursos de presupuestos nacionales. En todas las regiones -con excepción de América Latina- ha tenido lugar un aumento notable en la porción del presupuesto del gobierno asignado a sectores que pueden ser considerados como sectores que tienen un impacto relativamente bajo en el ambiente, como por ejemplo, la educación, la salud, la vivienda y las actividades de

las comunidades, así como la agricultura y la silvicultura. Sin embargo, esto ocurre en años diferentes en regiones diversas. En países industriales y en Europa no-industrial, hubo un aumento de 4 puntos por ciento en la porción de estos sectores, lo cual se ha mantenido desde entonces. En el Medio Oriente, hubo un aumento similar, pero no fue mantenido; cayó 9 puntos por ciento antes de 1994. En Africa, el aumento ocurrió en 1993 y continuó, mientras que en Asia no ocurrió hasta 1994. Durante el mismo período (1990-1994) hubo una reducción considerable de subsidios en muchas partes del mundo. Por ejemplo, en la India, los subsidios de fertilizantes fueron reducidos de 2.83 billón de dólares en 1990 a 1.69 billones en 1994, una reducción del 40%.

(d) Los movimientos de recursos netos de largo plazo a los países en desarrollo han continuado su tendencia al alza durante los noventa para llegar a 231 billones de dólares en 1995. Recibieron su estímulo mayor en 1993, poco después de Río, pero se mantuvieron sin cambio durante 1994, reasumiendo su tendencia al alza con un aumento de 15% en 1995. La porción de movimientos de capital privado como parte del movimiento de recursos total aumentó regularmente del 43% en 1990 al 74% en 1993, pero no ha cambiado mucho desde entonces.

(e) Los movimientos financieros oficiales disminuyeron constantemente de 65.5 billones de dólares en 1991 a 48.6 billones en 1994, una reducción de 26% en los cuatro años alrededor (los dos años antes y los dos años después) de la conferencia de Río. La reducción es aun mayor en términos actuales (dólar constante). Se recuperó en 1995, por lo menos en términos nominales, llegando a 64.2 billones de dólares. Sin embargo, esta recuperación fue sólo del componente crediticio, mientras que las subvenciones quedaron sin cambio alguno.

(f) La inversión directa extranjera constituye más del 50% del total de movimiento de capital privado a países en desarrollo y aumentó constantemente en los noventa para llegar a 90 billones en 1995. El movimiento de débito privado constituye casi un tercio del total del movimiento privado, y continúa con la misma tendencia, alcanzando 55 billones de dólares en 1995.

(g) Las instituciones y mecanismos de financiamiento "después de Río" incluyen la Facilidad del Ambiente Global (Global Environmental Facility), el Protocolo de Montreal, (establecido "antes de Río", pero que ha provisto la mayoría de su financiamiento "después de Río"), los Fondos del Medio Ambiente Nacional (National Environmental Funds), una institución que existía antes y que recibió un empujón después de Río, y las Actividades Implementadas en Conjunto (Activities Implemented Jointly), un producto de las obligaciones asumidas por los países industriales bajo la Convención del Esquema (Framework Convention) sobre el cambio climático.

Mientras que estas tendencias caen lejos de las expectativas y obligaciones de Río, es apropiado preguntar cuánto de estas tendencias puede atribuirse a Río. El análisis estadístico de estas tendencias indica que éste era el caso en todo el mundo; Río tuvo un impacto importante en las tendencias del financiamiento. Cuando separamos las tendencias por región, Río resultó ser un factor positivo e importante para los países industriales y África, pero no para las otras regiones del mundo. En el caso de Asia, éste puede ser el resultado de un lapso largo y uno aun más largo en el caso de América Latina. Todavía es demasiado temprano para saber, ya que la mayoría de los datos terminan en 1994.

En conclusión, las tendencias en el financiamiento del desarrollo sostenible se encuentran cualitativamente en la dirección correcta, pero en términos cuantitativos están lejos de los objetivos establecidos en Río. Para aumentar el financiamiento del desarrollo sostenible en el futuro, tres tipos de acción son necesarios. Primero, las políticas necesitan estar formuladas para mejorar el acceso de los países en desarrollo a los fondos extranjeros por medio de un enfoque más práctico y constructivo para la ODA. Por medio de un asesoramiento y mejoramiento de inversiones extranjeras y de cartera hacia el desarrollo sostenible y resolviendo los problemas restantes de débitos. Segundo, las políticas deben ser adoptadas para formular un enfoque más comprensivo para la movilización de recursos nacionales, continuando con la eliminación de subsidios ambientales perjudiciales. Eso acelerará la aplicación práctica de los instrumentos económicos y aumentará la participación del sector privado en el desarrollo sostenible. Tercero, los mecanismos financieros de innovación deben promocionarse compartiendo la experiencia del éxito nacional; resolviendo los problemas políticos y técnicos que tienen que ver con la implementación de instrumentos internacionales del financiamiento; y desarrollando mecanismos para compensar a los países en desarrollo con la provisión de servicios ambientales y globales. Finalmente, debe existir un mecanismo de monitoreo y la formulación de una base de datos para monitorear el progreso de la movilización de recursos financieros y la realización de objetivos importantes hacia el camino del desarrollo sostenible.

**¿CUÁL ES EL FUTURO PARA LA ASISTENCIA OFICIAL  
PARA EL DESARROLLO?**

Tony Killick  
(Overseas Development Institute, United Kingdom)

**RESUMEN**

El informe está dividido en dos secciones principales, la primera explica los factores que contribuyen al deterioro actual en la provisión de la asistencia oficial para el desarrollo, mientras que la segunda explora maneras para mejorar la situación.

La evidencia señala una disminución en el volumen mundial real de asistencia durante los años 90, exacerbada por cierta desviación de la asistencia disponible desde el desarrollo de largo plazo hacia (a) socorro en caso de emergencia y (b) alivio de la carga de la deuda. La situación con respecto a la calidad de la asistencia es un poco mejor, pero no está muy claro si la mayor concentración de asistencia en Africa subsahariana es consistente con el objetivo de mejorar de la calidad.

Las razones para la disminución de los presupuestos de asistencia parecen incluir un cuestionamiento creciente sobre la eficacia de la asistencia oficial en términos de sus efectos sobre el desarrollo y el alivio de la pobreza, sobre todo en el contexto de una visión de desarrollo más orientada hacia el mercado. Existe preocupación sobre el crecimiento de la dependencia de asistencia. Los cambios en un contexto global más amplio han también contribuido, sobre todo el término de la Guerra Fría y la creciente importancia de flujos de capital privado hacia los países en desarrollo. Las percepciones cambiantes sobre el vínculo entre asistencia oficial y desarrollo también han tendido a erosionar el apoyo para los presupuestos de asistencia. La gran importancia del contexto de políticas del país receptor, en términos de desempeño económico, es ahora ampliamente reconocido, pero aparentemente la condicionalidad del donante no es capaz de ejercer una influencia decisiva en las políticas domésticas. Estos factores, en combinación con las fuertes presiones presupuestarias en los países donantes, a menudo de carácter estructural y de largo plazo, han erosionado el compromiso político con altos y crecientes presupuestos de asistencia oficial, lo que la meta de la ONU de 0,7% no ha podido impedir.

Estos motivos para la disminución de la asistencia oficial son reales y persistentes. Por esta razón, es probable que los volúmenes mundiales de asistencia seguirán disminuyendo. En efecto, con tantos países de Asia y de América Latina transitando actualmente por una senda de crecimiento sostenible, parece

razonable, que los flujos de asistencia totales **deberían** disminuir. Africa subsahariana continúa siendo el área problemática clásica, pero en esa región la asistencia oficial no ha sido particularmente eficaz en el pasado. Al mismo tiempo, subsiste un argumento fuerte para continuar con altas transferencias de asistencia oficial (aunque no basada en objetivos globales): compensar la distribución sesgada de los flujos de capital privado; enfrentar directamente la reducción de la pobreza; aumentar las capacidades tecnológicas; apoyar las reformas de políticas (incluso a través de un alivio adicional de la carga de la deuda); y, facilitar internacionalmente acciones deseables para la protección del medio ambiente.

El informe examina las posibilidades de encontrar nuevas fuentes de financiamiento de asistencia, por ejemplo, a través de impuestos internacionales a las transacciones de capital, pero las conclusiones al respecto son bastante pesimistas. Sin embargo, se dispone de una variedad de acciones que podrían realizarse para mejorar la calidad de la asistencia oficial, para compensar la declinación de la cantidad a cambio de un aumento en la productividad de la asistencia que continúa.

Una acción podría consistir en reexaminar las relaciones de asistencia. El informe enfatiza la importancia de acelerar la sustitución de obligaciones unidireccionales de donante-al-receptor por una aceptación más amplia de relaciones basadas en obligaciones mutuas entre donante y receptor (reflejadas en las propuestas para 'contratos de desarrollo'). Por esta razón, la distribución de la asistencia debería hacerse más selectiva, con respecto a los gobiernos que recibirán apoyo, y el énfasis en la condicionalidad, como manera de vincular la asistencia a un contexto de políticas favorables, debería reducirse bastante.

**EL PAPEL DE FLUJOS DE CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO  
EN DESARROLLO SOSTENIBLE**

Kwang W. Jun  
(Banco Mundial)

Y  
Thomas L. Brewer  
(Georgetown University, EE.UU.)

**RESUMEN**

Este informe enfatiza las vinculaciones entre flujos de capital privado hacia países en desarrollo y el desarrollo sostenible en economías receptoras. El objetivo del informe es la presentación de un marco analítico para evaluar la contribución de estos flujos al desarrollo sostenible y la presentación de una serie de lineamientos de política para mejorar esta contribución. Si bien el informe considera diversos tipos de flujos de capital extranjero, enfatiza sobre todo flujos de inversiones extranjeras directas (IED). Este enfoque es apropiado a causa de las contribuciones potenciales distintivas de las IED al desarrollo sostenible a través de varios canales, incluso la transferencia de tecnología. Dado los cambios generales en políticas hacia la IED en los países receptores en los últimos años y el surgimiento de la IED como la fuente de financiamiento externa más importante y estable, los efectos potenciales de la IED en el crecimiento económico, la mitigación de la pobreza y la calidad ambiental se han vuelto crecientemente importantes.

Los flujos de capital internacional privado a países en desarrollo han crecido de manera dramática durante los años 90, mientras que la asistencia oficial para el desarrollo se ha mantenido en niveles bastante bajos. Los flujos de IED privado, en particular, han aumentado en forma sostenida y significativa en la última década alcanzando aproximadamente US\$100 mil millones anuales, convirtiéndose en la fuente más importante de financiamiento para el desarrollo. Los grandes flujos de IED hacia el mundo en desarrollo parecen ser sostenibles, ya que las empresas siguen globalizando sus procesos de producción y los gobiernos adoptan políticas de liberalización de sus regímenes de comercio e inversión. Sin embargo, la IED en países en desarrollo permanece altamente concentrado: aproximadamente el 80 por ciento de los flujos de IED se concentran en solo 12 países, con China liderando la lista.

Por esta razón, los aspectos relacionados con la evaluación y el mejoramiento de las contribución de IED al desarrollo sostenible son crecientemente importantes, sobre todo en aquellos países en desarrollo donde se concentra la IED. Debido a los impactos ambientales internacionales de los proyectos de IED, incluida la

contaminación del aire y del agua, más allá de las fronteras de los países en que se ubican los proyectos, es muy importante que otros gobiernos y agencias internacionales reconozcan los intereses de la comunidad internacional en general en las consecuencias ambientales de la IED. Además, el hecho de que empresas madres ubicadas en sus países de origen tienen un grado de control sobre los proyectos de sus empresas extranjeras afiliadas en países receptores, añade de manera inevitable una dimensión internacional a los asuntos de responsabilidad sobre las consecuencias ambientales de proyectos de IED.

El informe presenta un marco analítico para la evaluación de los impactos de la IED sobre el desarrollo sostenible a través de la transferencia de tecnología y conocimientos gerenciales, expansión de mercados y oportunidades de empleo, entre otros beneficios concomitantes. Estos beneficios de la IED son considerados dentro del amplio contexto de una noción de desarrollo sostenible que incluye una preocupación en relación a la calidad ambiental y al capital humano, así como en relación a los efectos de la IED sobre el crecimiento económico. Además, el informe se refiere específicamente a asuntos relacionados con los costos y los riesgos asociados a la IED. De manera que considera una variedad de hipótesis plausibles sobre las consecuencias tanto beneficiosas como dañinas de la IED para el desarrollo sostenible.

Se revisa la experiencia en diversos países y las evidencias empíricas son revisadas para determinar el impacto actual de la IED sobre el desarrollo sostenible. Al considerar esta evidencia, es importante reconocer que las contribuciones de la IED al desarrollo sostenible se realizan, aparte de la provisión de capital financiero, también a través de muchos otros canales. En particular, las transferencias de tecnologías limpias como parte del paquete de bienes y servicios que acompañan proyectos de IED pueden hacer una contribución importante al desarrollo sostenible. Además, si bien la vinculación causal entre la IED y el crecimiento económico tiene a menudo características interactivas, entre ambos existe empíricamente una correlación positiva. Cuando se analizan los efectos de la IED sobre el medio ambiente, deben tomarse en cuenta patrones y tendencias específicas a cada industria -el hecho de que se ha producido un cambio de IED desde industrias de extracción hacia IED en servicios.

Los efectos de la IED sobre el desarrollo sostenible dependen de las políticas de gobiernos así como de prácticas en las empresas. La tendencia hacia la liberalización de las políticas comerciales -así como de las políticas de inversión- en muchos países en desarrollo, deberían llevar a la continuación del aumento en los flujos de IED y también aumentar sus contribuciones potenciales al desarrollo sostenible. La liberalización de las políticas comerciales es particularmente importante, ya que los proyectos de IED basados en políticas proteccionistas de sustitución de importaciones pueden ser contraproducentes en sus

efectos sobre el crecimiento económico. Al mismo tiempo, cualquier tendencia de la parte de empresas transnacionales (ETN) de evitar las regulaciones de protección ambiental trasladando el lugar de producción a otros países, debe ser monitoreada. Se requiere de fuertes políticas de competencia para contrarrestar cualquier tendencia monopolística estructural o conductista de las ETNs. Aparte de este tipo de políticas en el país receptor, también son importantes las políticas del país de origen, por ejemplo, en la investigación de proyectos de IED externos en cuanto a sus efectos ambientales cuando reciben un seguro contra riesgos políticos a través de organismos nacionales.

A nivel multilateral, las actividades del Grupo del Banco Mundial, incluidas las de la Corporación de Financiamiento Internacional (CFI) y el Organismo de Garantía de Inversiones Multilaterales (OGIM), así como las operaciones de préstamo del BIRD y la AID, junto con los trabajos de investigación de apoyo y los diálogos de política, han empezado a tomar en cuenta con mucho más consistencia los efectos ambientales de proyectos. Con respecto a los organismos de la ONU, el trabajo analítico de la CNUCED sobre prácticas ambientales, políticas de transferencia de tecnología, prácticas laborales de ETNs, puede aumentar la comprensión de las vinculaciones entre la IED y el desarrollo sostenible. Dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el interés creciente en la expansión de los acuerdos de la Ronda Uruguay para proveer reglas más amplias con respecto a inversiones -en combinación con una mayor sensibilidad para los asuntos ambientales asociados con inversión y comercio- pueden también aumentar las contribuciones de la IED al desarrollo sostenible.

**LA RESOLUCION DE LOS ASUNTOS DE DEUDA PERSISTENTES  
PARA PAISES DE BAJOS INGRESOS A TRAVES  
DE ENFOQUES INNOVADORES**

Anthony Boote y Kamau Thugge  
(International Monetary Fund)

**RESUMEN**

Desde el comienzo de la crisis de la deuda a principios de los años 80, la que afectó tanto a los países de ingresos medios como de ingresos bajos, la situación de la deuda de los países deudores de ingresos medios ha mejorado significativamente, y muchos de estos países han vuelto a ingresar a los mercados internacionales de capital. Sin embargo, muchos países pobres fuertemente endeudados (HIPC's), la mayoría en Africa subsahariana, continúan enfrentando dificultades para cumplir a tiempo con sus obligaciones de servicio de la deuda externa, sobre todo a causa de una combinación de factores exógenos, la ausencia de políticas prudentes de manejo de la deuda, y la falta de ajuste o implementación sostenida de reformas estructurales.

Reconociendo la necesidad de abordar el peso de la deuda de los países de bajos ingresos, la comunidad internacional ha introducido e implementado durante la pasada década una amplia gama de instrumentos, "mecanismos tradicionales", diseñados para aliviar la carga de la deuda de estos países. Estos mecanismos incluyen: (i) la adopción de programas de estabilización y reforma económica apoyados por préstamos concesionales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial; (ii) en apoyo a estos programas de ajuste, acuerdos de reprogramación de los flujos con los acreedores del Club de París en condiciones concesionarias, seguidos de una operación del stock de la deuda total tras tres años de historial favorable, tanto bajo los acuerdos del FMI como los de reprogramación; (iii) acuerdo del país deudor de buscar condiciones al menos comparables para deudas con los acreedores bilaterales y comerciales externos al Club de París; (iv) condonación bilateral de deudas de asistencia oficial para el desarrollo por parte de muchos acreedores; y (v) financiamiento nuevo en condiciones concesionarias apropiadas.

Para muchos HIPC's, estos mecanismos tradicionales son suficientes para reducir sus deudas externas a niveles sostenibles. Sin embargo, todavía existen algunos países que no alcanzarán niveles de deudas sostenidas dentro de plazos razonables, a pesar de buenas políticas económicas y la utilización completa de mecanismos tradicionales. Para tratar estos casos específicos, las instituciones de Bretton Woods han propuesto y establecido conjuntamente la Iniciativa de la Deuda HIPC's que aspira a la

reducción del peso de la deuda a niveles sostenidos para todos los HIPCs que reúnen las condiciones exigidas. El objetivo de la Iniciativa es tratar en forma integral la carga total de la deuda de todos los países que reúnen las condiciones requeridas, e incluye el compromiso de la comunidad internacional de tomar medidas adicionales para reducir la carga de la deuda a niveles sostenidos de los países que reúnen las condiciones, siempre que adopten y persigan programas fuertes de ajuste y reforma.

La Iniciativa HIPC se basa en los siguientes seis principios rectores que han sido aprobados por los Consejos Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial y por los Comités Interino y de Desarrollo: (1) el objetivo de la Iniciativa de la deuda HIPC debería consistir en abordar la sostenibilidad de la deuda en su totalidad, en base a criterios de caso a caso, para proveer de esa manera una estrategia de salida duradera del proceso de reprogramación; (ii) se considerarán acciones sólo tras la prueba por parte del país deudor, a través de su historial, de su capacidad de dar un uso adecuado a todo alivio de la carga de la deuda; (iii) las medidas nuevas se basarán en lo posible, en los "mecanismos tradicionales" existentes; (iv) las acciones adicionales se coordinarán entre todos los acreedores involucrados, con una participación amplia y equitativa; (v) las acciones de los acreedores multilaterales preservarán su integridad financiera y su condición de acreedor privilegiado; y finalmente (vi) el financiamiento externo nuevo para los países concernidos se dará en condiciones concesionarias apropiadas.

En el marco de la Iniciativa, los acreedores del Club de París han indicado su disposición de proveer la reducción de la deuda en condiciones VPN en hasta un 80% de la deuda que reúne las condiciones requeridas, de acuerdo a un criterio de caso por caso; primero, a través de una reprogramación del flujo, y después bajo una operación del stock de la deuda. Se esperaba que otros acreedores no multilaterales proveerían un alivio a la carga de la deuda en condiciones al menos comparables con los del Club de París. Se esperaba que los acreedores multilaterales, en conformidad con sus estatutos, emprendan acciones para reducir la carga de sus exigencias a un país específico para lograr una posición sostenida de la deuda.

La Iniciativa no es una panacea para todos los problemas de los HIPCs, y muchos de estos países continuarán necesitando asistencia externa en condiciones concesionarias, dado sus altos niveles de pobreza y sus limitados recursos domésticos. Además, muchos HIPCs enfrentan serios problemas de infraestructura y algunos también requieren enfrentar problemas de gobernabilidad, sobre todo por la influencia que ejercen en la confianza de los inversionistas. Estos son asuntos difíciles que probablemente llevarán mucho tiempo para resolver, incluso con el apoyo total de la comunidad internacional, y los HIPCs tendrán que seguir implementando políticas de ajuste y de reforma en forma continua.

Sin embargo, la Iniciativa de la Deuda HIPC intenta completar la gama de instrumentos disponibles a la comunidad internacional para reducir la carga de la deuda de estos países a niveles sostenidos, y para el logro de una salida del proceso de reprogramación de la deuda de los países, siempre que estén dispuestos a adoptar y seguir programas fuertes de ajuste y reforma. La Iniciativa aborda la deuda externa de los HIPCs en forma integral, involucrando a todos los acreedores, y de esa manera establece un nuevo paradigma de acción internacional. La implementación de la Iniciativa debería eliminar la deuda como obstáculo para el desarrollo y el crecimiento económico, y permitir a los gobiernos de los HIPCs de centrarse en las difíciles políticas y reformas que se requieren para eliminar los obstáculos que subsisten para el logro del desarrollo sostenible.

**UN ENFOQUE GLOBAL DE LA MOVILIZACION  
DE LOS RECURSOS NACIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Ved P. Gandhi, Dale Gray y Ronald McMorran  
(International Monetary Fund)

**RESUMEN**

Todavía falta desarrollar un enfoque integral de movilización de recursos nacionales en favor del desarrollo sostenible, que enfatice el crecimiento económico y a la vez minimice cualquier impacto social y ambiental. Cualquier enfoque sobre movilización de recursos nacionales que enfatiza únicamente los impuestos es demasiado limitado. Un enfoque integral debería cubrir no sólo impuestos generales, sino también cobros y cargos al usuario e impuestos ambientales, así como "ahorros" potenciales que pueden surgir de reformas en el gasto público, tales como la reducción de gastos no productivos, la disminución de subsidios y limitar gastos militares. Además, el enfoque integral debería tomar en cuenta los efectos potenciales de reformas macroeconómicas y estructurales sobre la movilización de recursos, si existen.

Basándose en una revisión de la literatura y en ejemplos de países donde la movilización de recursos nacionales ha sido exitosa, el informe enfatiza el amplio abanico de posibilidades que existe para la movilización de recursos domésticos y que aún no ha sido abordado.

Los recursos domésticos para el desarrollo sostenible pueden ser movilizados de varias maneras:

- Reforma del actual sistema de impuestos -incluida la ampliación de la base impositiva a la renta personal y de las empresas, la eliminación de amplias exenciones de derechos arancelarios, impuestos sobre nóminas, impuestos de seguridad social, impuesto a la renta y al consumo (cuando no existen); y el fortalecimiento de la administración de impuestos y aranceles - pueden contribuir a la movilización de ingresos fiscales adicionales. El ejemplo de Uganda en los últimos años merece ser examinado de cerca.

- La eliminación de precios subóptimos de los recursos a través de un aumento de cargos y cobros al usuario, sobre todo para energía, agua, bosques, pesca y otros recursos minerales, es una segunda fuente importante de movilización de ingresos adicionales. Al respecto, ejemplos de Indonesia (energía), Filipinas y Honduras (bosques) y Mauritania (pesca) merecen una mención especial.

- El establecimiento de impuestos ambientales adecuados, sobre todo a productos derivados del petróleo, emisiones de dióxido de carbono y otros agentes contaminantes, pueden movilizar recursos adicionales. Suecia y China ofrecen ejemplos útiles al respecto.

- También se pueden movilizar recursos a través de la reducción de gastos no productivos y de burocracias gubernamentales excesivas, sobre todo en economías en desarrollo o en transición. Los funcionarios a menudo reciben sueldos y beneficios que exceden en mucho sus niveles de productividad. Estos fondos podrían ser de mayor utilidad al reorientarlos hacia necesidades sociales y ambientales básicas.

- Las grandes distorsiones en los patrones de producción y consumo son generadas a través de subsidios presupuestarios que pueden tomar muchas formas explícitas e implícitas. La orientación de los subsidios deseables, por ejemplo, hacia grupos específicos para alivio de la pobreza y nutrición básica y la reducción (y aún eliminación) de los subsidios no deseados, pueden generar recursos adicionales, así como reducir las desigualdades sociales y el daño ambiental. Ejemplos de Jordania y Sri Lanka (en relación a la orientación hacia grupos específicos), y de China (carbón), Argentina (transporte urbano), Indonesia (pesticidas) y Bangladesh (abonos), requieren de un examen más profundo.

- A pesar de que los gastos militares han sido reducidos en los últimos años, todavía son demasiado altos. Una reducción adicional de estos gastos podría mejorar de manera importante las perspectivas de crecimiento económico, como muestran los ejemplos recientes de Etiopía, Namibia y Uganda.

- Las reformas de políticas macroeconómicas, como la política monetaria, política comercial y del tipo de cambio, y la política de manejo de la deuda externa, pueden generar crecimiento económico y mejorar la disponibilidad de recursos nacionales. Los ejemplos recientes de Bolivia y Gambia son ilustrativos.

- Las reformas estructurales en relación a los sectores financieros, los mercados de capital, la privatización de empresas paraestatales y políticas de precios pueden contribuir en forma importante al aumento de la disponibilidad de recursos financieros domésticos (y ayudan a atraer capital extranjero), sobre todo si están acompañados de reformas de políticas macroeconómicas.

Los autores creen que si se aprovechan cabalmente todas estas posibilidades, se pueden generar mundialmente recursos financieros nacionales de más de US\$1,200 mil millones, más que el doble del monto estimado que se requiere para el financiamiento de los programas de acción de la Agenda 21, y esto es una estimación relativamente conservadora. Por esta razón, la disponibilidad de financiamiento no es en absoluto una limitación para el logro del desarrollo sostenible. Limitaciones mayores son la falta de

voluntad política, la ausencia de planes de acción bien diseñados y viables y de marcos institucionales eficaces par el logro del desarrollo sostenible.

**INSTRUMENTOS ECONOMICOS: ACELERANDO EL CAMBIO DESDE  
LOS CONCEPTOS A LA APLICACION PRACTICA**

Anil Markandya  
(University of Bath, United Kingdom)

**RESUMEN**

Existe un interés considerable en el potencial que ofrece el uso de instrumentos económicos (IEs) no sólo como una manera de lograr una regulación costo-efectiva, pero también como una forma de "enverdecer el sistema de impuestos". Si bien ya se reconoced la conveniencia de utilizar **algunos** IEs como parte de una política ambiental, los economistas siguen en desacuerdo sobre **cuánto** énfasis se le debe otorgar a los incentivos económicos versus las regulaciones más convencionales y directas. Se analizan los IEs bajo los siguientes títulos: (a) cobros e impuestos a la contaminación, (b) subsidios ambientales, (c) cobros a insumos o a producciones ambientalmente dañinas, (d) eliminación de subsidios ambientalmente dañinos, (e) esquemas de permisos transables, (f) esquemas de tarificación de recursos y (g) esquemas de reciclaje.

**Cobros e impuestos a emisiones** cumplen un papel cuando el objetivo es una reducción nacional de emisiones, y cuando las fuentes de emisión pueden ser monitoreadas fácilmente. No son el mejor instrumento cuando la dimensión espacial es importante, cuando las fuentes no son puntuales y cuando el objetivo es generar ingresos.

**Subsidios ambientales** pueden ser eficaces en la reducción de la contaminación pero los costos en términos económicos son altos. Si los subsidios provienen de una asignación específica de los impuestos ambientales, este no es un sistema conveniente a introducir, y no son tan efectivos como los programas que no tienen asignación específica, para países de la OCDE.

El uso de cobros a los insumos (como energía) y a la producción (como electricidad o transporte) que son ambientalmente dañinos puede funcionar como un instrumento ambiental muy eficaz. Los costos de cumplimiento son generalmente más bajos que los costos de los cobros a la emisión y se pueden proponer bonificaciones para tratar con limpiezas de tipo "end-of-pipe". Estas serían probablemente más fácil de integrar en un sistema general de impuestos, aunque habría que ser prudente al proponer aumentos de impuestos basados en el argumento de que sustituirán otros impuestos económicos. Así como con todo instrumento económico, deberían ser prescritos conjuntamente con algunos controles directos, para tratar con problemas locales y específicos.

No hay objeciones a la eliminación de **subsidios ambientalmente dañinos** en cuanto a su eficiencia económica, y el ámbito para reducir el deterioro ambiental y aumentar recursos disponibles para el desarrollo sostenible es muy amplio. Los aspectos que deben ser abordados están más por el lado de la implementación. También es importante notar que no todos los subsidios a la energía y a los insumos dañan el medio ambiente; algunos sí son útiles para disminuir el daño ambiental total.

**Esquemas de permisos transables** son una parte importante del arsenal de instrumentos a disposición de un regulador. Tienen una aplicación un poco más amplia que cobros a la contaminación, y pueden ser introducidos en etapas, lo que los hace más aceptables a las partes afectadas. Se han observado aplicaciones exitosas en reducciones de emisiones nacionales e internacionales al aire, en la eliminación gradual de plomo y de CFCs, y en la compra y venta de derechos de desarrollo sobre conservación y tierras urbanas. La incorporación gradual y la regulación limitada del proceso han sido factores importantes de éxito.

**Esquemas de tarificación de los recursos** pueden ser importantes en la captación de rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales y en la internalización de los costos de tal explotación. Sin embargo, el asunto también debe ser abordado a nivel legal e institucional, y, de hecho, cambios en el marco legal e institucional pueden constituir una solución más eficaz que aquella que enfatiza el elemento fiscal.

**Esquemas de reciclaje** pueden ser y han sido exitosos en la reducción de residuos. Existe ciertamente un rol para estos esquemas, pero el riesgo es que al ser demasiado exitosos, reciban demasiado énfasis, en comparación con otros instrumentos para la regulación de residuos.

Los obstáculos para la adopción de IEs son analizados bajo los siguientes títulos: (a) falta de familiaridad, (b) problemas de reconciliación entre ganadores y perdedores, (c) problemas de diseño, (d) dificultades administrativas, (e) inquietud sobre competitividad y (f) condiciones económicas y estructurales adversas.

Falta de familiaridad. Las autoridades responsables son reticentes a adoptar medidas nuevas si no tienen una visión clara de las ventajas y están convencidas de que no les van a causar malos ratos o, lo que es peor, fracasos. Para superar esto, no basta con mostrar las virtudes del instrumento en teoría. Se debe tener la prueba de que han funcionado en la práctica. Desafortunadamente, gran parte de las "pruebas" en favor de los IEs son a nivel teórico. Para superar el problema de la credibilidad es importante reunir todas las evidencias posibles y disponibles (y la cantidad crece continuamente) y presentarlas de la manera más clara posible. La divulgación no consiste únicamente en la provisión de

evidencias escritas, pero también en la experiencia práctica con los instrumentos. Esta última sólo puede ser adquirida trabajando con reguladores que han implementado los IEs con éxito.

Ganadores y perdedores. Este es probablemente el asunto más crítico cuando se trata de promover cualquier IE. La dificultad con estos instrumentos reside en que, frecuentemente, los beneficiarios son un gran número de personas que sufren cada una una pequeña parte de la contaminación y que se beneficiarán con las mejoras. A fin de enfrentar este problema, el regulador debe tener, antes que todo, una idea clara de quienes son los ganadores y los perdedores, y cuál va a ser el tamaño del impacto. Si se dispone de mediciones exactas de las pérdidas, el interés de los perdedores puede ser protegido de varias maneras. Una podría ser el reciclaje de los ingresos, para que los costos de las medidas de prevención de la contaminación sean pagados con un impuesto o cobro. Aunque esto no sea siempre conveniente, se puede justificar alguna asignación para uso especial, sobre todo cuando los perdedores son el grupo más vulnerable de la sociedad. Otra manera es incorporar los cambios gradualmente. Una tercera manera es facilitar la transparencia y la comprensión de los beneficios de la política, para que la opinión pública esté a favor del cambio, aún cuando existan algunos pocos perdedores.

Diseño del instrumento. El diseño correcto del instrumento requiere información sobre los daños marginales, de la que generalmente no se dispone. Esto no es un obstáculo para la implementación de **algunos** tipos de IEs, pero un impedimento para la implementación de los IEs correctos. Para desarrollar el diseño correcto, los reguladores deben tener acceso a los estudios existentes sobre daños, y a la experiencia existente sobre la implementación en otros países. Esto requeriría típicamente la transferencia de datos de un país a otro y las reglas para este tipo de transferencia deben ser entendidas.

En cuanto a la experiencia práctica con la aplicación de IE, es esencial compartir experiencias. Es sólo a través de ensayos y error que se puede saber como proceder y donde lograr compromisos entre la exactitud y la factibilidad. La CDS, el PNUD y otros organismos semejantes pueden cumplir un papel importante en la divulgación de los conocimientos adquiridos en la implementación actual, tanto a través de publicaciones como a través de visitas de intercambio de reguladores a países que tienen este tipo de experiencias.

Dificultades administrativas. La implementación de los IEs necesita una capacidad administrativa y conocimientos diferentes de los de la implementación de políticas de comando y control. La mayoría de las autoridades responsables de regulaciones ambientales disponen de pocos o ningún economista. Problemas administrativos específicos surgen en relación al monitoreo y la medición de la contaminación, con qué frecuencia ajustar los incentivos fiscales,

cuándo ser indulgente con condiciones especiales etc. Se trata, en parte, de una cuestión de diseño; y tratándose de cuestiones de diseño, nada reemplaza la experiencia. Además, con frecuencia existen dificultades para enfrentar los costos de monitoreo e implementación de las regulaciones.

Inquietud sobre competitividad. El asunto de la inquietud sobre la competitividad tiene dos dimensiones. Primero, existe la preocupación de que al tener que cumplir con las regulaciones ambientales nacionales, los contaminadores pierdan su competitividad en los mercados internacionales; segundo, existe la posibilidad de que el método de regulación en sí mismo aumentará el poder monopolístico en el sector regulado. Sin embargo, el informe ilustra que ambas preocupaciones son exageradas y las evidencias empíricas indican con fuerza que los asuntos internacionales pueden ser abordados sin sacrificar el uso de instrumentos económicos. En algunos casos, los IEs tendrán menos impacto que políticas de comando y control.

Condiciones económicas y estructurales adversas. En economías donde se realizan grandes cambios estructurales existe la preocupación de que cualquier regulación ambiental tendrá un impacto negativo sobre la producción y el empleo. Por esto, existe una cierta reticencia para adoptar medidas fiscales que imponen una carga financiera a quién contamina. No cabe duda de que estos problemas son graves, sobre todo en las economías en transición de Europa Oriental. Pueden ser mitigados con la incorporación gradual de las políticas, para que los impactos sean menos fuertes. Otra medida podría ser la asignación para uso especial de los impuestos/cobros, para de esa manera poder reducir la carga financiera.

La sección final enfatiza aquellas políticas que promueven el uso de los IEs, bajo los siguientes títulos: divulgación de información, provisión de capacitación y provisión de apoyo financiero.

Divulgación de información. Puede hacerse a través de publicaciones de la CDS, la OCDE, la UE, del Banco Mundial y otros organismos internacionales, que hacen un seguimiento al uso de los IEs. Tratándose de un escenario que cambia rápidamente, es necesario actualizar los cambios de políticas regularmente. La divulgación no debe ser vista como una actividad de publicidad a favor de los IEs, pero más bien como una revisión oportuna de la experiencia actual en cuestiones de regulación ambiental. Aparecerán claramente los casos en que los IEs son las formas más apropiadas de regulación, así como también los casos en los cuales se requiere un sistema mixto para alcanzar los objetivos ambientales.

Capacitación y apoyo a las autoridades. La formación y la capacitación tienen que realizarse en varios niveles y de varias

maneras. Una capacitación amplia en políticas y economía ambiental es claramente importante, y puede realizarse a través de cursos cortos y regulares en universidades y centros de estudio. Una formación más práctica en el diseño y la administración se suministra menos fácilmente en ese tipo de instituciones, pero requiere de visitas de reguladores a países con sistemas de regulación más sofisticados. Se requiere también de misiones de corto plazo para que las personas que tienen la experiencia en este campo trabajen en países que buscan desarrollar instrumentos económicos nuevos.

Apoyo financiero para la adopción de nuevos IEs. En muchos países en desarrollo y economías en transición, los presupuestos de los Ministerios de Medio Ambiente son muy limitados y los funcionarios no tienen el tiempo para pensar en instrumentos de regulación nuevos. La asistencia para el desarrollo sostenible a estos organismos reguladores podría consistir en financiamiento para personal y equipo adicional. El personal no tiene que ser extranjero; ciertamente es probablemente mejor que la mayoría de ellos no lo sean.

La adopción de IEs y cambios en el marco de regulación ambiental hace parte de un proceso en curso en la mayoría de los países. Se aprenden y se comparten lecciones a través de foros como éste. El proceso se acelerará en la medida que se dediquen más recursos a: la divulgación de estas lecciones y experiencias, el apoyo y la capacitación en la aplicación de los instrumentos y un financiamiento aumentado para su administración.

**LA APLICACION DE INSTRUMENTOS ECONOMICOS PARA LA GESTION  
AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE FRAGILIDAD INSTITUCIONAL:  
EL CASO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Ronaldo Seroa da Motta  
(Instituto de Investigación de  
Economía Aplicada (IPEA), Río de Janeiro, Brasil)  
Jack Ruitenbeek  
(H.J. Ruitenbeek Consulting Limited, Gabriola, Canadá)  
Richard Huber  
(Banco Mundial, Washington, EE.UU.)

**RESUMEN**

El uso de instrumentos económicos -instrumentos basados en el mercado (IBMs)- se sitúa en primera plana de la agenda del sector de gestión ambiental (SGA) en América Latina y el Caribe.

Como se ilustra en la tabla 1, los países de la región ya están aplicando una amplia gama de IBMs.

Los IBM son ampliamente reconocidos como una alternativa económicamente eficiente y ambientalmente eficaz en relación a enfoques estrictos de comando y control (CYC). En teoría, los IBMs, al proveer incentivos para el control de la contaminación o de otros daños ambientales, tienen menos costos de cumplimiento y pueden proveer recursos tan necesarios para las cajas gubernamentales locales. Sin embargo, los costos administrativos asociados a los IBMs pueden ser más elevados. Requisitos de monitoreo y otras actividades relacionadas con el cumplimiento permanecen igual que para CYC, y pueden requerirse esfuerzos de administración adicionales para enfrentar el diseño y los cambios institucionales que surgen como consecuencia de la aplicación de IBMs. El reconocimiento de esta carga institucional adicional es uno de los principales temas tratados en este informe.

Varios estudios ya se han abocado a describir y analizar las experiencias sobre IBMs en países en desarrollo versus las experiencias actuales de la OCDE. Este informe trata de evitar un poco ese enfoque, ya que nuestro énfasis principal tratará de captar más bien las características intraregionales. El propósito de este trabajo era el de investigar el uso de los IBMs en el contexto de América Latina y del Caribe (ALC). La investigación cubre un grupo de diez países -Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tabago, y Venezuela- en relación a varios temas: abastecimiento/extracción de agua, calidad del agua, energía, manejo de residuos sólidos y líquidos (incluidas sustancias tóxicas), ruido y agricultura, dentro de un contexto urbano. Este informe es una versión reducida de un estudio

patrocinado por la División de América Latina y el Caribe (LA3EU) del Banco Mundial y su versión completa será publicada dentro de poco como un Informe del Banco Mundial con el título: "Instrumentos basados en el mercado para el diseño de políticas en países de América Latina y el Caribe".

#### **Resultados principales: IBMs existentes**

La revisión reveló algunas conclusiones generales que se aplican a la totalidad de los países estudiados.

Los IBMs son ampliamente utilizados en América Latina y el Caribe. Los IBMs han sido desarrollados y aplicados dentro de un amplio rango de mecanismos en todos los países estudiados.

El papel histórico más importante de los IBMs en ALC es la generación de recursos. El mayor impulso tras el uso de muchos IBMs ha sido la generación de ingresos. Otros objetivos potenciales -tales como la reducción de impactos ambientales o el mejoramiento de la costo-eficacia de las regulaciones- no han recibido suficiente énfasis o no han sido logrados.

La conciencia pública es baja y la incertidumbre es alta. La débil participación de los interesados, generalmente heredada de regímenes autoritarios en décadas pasadas, constituye una limitación real para la implementación rápida de mecanismos complejos de IBM.

#### **Exploración de un mito: IBM o CYC?**

Una asunción común con respecto a los IBMs es que representan un sustituto adecuado para regulaciones de CYC antiguas o ineficientes. En ALC no se comparte esta visión. Por muchas razones, la aplicación de IBMs no representa una rápida panacea para problemas asociados frecuentemente con procedimientos de CYC. Si bien existe un espacio definido para una implementación cuidadosa y oportuna de algunos IBMs, persisten limitaciones significativas en tres áreas.

Las limitaciones institucionales a la implementación de IBMs son generalizadas. La mayoría de los países estudiados poseen una legislación que establece instituciones ambientales y que provee para el uso de incentivos económicos para la gestión ambiental. De manera que en el papel todo parece estar en orden para el uso de IBMs. Sin embargo, en la realidad las debilidades institucionales, tales como la subprovisión de fondos, la inexperiencia, la jurisdicción poco clara, o la falta de voluntad política, limitan la implementación eficaz de IBMs.

La intensidad administrativa de los IBMs permanece alta. Los requerimientos de monitoreo, los requerimientos de diseño legal, la necesidad de consultas públicas, y las necesidades de cumplimiento

o de cobro de los IBMs no se diferencian siempre claramente de los enfoques estrictos de CYC. Por esta razón, los IBMs no constituyen un sustituto para instituciones débiles o para CYC; inevitablemente se requiere de algunos elementos reguladores y una base institucional fuerte es un prerequisite para la implementación de IBMs.

Las reformas basadas en el mercado (RBMs) pueden impedir o ayudar la implementación de IBMs. Las reformas macroeconómicas como la liberalización comercial, la comercialización del sector público, y las reformas fiscales son características cruciales de la experiencia reciente de ALC. En algunos casos, estos RBMs proveen un ambiente económico propicio para la implementación de IBMs, mientras que en otros, los IBMs son inconsistentes con las reformas en curso. En ambos casos, la no consideración de los vínculos entre IBMs y RBMs inevitablemente minará la implementación de los IBMs.

#### **Asuntos específicos de diseño y oportunidades**

El estudio también ha entregado conocimientos sobre cinco áreas específicas de diseño.

Distribución, Pobreza e Incidencia de los Impuestos. Las dimensiones sociales de los IBMs -expresadas a través de su naturaleza o incidencia potencialmente regresiva- es una preocupación importante en ALC, que posee uno de los niveles de inequidad más altos a nivel mundial.

Incentivos perversos. Algunos de los IBMs estudiados han tenido efectos ciertamente perversos. Por ejemplo, si bien la intención de un cobro a la contaminación del agua puede ser la reducción de la contaminación, este puede aumentar la contaminación si está basado en concentraciones de efluentes.

Permisos transables. Existen oportunidades para introducir los permisos transables en ALC; una limitación mayor para su implementación es encontrar una asignación y un sistema de mercado iniciales equitativos que sean consistentes con los procesos de reformas de mercado local.

Apoyo público. El apoyo del consumidor a través de medidas voluntarias y presión pública (a veces vinculada a instrumentos de responsabilidad legal formales o voluntarias) juega un papel potencialmente crítico como IBM en países de ALC. Por lo general, estos mecanismos son interpretados como sustitutos para una capacidad institucional históricamente débil.

Islas pequeñas. Los estados isleños pequeños necesitarán contar en mayor grado con subsidios neutros en términos de ingresos para lograr el efecto de incentivo deseado; el potencial de ingresos para IBMs es generalmente limitado en estas condiciones.

**Enfoque futuro**

Las conclusiones de este informe tienen sobre todo un carácter de sugerencia más que de prescripción definitiva, ya que el grupo de países y asuntos estudiados no representaron todos los temas ni abarcan toda la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, la experiencia IBM revela algunas áreas importantes para trabajos futuros.

Primero, los IBMs pueden ser herramientas importantes, incluso únicas, para incorporar eficiencias adicionales a los mecanismos CYC existentes. Sin embargo, el campo de aplicación de los IBMs debe estar acorde con la capacidad institucional para implementarlos. Al respecto, es probable que aquellos enfoques IBM que introducen reformas graduales y flexibles sean más consistentes con cambios institucionales en curso.

Segundo, si bien se ha destacado la función generadora de ingresos de los IBMs, subsiste una gran necesidad de canalizar ingresos hacia las autoridades locales para apoyarlas en el fortalecimiento de la capacidad institucional.

Finalmente, los organismos internacionales donantes tienden mucho a recomendar soluciones de la OCDE con poca consideración por los aspectos institucionales; hasta ahora, gran parte del flujo de información sobre los IBMs ha tenido el carácter "Norte-Sur". Se ha perdido una oportunidad importante para compartir las experiencias de gestión ambiental entre los países de ALC. Un mayor intercambio de información en un diálogo "Sur-Sur" beneficiará a todas las partes. A continuación los diez mandamientos para guiar la aplicación de IBM que pueden ser resumidos en la tabla 2.

TABLA 1

SE VISUALIZA UNA APLICACION MAS AMPLIA DE LOS INSTRUMENTOS BASADOS EN EL  
MERCADO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

	Barbados	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Jamaica	México	Perú	Trinidad y Tobago	Venezuela
Subsidios de crédito	*	*		*	*		*			
Exención tributaria/ arancelaria	*	*	*	*	*	*				*
Sistemas de reembolso de depósitos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Cobros y cargos a residuos	*	*	*	*	*	*	*		*	*
Impuestos forestales		*		*						*
Cobros por contaminación		*		*		**	*			
Impuestos a recursos renovables asignados para uso especial		*		*	*					
Establecimiento de impuesto convencional asignado para uso especial		*		*			*			
Permisos transables			*				**			
Eco-etiquetados		*	*		*		*			
Instrumentos de responsabilidad legal				*					*	

\* = EN USO

\*\*= EN DISCUSION

Tabla 2. Los diez mandamientos para IBM

REALISMO. Sea modesto. No trate de implementar políticas e instrumentos más allá de los medios institucionales disponibles.

GRADUALIDAD. Las políticas nacionales o regionales pueden ser aplicadas de manera gradual a través de proyectos piloto o programas experimentales. El establecimiento de normas, estándares y líneas directrices plausibles y que se puede hacer cumplir, es un punto de partida importante.

FLEXIBILIDAD LEGAL. La legislación debe permitir revisiones de bajo costo.

INTEGRACION. Se debe buscar la integración intra- e intergubernamental para superar los obstáculos y aunar los esfuerzos institucionales. Las agencias económicas gubernamentales deben ser incluidas, así como una representación parlamentaria.

LIDERAZGO. El sector de la gestión ambiental debe asumir un papel de liderazgo en el proceso de toma de decisiones con la identificación de los interesados, los obstáculos y los canales para lograr un consenso.

PARTICIPACION. La participación pública es un asunto clave. Se debe planificar la participación de los interesados y ella debe basarse en la generación e intercambio de información. Evite asuntos complicados que pueden paralizar el proceso. Los aspectos de equidad deben ser identificados, evaluados y enfrentados de manera adecuada.

LA DEPENDENCIA DE LOS MERCADOS. La dependencia creciente del mercado debe ser incorporada en la política ambiental y el diseño de los IBMs. Evite altos costos de transacción y cobro. Siempre trate de ser costoefectivo. No vaya más rápido que los ajustes de mercado que aún no gozan de completa aceptación.

GENERACION DE INGRESOS. Muchos IBMs pueden generar ingresos asignados para uso especial. Si bien los precios correctos de bienes y servicios ambientales es un objetivo de los IBMs, el enfoque de la recuperación de los costos puede ser más fácil para lograr un consenso, eliminar obstáculos y garantizar recursos presupuestarios para el financiamiento de instituciones ambientales.

CONOCIMIENTO. Los recursos humanos en el campo ambiental son escasos y los sueldos de funcionarios no son muy atractivos en la región. Reestructure los perfiles de recursos humanos para maximizar el uso de los presupuestos limitados. Sea humilde y confíe en el peritaje, concesiones y centros de investigación externos. Sea fuerte desde un punto de vista ejecutivo, a fin de tener insumos externos eficaces y coherentes.

CONTINENTALISMO. No rechace las experiencias y las recomendaciones de la OCDE, pero aumente los lazos con organismos regionales donde los contextos económicos y culturales son más familiares.

**ASUNTOS CLAVES EN POLITICAS DE SUBSIDIOS  
Y ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA**

André P.G. de Moor

(Institute for Research on Public Expenditure, The Netherlands)

**RESUMEN**

Las políticas de subsidios pueden ser, involuntariamente, causas importantes de degradación ambiental y de prácticas insostenibles. Distorsionan estructuras de precio e incentivos eficientes y conducen a patrones de producción y consumo insostenibles. Las políticas de subsidios están presentes tanto en países industriales como en países en desarrollo. Los análisis muestran que los subsidios son políticas caras y que, con frecuencia, no consiguen su objetivo y, además, causan serios daños al ambiente. La primera prioridad para fomentar el desarrollo sostenible, es identificar y reformar subsidios que son ambientalmente dañinos, económicamente ineficientes y socialmente injustos.

Con la aplicación de un concepto amplio de subsidios, que cubre un espectro vasto de medidas de apoyo, tanto dentro como fuera del presupuesto fiscal, diferentes estudios han mostrado que las políticas de subsidio implican grandes cantidades de recursos. Los países de la OCDE subvencionan la producción de energía con aproximadamente US\$75 mil millones anuales, sobre todo combustibles fósiles y energía nuclear. Los países en desarrollo apoyan de manera considerable el consumo de energía al fijar los precios domésticos por debajo del nivel de mercado. Este tipo de subsidios a los combustibles fósiles sumaban US\$220 mil millones anuales a principios de los años 90, con otros US\$80 mil millones adicionales en subsidios a la electricidad. Sin embargo, desde entonces varios países importantes han aumentado considerablemente sus precios nacionales y han reducido subsidios de combustibles fósiles en alrededor de US\$100 mil millones. Los subsidios al transporte vial privado se refieren a costos no cubiertos para la provisión de caminos, espacio y servicios de tránsito para los usuarios viales. Estos subsidios suman entre US\$85 a US\$200 mil millones en los Estados Unidos, Japón y Alemania, aunque otros países de la OCDE como los Países Bajos y Francia cobran un impuesto a los usuarios de carreteras. En países en desarrollo se gasta aproximadamente US\$15 mil millones cada año en rehabilitación anticipada de caminos, cuando estos recursos podrían haber sido ahorrados mediante un mejor manejo y mantenimiento vial. Los subsidios al uso de agua en los países en desarrollo suman US\$45 mil millones por año, mientras que los precios de agua en los países de la OCDE en general no cubren los gastos de inversión. En ambas regiones el riego es la actividad más subvencionada. Subsidios a la agricultura en la OCDE alcanzaron a US\$335 mil millones en 1995, mientras que

los países en desarrollo tienden a subvencionar los insumos agrícolas.

Muchas políticas de subsidios son impulsadas por objetivos económicos y sociales, como estimular el desarrollo económico, apoyar grupos en la población (pobres), o proveer acceso a condiciones de vida básicas. En sectores como energía y agricultura, la razón para subvencionar puede ser también la protección del empleo o inversiones sectoriales o la reducción de la vulnerabilidad de la economía a shocks externos. Sin embargo, los análisis han mostrado que con frecuencia los subsidios no sirven para cumplir con su objetivo y más bien interfieren con él. Además, generalmente implican una carga fiscal enorme y causan serios daños al medio ambiente, al tiempo que terminan beneficiando a los grupos más ricos de la población. Los subsidios vinculados a actividades económicas en particular, causan distorsiones importantes. La reforma de los subsidios produciría en la mayoría de los casos ganancias económicas, ambientales y fiscales, además de crear mayor equidad. Las autoridades también deberían ser prudentes y cautelosas antes de introducir subsidios nuevos, porque una vez que existen es muy difícil eliminarlos. En resumen, son los mercados los que deberían encargarse de la asignación de recursos, mientras que los gobiernos deberían abstenerse de interferir y más aún de vincular los subsidios a la producción, al consumo o a los insumos. Los gobiernos sí tienen un papel crucial que cumplir, pero más bien en la definición y el cumplimiento de las condiciones para un mejor funcionamiento de los mercados y para asegurar una competencia equitativa. El precio adecuado de los recursos, bienes y servicios que cubran al menos los costos privados, pero de preferencia, los costos totales de producción y consumo, es el elemento esencial de una adecuada "governabilidad". Los objetivos de política por lo general se manejan mejor con medidas directas.

En la práctica, sin embargo, varios impedimentos pueden obstaculizar una reforma de subsidios. El obstáculo más importantes es la oposición de intereses creados. Políticas de subsidios favorecen a intereses particulares y al comportamiento rentista. Debido a que los subsidios se arraigan en estructuras de precios e ingresos y afectan la distribución de riqueza, crean una "adicción": la eliminación de subsidios afectará a más grupos que lo previsto originalmente y, como sucede con toda adicción, romper el hábito será un proceso difícil y doloroso. Además, frecuentemente se carece de una apreciación integral sobre el tema de los subsidios existentes, porque los costos están dispersos en un vasto público, mientras que los beneficios son mucho más visibles. Las consecuencias distribucionales, sobre todo cuando los subsidios son capitalizados en activos y crean adicción y dependencia económica, pueden constituirse en obstáculos serios. La incertidumbre en relación al resultado de las reformas puede tornarse tan dominante que causará un sesgo de status quo, con lo cual incluso las personas que se beneficiarían de una reforma de

subsidios, tratarán de evitar cualquier riesgo de pérdida. Los países también podrían mostrarse reticentes a actuar de manera unilateral, ante el temor de perder competitividad o la posible disipación de los beneficios de las reformas nacionales. Las economías en desarrollo o en transición podrían carecer de recursos financieros temporales para salvar las primeras etapas de transición o requerir de apoyo externo no monetario como, por ejemplo, asistencia técnica. Obstáculos administrativos y de capacitación también podrían impedir la reforma de subsidios.

La creación de más transparencia es el asunto clave en la reforma de subsidios. Hacer que los subsidios sean más visibles y transparentes contribuye a una evaluación mejor y más equilibrada de los objetivos. Segundo, con frecuencia la transparencia significa medidas de política directas que por lo general son más eficaces para lograr objetivos y minimizar costos de distorsiones económicas. Tercero, más transparencia aumenta los costos políticos de políticas irresponsables y crea incentivos para que las autoridades actúen de una manera responsable. Una manera práctica para crear más transparencia es el desarrollo de un marco de información sobre políticas de subsidios. Los gobiernos podrían introducir una **carga pública de prueba** y comprometerse, o comprometer a grupos claramente definidos de beneficiarios de subsidios, a evaluar e informar regularmente sobre la necesidad de subsidios, su (in)eficacia, costos e implicaciones distributivas. La aplicación de políticas alternativas que apunten mejor a sus objetivos y la compensación de perdedores, también son elementos clave. Tal compensación podría, por último, tomar la forma de comprar intereses existentes. Esto podría ser acompañado con programas de capacitación y educación para amortiguar la transición.

No hay factores individuales ni simples que determinen el camino o la celeridad de las reformas de subsidios. La práctica muestra que, en lo posible, se debería favorecer una reforma rápida. Sin embargo, cuando hay compromisos políticos sólidos y existe la necesidad de construir grupos de apoyo para el cambio, una reforma gradual que permita un tiempo de ajuste podría ser preferible. Además, un diálogo internacional sobre subsidios debe ser iniciado e incentivado. Tal diálogo no solamente debería llevarse a cabo a nivel global pero, lo que es más importante, también a nivel regional y local, ya que muchos aspectos en relación a subsidios tienen que lidiar con problemas y detalles específicos. Las organizaciones internacionales deberán cumplir un rol crucial, pero las ONGs podrían ser los participantes claves al relacionar los diversos niveles y actores y construir activamente el apoyo necesario para la reforma. La contribución de los donantes internacionales puede consistir en la orientación de sus fondos hacia proyectos que catalizan reformas nacionales, sin vincularlos formalmente. Los donantes podrían diseñar su responsabilidad en función de la filosofía de mercado, estableciendo el ejemplo de flujos de capital privado.

**ELIMINACION DE SUBSIDIOS Y REFORMA FISCAL**

Jan Pieters

(Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE))

**RESUMEN****Relevancia política**

Las investigaciones sobre estrategias para reducir las emisiones de invernadero, sobre todo del Banco Mundial y la OCDE, han señalado el potencial para matar dos pájaros -reducción de déficits presupuestarios y mejoramiento del medio ambiente- de un tiro: la eliminación de subsidios e incentivos fiscales ambientalmente dañinos. No es de extrañar que el G-7 y, más tarde, los Ministros de Medio Ambiente de la OCDE, pidieron a la OCDE llevar a cabo un estudio amplio sobre los costos y beneficios de la eliminación o reforma de estos subsidios e incentivos fiscales, para explorar más a fondo las posibilidades de situaciones en las cuales todos ganan (win-win) en el campo de las finanzas públicas y el medio ambiente. Este informe resalta las principales características de este nuevo y amplio estudio.

**¿Qué tipo de subsidios e incentivos fiscales deben recibir prioridad para ser eliminados o reformados?**

La existencia de una estrategia "win-win" depende de los vínculos que existen entre subsidios e incentivos fiscales y los resultados ambientales. Lamentablemente, no se trata de una relación sencilla y directa y para establecerla, se requiere un análisis más bien detallado. En algunos casos, la reducción de subsidios e incentivos fiscales puede tener un efecto positivo importante sobre el medio ambiente, en otros casos, en cambio, esto es mucho menos probable. Uno de los objetivos principales de este estudio es por lo tanto la identificación de las características de los subsidios e incentivos fiscales que son indicadores confiables por su fuerte impacto ambiental. Investigaciones anteriores ya nos señalan algunos puntos claves, a saber:

- los efectos de los subsidios e incentivos fiscales sobre los costos marginales (y por lo tanto sobre decisiones de producción y consumo),
- el vínculo entre el subsidio e incentivo fiscal y la entrada de materiales y energía (que tienen una alta correlación entre sí, ya que el uso y el precio de materiales dependen fuertemente del uso y los precios de energía) y,

- la importancia de las diferencias en la influencia en varios puntos de incidencia de los subsidios y los incentivos fiscales. Esta influencia tiene amplias variaciones porque los subsidios e incentivos fiscales otorgados a un grupo específico puede disiparse a otros sectores de la economía. Por esta razón, estas disipaciones pueden conducir a grandes diferencias de apoyo "efectivo" (para un mismo monto de subsidio o incentivo fiscal).

Si pudiéramos elaborar una lista de características que son indicadores confiables de impactos importantes de subsidios e incentivos fiscales sobre el medio ambiente, estas características, en combinación con los datos sobre las consecuencias presupuestarias y conclusiones de políticas en relación a estrategias de implementación, nos permitiría elaborar una lista de criterios para priorizar subsidios e incentivos fiscales a ser eliminados o reformados.

#### **El Enfoque de la Tasa del Impuesto Marginal Efectiva (TIME)**

Basado en estas conclusiones preliminares, el estudio agrega un número limitado de nuevos estudios de caso, siguiendo una metodología que parece apropiada para cuantificar de la mejor manera posible la importancia de los "puntos claves" antes mencionados. Esta metodología es una adaptación del "enfoque de la Tasa del Impuesto Marginal Efectiva" (TIME), para hacerla útil para el análisis sobre decisiones de producción. Una TIME (en nuestro análisis) es un indicador de los efectos combinados de impuestos y subsidios sobre varios (insumos múltiples) y sobre los costos marginales del producto o servicio en cuestión. Depende esencialmente de la estructura de los insumos, de las elasticidades de demanda y oferta, del grado de apertura de la economía (ambos factores determinan los llamados "factores de traslación del impuesto") y, por supuesto, el nivel combinado de subvención e imposición. Esta metodología permite examinar los tres "puntos claves" antes mencionados dentro de un marco analítico consistente.

#### **Combinación de cálculos TIME con el análisis ambiental**

La comparación de TIMES en un contexto de "prácticas ambientalmente prudentes" con un TIME en condiciones menos prudentes, es un indicador de una posible discriminación del régimen integral de impuestos y subsidios a favor o en contra del medio ambiente. Sin embargo, conocer la diferencia TIME entre dos alternativas es una cosa, pero conocer lo que pasará si la diferencia TIME se cambia, es algo bastante diferente. Para estimar esto, se debe establecer el grado en que el cambio en la diferencia TIME estimularía un cambio en las decisiones de producción y consumo y, además, cuales serían los efectos ambientales de un tal cambio.

**El alcance del estudio**

Tenemos la intención de aprovechar al máximo las investigaciones anteriores (sobre todo en relación a los subsidios a la agricultura, energía y transporte), es decir, que vamos a analizar estos resultados cuidadosamente en el marco de la hipótesis de que los "puntos claves" antes mencionados realmente importan. Segundo, se prepararán estudios de caso que aplicarán el análisis TIME/medio ambiente en las áreas de:

- agricultura intensiva en insumos versus extensiva en insumos. ¿Las TIMEs discriminan contra la agricultura extensiva?
- Combinaciones de materiales/energía, en vista de una posible discriminación en contra del reciclaje,
- transporte de flete. ¿Las TIMEs son indicadores confiables de distorsiones y qué efectos tendrían los cambios en TIMEs sobre los costos sociales del transporte?

El estudio se basará de manera importante en el amplio trabajo de la OCDE, IEA y ECMT en el campo de la identificación y la cuantificación de los subsidios y costos sociales en agricultura, energía y transporte.

**HACER TRABAJAR LAS INVERSIONES PRIVADAS PARA EL MEDIO AMBIENTE**

Bradford Gentry,<sup>1</sup>  
(Yale University, EE.UU.)

**RESUMEN**

Tradicionalmente, la mayoría de los bancos comerciales y otras instituciones financieras han puesto su atención en los riesgos ambientales para sus inversiones, a la garantía subsidiaria para ellos y sus accionistas. Sin embargo, las oportunidades ambientales aparecen crecientemente como área de interés para los inversionistas privados.

Las oportunidades para inversiones privadas están aumentando muy rápidamente en los países en desarrollo y en transición. Los flujos totales de capital privado hacia estos países se han cuadruplicado entre 1989 y 1994, alcanzando niveles tres veces mayor que la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Debido a que el crecimiento del financiamiento privado tiene tantos diferentes orígenes, se ha mostrado flexible (creciendo un 5% en 1995, a pesar de la crisis financiera en México) y se prevé que continuará por una senda ascendente.

La atracción de capital privado es crucial para enfrentar los objetivos económicos y ambientales de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Y esto no es -o no solamente- porque se prevé que los flujos de asistencia se mantendrán reducidos en los próximos años.

Más importante es el hecho de que el financiamiento privado suele ser el tipo de inversión más adecuada, eficiente y eficaz. Es por esta razón que se realizan numerosos esfuerzos por alcanzar mejoras ambientales a través de inversiones privadas.

Para aprovechar estas oportunidades, se requerirán cambios en la forma cómo la comunidad financiera visualiza los asuntos ambientales y en la manera de enfocar el financiamiento de proyectos ambientales por parte del sector público y los defensores ambientales.

Actualmente existe una oportunidad única para que los actores de los sectores públicos y privados elaboren los instrumentos y los marcos necesarios para inversiones ambientales beneficiosas y

---

<sup>1</sup> Este informe forma parte de una próxima publicación de la Oficina de Estudios de Desarrollo del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

atractivas en el tiempo. Este estudio se propone ayudar a los responsables de la toma de decisiones a enfrentar este desafío.

Dada la escala de necesidades ambientales globales y el hecho de que un aumento substancial en los flujos de asistencia al sector público es improbable, se llega crecientemente a la conclusión de que será el capital privado el instrumento fundamental para financiar y lograr un futuro sostenible. Para que el sector privado participe plenamente en el logro de esta meta, se debe probar que la inversión ambiental es un negocio atractivo.

Para la decisión sobre cómo esto se llevaría a cabo, particularmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, se comienza considerando tres preguntas. Primero, ¿qué es una inversión ambiental?. Segundo, ¿cuáles son las pautas actuales de inversiones privadas en países en desarrollo y en países con economías en transición?. Tercero, ¿qué cambios se están produciendo en las percepciones tradicionales de los inversionistas privados y los financistas sobre el medio ambiente? Estas preguntas son tratadas en el primer capítulo.

A medida que los mercados mundiales para inversiones ambientales privadas se expanden, una amplia gama de actores del sector privado ya se está beneficiando con estas oportunidades. Incentivar la participación en estas transacciones de otros actores privados, particularmente provenientes del sector financiero, es un objetivo importante de los esfuerzos del sector público.

Las escala de oportunidades para inversiones ambientales es enorme. Por ejemplo, se estima que para el año 2000 se gastará a nivel mundial US\$300-600 mil millones en bienes y servicios de control de la contaminación, lo que compite con las inversiones en la industria farmacéutica, y que el mercado mundial para los vehículos eléctricos crecerá de un nivel casi nulo en 1994 a US\$2.5 mil millones en el año 2000. Se proyecta que las oportunidades aumentarán más rápidamente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición. Al mismo tiempo, actualmente se proyecta que los mayores montos totales serán invertidos en los países desarrollados.

Decenas de millares de empresas ambientales públicas o privadas están entre las partes que se benefician de estos desarrollos, incluidos un creciente número de empresas de servicios ambientales que son verdaderamente globales y que persiguen oportunidades comerciales en distintas partes del mundo, tales como la Lyonnaise des Eaux de Francia, North West Water del Reino Unido y WMX Tecnologías de los Estados Unidos.

En vista de la escala de tales oportunidades, el segundo capítulo se centra en el mercado para inversiones en bienes y servicios que controlan la contaminación y aumentan la eficiencia de la energía. Se describen las oportunidades en dos sectores

económicos, las manufacturas en general y la silvicultura sostenible. Se presentan también ejemplos del involucramiento actual del sector financiero privado en la inversión ambiental, como los fondos de riesgos ambientales, préstamos comerciales e inversiones de cartera.

La oferta de mayores oportunidades lucrativas, a fin de aumentar el monto de la inversión privada en el medio ambiente, es el elemento clave. Dado el número de actores e inversiones ambientales potenciales involucrados, los obstáculos para ello son, sin embargo, numerosos y diversos. El tercer capítulo considera los obstáculos generales al aumento de los flujos de capital privado para la inversión ambiental, incluidos aquéllos relacionados con las cinco características de cualquier inversión (información, ubicación, sector, tamaño y nivel de apoyo gubernamental necesario). Este capítulo también presenta un examen de los obstáculos más específicos que enfrentan los siguientes actores del sector privado y público que se interesan en la inversión ambiental: empresas privadas que desarrollan inversiones ambientales y que buscan financiamiento privado; financistas privados en búsqueda de inversiones lucrativas; gobiernos del país receptor en búsqueda de inversiones privadas; entidades financieras multilaterales y gobiernos del país donante que promuevan la inversión ambiental privada; y grupos ambientales que buscan maximizar la protección ambiental.

Además de la superación de los obstáculos, existen algunas condiciones previas para un aumento substancial del nivel de inversiones ambientales privadas. Este es el tema tratado en el capítulo cuatro. El sector público dispone de incentivos poderosos para atraer tales inversiones; primero, como parte de un esfuerzo más amplio de trasladar más inversiones públicas al sector privado, sobre todo en la área de infraestructura; y segundo, para ayudar a enfrentar los costos sociales de la degradación ambiental.

Una amplia gama de actores del sector público está trabajando en un número aún mayor de métodos para aumentar el nivel de inversión ambiental privada. Todo esto se agrega al apoyo del sector público a proyectos ambientales meramente públicos, los que no se consideran en este informe. Los esfuerzos del sector público de interés potencial para los financistas privados se describen en el capítulo cinco. Llevar a cabo un estudio amplio sobre los costos y beneficios de la eliminación o reforma de estos subsidios e incentivos fiscales, para explorar más a fondo las posibilidades de situaciones en las cuales todos ganan (win-win) en el campo de las finanzas públicas y el medio ambiente. Este informe resalta las principales características de este nuevo y amplio estudio.

**¿Qué tipo de subsidios e incentivos fiscales deben recibir prioridad para ser eliminados o reformados?**

La existencia de una estrategia "win-win" depende de los vínculos que existen entre subsidios e incentivos fiscales y los resultados ambientales. Lamentablemente, no se trata de una relación sencilla y directa y para establecerla, se requiere un análisis más bien detallado. En algunos casos, la reducción de subsidios e incentivos fiscales puede tener un efecto positivo importante sobre el medio ambiente, en otros casos, en cambio, esto es mucho menos probable. Uno de los objetivos principales de este estudio es por lo tanto la identificación de las características de los subsidios e incentivos fiscales que son indicadores confiables por su fuerte impacto ambiental. Investigaciones anteriores ya nos señalan algunos puntos claves, a saber:

- los efectos de los subsidios e incentivos fiscales sobre los costos marginales (y por lo tanto sobre decisiones de producción y consumo),
- el vínculo entre el subsidio e incentivo fiscal y la entrada de materiales y energía (que tienen una alta correlación entre sí, ya que el uso y el precio de materiales dependen fuertemente del uso y los precios de energía) y,
- la importancia de las diferencias en la influencia en varios puntos de incidencia de los subsidios y los incentivos fiscales. Esta influencia tiene amplias variaciones porque los subsidios e incentivos fiscales otorgados a un grupo específico puede disiparse a otros sectores de la economía. Por esta razón, estas disipaciones pueden conducir a grandes diferencias de apoyo "efectivo" (para un mismo monto de subsidio o incentivo fiscal).

Si pudiéramos elaborar una lista de características que son indicadores confiables de impactos importantes de subsidios e incentivos fiscales sobre el medio ambiente, estas características, en combinación con los datos sobre las consecuencias presupuestarias y conclusiones de políticas en relación a estrategias de implementación, nos permitiría elaborar una lista de criterios para priorizar subsidios e incentivos fiscales a ser eliminados o reformados.

**El Enfoque de la Tasa del Impuesto Marginal Efectiva (TIME)**

Basado en estas conclusiones preliminares, el estudio agrega un número limitado de nuevos estudios de caso, siguiendo una metodología que parece apropiada para cuantificar de la mejor manera posible la importancia de los "puntos claves" antes mencionados. Esta metodología es una adaptación del "enfoque de la Tasa del Impuesto Marginal Efectiva" (TIME), para hacerla útil para el análisis sobre decisiones de producción. Una TIME (en nuestro

análisis) es un indicador de los efectos combinados de impuestos y subsidios sobre varios (insumos múltiples) y sobre los costos marginales del producto o servicio en cuestión. Depende esencialmente de la estructura de los insumos, de las elasticidades de demanda y oferta, del grado de apertura de la economía (ambos factores determinan los llamados "factores de traslación del impuesto") y, por supuesto, el nivel combinado de subvención e imposición. Esta metodología permite examinar los tres "puntos claves" antes mencionados dentro de un marco analítico consistente.

#### **Combinación de cálculos TIME con el análisis ambiental**

La comparación de TIMEs en un contexto de "prácticas ambientalmente prudentes" con un TIME en condiciones menos prudentes, es un indicador de una posible discriminación del régimen integral de impuestos y subsidios a favor o en contra del medio ambiente. Sin embargo, conocer la diferencia TIME entre dos alternativas es una cosa, pero conocer lo que pasará si la diferencia TIME se cambia, es algo bastante diferente. Para estimar esto, se debe establecer el grado en que el cambio en la diferencia TIME estimularía un cambio en las decisiones de producción y consumo y, además, cuales serían los efectos ambientales de un tal cambio.

#### **El alcance del estudio**

Tenemos la intención de aprovechar al máximo las investigaciones anteriores (sobre todo en relación a los subsidios a la agricultura, energía y transporte), es decir, que vamos a analizar estos resultados cuidadosamente en el marco de la hipótesis de que los "puntos claves" antes mencionados realmente importan. Segundo, se prepararán estudios de caso que aplicarán el análisis TIME/medio ambiente en las áreas de:

- agricultura intensiva en insumos versus extensiva en insumos. ¿Las TIMEs discriminan contra la agricultura extensiva?
- Combinaciones de materiales/energía, en vista de una posible discriminación en contra del reciclaje,
- transporte de flete. ¿Las TIME son indicadores confiables de distorsiones y qué efectos tendrían los cambios en TIMEs sobre los costos sociales del transporte?

El estudio se basará de manera importante en el amplio trabajo de la OCDE, IEA y ECMT en el campo de la identificación y la cuantificación de los subsidios y costos sociales en agricultura, energía y transporte.

**RECOPILANDO MECANISMOS FINANCIEROS NACIONALES INNOVADORES  
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

David Pearce  
(CSERGE, University College London, United Kingdom)  
Ece Ozdemiroglu y Steve Dobson  
(EFTEC, United Kingdom)

**RESUMEN**

A pesar de que la literatura sobre el financiamiento innovador ya es bastante substancial, lo sorprendente es que da pocas luces con respecto a lo que significa financiamiento 'innovador' o 'adicional' o 'nuevo'. Si se considera que mejoramiento ambiental y conservación de recursos constituyen un sector, es decir, el sector ambiental, entonces el financiamiento adicional solamente es un aumento en las sumas a su disposición. Financiamiento innovador o nuevo, sin embargo, indica que distintos métodos están siendo utilizados para crear las fuentes adicionales de financiamiento.

Es importante reconocer que las fuentes de financiamiento adicional, cualquiera que sea la manera de recoger el dinero, tienen un costo de oportunidad. En otras palabras, financiamiento innovador para el sector ambiental no es una "buena cosa" en sí mismo: solamente es bueno si genera más bienestar social que el uso alternativo del dinero habría logrado. Esto implica que el criterio estándar de costo-beneficio para la evaluación previa de proyectos y políticas debería ser aplicado a los usos de financiamiento innovador, a pesar de que no parece ser la práctica común.

Por definición, todas las fuentes de financiamiento externas a las fronteras nacionales son excluidas del análisis de este informe. Aunque fuentes internacionales puedan generar fondos más importantes que fuentes nacionales, éstos últimos tienen una importancia especial ya que pertenecen a la sociedad y así alientan la participación. En este informe se discuten tres categorías de financiamiento nacional innovador. Aunque esta clasificación probablemente no es comprensiva, servirá para dar una plataforma de discusión.

La primera categoría se refiere a fuentes de financiamiento que surgen de mejoras en la eficiencia de costos privados con la cual la actividad económica es realizada, ya sea, por el gobierno o por el sector privado. En esta categoría, la privatización de servicios públicos y empresas públicas no solamente transferiría gastos ambientales del sector público al sector privado, sino que podría también reducir los costos de producción cuando el sector privado es más eficiente que el sector público. Estos fondos liberados pueden ser utilizados para más mejoramiento ambiental.

Importantes programas de privatización han sido implementados en muchos países en desarrollo y en transición. Existe mucha documentación sobre las ventajas y dificultades ligadas a este tipo de programas. Además de la privatización, instituciones e individuos pueden tener el derecho de tomar acción contra el incumplimiento por el sector privado. Esto facilitaría que el costo de aplicación sea pagado por quien contamina, y no por los organismos ambientales. Sin embargo, este tipo de acción requiere un marco legislativo bien establecido y sólido y quizás no pueda ser copiado en todos los países.

La segunda categoría se refiere al financiamiento procedente de los esfuerzos por asegurar eficiencia social en la producción y provisión de servicios por la vía de la *corrección de externalidades*. El requisito previo para esta acción es la eliminación de distorsiones de precios como los subsidios a insumos. Será inútil buscar fuentes de financiamiento innovadoras si estos mismos fondos se utilizan para pagar degradación ambiental. Dado el hecho que los instrumentos basados en el mercado tienen el potencial para generar ingresos y que medidas de comando y control no lo tienen, se prefiere el primero para los objetivos de generar fondos. Estos instrumentos incluyen impuestos ambientales (impuestos de emisión, cargos a productos, diferenciación de impuestos, cobros a los usuarios), sistemas de depósito-reembolso, créditos de reciclaje, bonos de desempeño y permisos de emisión y de recursos transables. Otro punto de preocupación es que ciertas condiciones económicas, legislativas e institucionales deben ya existir para la implementación exitosa de instrumentos basados en el mercado.

La tercera categoría se refiere al *financiamiento proveniente del ahorro nacional*, ya sea de empresas privadas, de hogares o del gobierno. Aspectos innovadores incluyen sobre todo los esfuerzos para financiar 'micro empresas' a través de ahorros comunitarios y capital de riesgo. El enfoque tradicional de la provisión de servicios a comunidades es asumir que estos servicios pueden ser suministrados por el gobierno local o central sin costo o a muy poco costo. Este enfoque pasa por alto el hecho que muchos hogares en países en desarrollo ya están pagando servicios como agua y alojamiento. Se observa también que los pobres sí ahorran. Sin embargo, hay un desajuste entre instituciones actuales, como bancos comerciales, y los objetivos de los pobres: se necesita financiamiento a la medida.

Aunque sea sobre todo una manera de manejar ahorros nacionales, los Fondos Ambientales Nacionales pueden ser diseñados para reunir, manejar y gastar los ingresos asignados para uso especial de cada uno de los instrumentos en las tres categorías antes citadas. Pueden hacer parte de un organismo gubernamental o ser independientes para superar las dificultades con mercados financieros inadecuados, así como alentar apoyo político y comunitario para sus actividades. A pesar de los problemas teóricos

y prácticos de su implementación, han funcionado con éxito en varios países y pueden ser copiados en otros.

El mensaje general de las discusiones en este informe es que, en la mayoría de los casos, existe un potencial importante de fuentes innovadores de fondos al nivel nacional. Además, los mecanismos a través de los cuales estos fondos pueden ser reunidos pueden ser, en la mayoría de los casos, copiados en otros países.

**MECANISMOS BASADOS EN LA DEMANDA PARA FINANCIAR EL MEDIO  
AMBIENTE "VERDE" EN AMERICA LATINA**

Ramón López  
(University of Maryland, College Park, USA  
and University of Chile)

**RESUMEN**

Este trabajo trata de analizar ciertas preguntas básicas en las cuales es necesario pensar con el objeto de diseñar políticas de financiamiento para la región que realmente promuevan no sólo el financiamiento sino también los incentivos para el desarrollo ambiental sustentable. La primera cuestión dice relación con el beneficio potencial para el mundo que un desarrollo sustentable en América Latina implica. El trabajo plantea que es necesario distinguir entre los factores ambientales "verdes" (la mayor parte de los recursos naturales productivos como los bosques naturales, habitat acuáticos, etc.) y los "no verdes" (bienes ambientales con efectos directos de consumo, como la calidad del aire, agua potable y servicios sanitarios). Mientras que la mayor parte de los beneficios de la sustentabilidad ambiental no verde queda en la región, lo opuesto ocurre con respecto a la sustentabilidad verde, donde es el mundo entero que se beneficia con la protección de estos recursos.

El trabajo presenta una estimación preliminar de los beneficios para el mundo de solo un aspecto de la sustentabilidad ambiental verde en América Latina, el efecto de un mayor intercambio comercial entre los países particularmente de América del Sur y el resto del mundo en emisiones de anhídrido carbónico. Se demuestra que sólo por este concepto, los beneficios netos para el mundo serían de extraordinaria magnitud, del orden de los \$700 billones anuales bajo supuestos muy conservadores. Esto es, los países donde todavía queda una gran cantidad de selvas naturales se podrían beneficiar mucho más de conservar esos recursos que de explotarlos si el resto del mundo estuviera dispuesto a pagar una fracción de los beneficios netos totales que la preservación de esos recursos implica para el mundo.

La importancia de estas compensaciones internacionales, sin embargo, es muy grande. En realidad son una condición absolutamente necesaria para la sustentabilidad verde en la mayoría de los países de la región que poseen una alta cantidad de selvas y otros ambientes naturales todavía no explotados, como la mayoría de los de América del Sur. El trabajo documenta que la explotación no sustentable de la mayor parte de estos recursos es en realidad rentable desde el punto de vista del interés individual de estos países en la misma manera que lo fue para los países hoy día

desarrollados erradicar la mayor parte de sus selvas naturales. Desde el punto de vista estricto de los países de América del Sur, sólo se justifica la preservación de ciertas áreas naturales importantes por de la existencia de externalidades locales y nacionales, como por ejemplo, para la protección de cuencas hidrográficas, zonas de interés muy especiales para el eco-turismo y otras áreas específicas.

En realidad, la mayor parte de las explotaciones benignas de los recursos verdes, como su uso para prospección biológica, extracción de productos no madereros del bosque nativo, eco-turismo y otras tienen bajas rentabilidades económicas y, a excepción de ciertas áreas que son muy especiales, esta alternativa de conciliar crecimiento económico y protección de los recursos verdes no parece, desgraciadamente, muy promisorias. Solamente una cooperación internacional masiva puede evitar que los recursos verdes de la región corran la misma suerte que la de los mismos recursos en el hemisferio Norte.

Se sugiere que la mejor manera de lograr esta cooperación internacional es a través del mercado estimulando que las preferencias de los consumidores por la preservación de los recursos naturales verdes se manifieste plenamente en los mercados internacionales. Para este fin se plantean dos opciones ya probadas aunque de una manera muy limitada y que se consideran promisorias; la primera es el uso generalizado de la certificación ambiental o ecológica para todos los productos cuya producción está basada en los recursos verdes. Esto permitiría a los consumidores del mundo manifestar en el mercado su disposición a pagar por la preservación de los recursos verdes. En realidad los costos de esto serían compartidos entre los consumidores y los productores en proporciones que dependen de las elasticidades de sustitución del consumidor entre bienes certificados y no certificados por una parte, y la elasticidades de sustitución entre insumos ambientales verdes y otros factores de producción.

El segundo mecanismo que se sugiere es un acuerdo internacional de preservación de recursos verdes sujeto a una compensación para la Región. Se plantea que el mecanismo más promisorio para esto es el sistema de implementación conjunto (Joint Implementation) por ser un sistema descentralizado de alta flexibilidad. Además este mecanismo está dirigido precisamente al comercio en emisiones de anhídrido carbónico, que es donde se encuentran tal vez los mayores beneficios potenciales de la cooperación internacional para el medio ambiente.

**MECANISMOS FINANCIEROS INNOVADORES PARA EL  
DESARROLLO SOSTENIBLE:  
SUPERANDO LOS OBSTACULOS POLITICOS A LA  
IMPOSICION INTERNACIONAL**

Bernard P. Herber  
(University of Arizona, EE.UU.)

**RESUMEN**

La insuficiencia de los fondos actuales para financiar políticas internacionales y globales orientadas hacia el logro del desarrollo económico sostenible es muy seria, debido a que su disponibilidad depende en gran medida: (i) del financiamiento de países individuales de su propia participación en un acuerdo ambiental internacional, o (ii) de la contribución voluntaria de los países en un presupuesto supranacional centralizado para compartir costos ambientales. En ambos casos, los flujos de ingresos son irregulares e inestables, ya que ninguno de los dos provee una generación de ingresos automática. La respuesta para obtener flujos de ingresos internacionales estables con propósitos ambientales puede encontrarse en el uso de instrumentos de impuestos internacionales que generan ingresos de una manera automática en función de las actividades económicas, de acuerdo a la generación de ingresos, la acumulación de riqueza o las transacciones de mercado. La última de estas tres bases imponibles, el volumen de venta en el mercado de bienes y recursos, ha probado ser la con mayor potencial para ser utilizada eficazmente en las finanzas ambientales internacionales.

La Sección I provee una justificación económica para una política ambiental internacional basada en el fenómeno de las externalidades entre naciones y globales, que con frecuencia se ven acompañados por características de recursos de propiedad común. A veces los intereses diversos de naciones industriales y en desarrollo pueden agregarse a la complejidad de la situación. Los acuerdos ambientales internacionales buscan superar el comportamiento de "polizone" (free rider) de países, que resulta de las características multilaterales de las externalidades. Desafortunadamente, estos acuerdos funcionan en condiciones de no correspondencia, debido a que las externalidades cubren una área geográfica mayor que la autoridad política soberana de un determinado país. Además, se puede entender que los países se muestren reticentes a ceder sus poderes soberanos de cobrar impuestos a una autoridad a nivel supranacional. A pesar de este "impasse" político, los instrumentos fiscales internacionales, las transferencias financieras entre naciones y los "trust funds" pueden servir como herramientas útiles de políticas para abordar los problemas ambientales existentes.

La Sección II evalúa cinco instrumentos internacionales alternativos de impuestos y financiamiento, teniendo en mente la reticencia política que generan los impuestos internacionales. El desempeño de instrumentos específicos se mide en función de la eficiencia, justicia o equidad, y criterios de ingresos adecuados que generan las finanzas públicas tradicionales (domésticos). Se ilustra el problema de la generación de ingresos, asociado con los instrumentos nacionales de auto-financiamiento y costos compartidos utilizados con frecuencia al considerar el caso de diferentes regímenes ambientales existentes que utilizan este instrumento. También se ilustra el contraste con los atributos de automaticidad propios de los ingresos provenientes de impuestos nacionales armonizados y de impuestos internacionales no-soberanos. Se describen los usos existentes de estos impuestos, incluidos aquellos incorporados en las operaciones financieras del Fondo Internacional de Compensación de Contaminación de Pétroleo y de la Unión Europea. Entretanto se rechazan por su inviabilidad política, los impuestos internacionales percibidos por gobiernos supranacionales "soberanos".

La Sección III, basándose en el análisis de los problemas y de los instrumentos de política abordados en las primeras dos secciones, hace una evaluación del desempeño de tres impuestos que se proponen para poder ser utilizados en el financiamiento ambiental internacional. Estos son: el impuesto a las transacciones internacionales de moneda extranjera, el impuesto al transporte aéreo internacional, y el impuesto internacional al dióxido de carbono. Estos tres impuestos irían más allá de las restricciones de ingresos relacionados con los costos compartidos a fin de generar ingresos de una manera automática en función de actividades económicas en la forma de transacciones de mercado específicos. Se observa que el mayor potencial generador de ingresos se encuentra en los impuestos al dióxido de carbono y en las transacciones de moneda extranjera. Se observa también, que los mayores beneficios en eficiencia ambiental provendrían de un impuesto internacional al dióxido de carbono, mientras que el impuesto a las transacciones de moneda extranjera no afectará la eficiencia ambiental. El menos justo de los tres impuestos propuestos, en términos de capacidad de pagar, sería el impuesto internacional al dióxido de carbono, aunque esta "regresividad" podría ser compensada mediante el uso "progresivo" de los ingresos del impuesto en los gastos financiados por el impuesto. Se consideran varias opciones para usar el aumento de ingresos proveniente de la adopción de estos impuestos innovadores, incluido su vínculo con los "trust funds" ambientales.

El informe concluye con la presentación de varias sugerencias, en términos de criterios para un camino con "resistencia política mínima" hacia la adopción de impuestos ambientales internacionales. Estos incluyen la mínima delegación posible de la autoridad de cobro de impuestos nacional en el régimen de impuestos, la retención de algunos de los ingresos del impuesto por el país en el

cual se percibe, que existan vínculos importantes entre los impuestos y los gastos que ellos financian, tales como en la forma de "trust funds", uso de los impuestos como parte de sistemas políticos más comprensivos y amplios, un enfoque evolutivo o gradual al desarrollo de impuestos nuevos, y énfasis en la eficiencia asociada a ciertos impuestos propuestos. En el análisis final, un consenso global en relación a la necesidad de impuestos ambientales internacionales nuevos e innovadores, es el parámetro más importante para su aceptación.

