

Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

**De Monterrey
a Johannesburgo**

Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible

Johannesburgo, 2002



NACIONES UNIDAS



LC/R.2098
Agosto de 2002

Este documento fue redactado por los siguientes funcionarios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

Alicia Bárcena
Carlos J. de Miguel
Georgina Núñez
José Javier Gómez
Jean Acquatella
Guillermo Acuña

Les asistieron en su elaboración Lorena Farías, Mayté Rivera, Norma Rivera y Rodolfo Vilches.

Los autores agradecen a las siguientes personas por sus comentarios y ayuda:

Michael Gucovsky, Cielo Morales, Jafet Enríquez, Leida Mercado y Vicente Ossa, y las oficinas de Brasil y México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nicolás Ardito-Barletta, ex Presidente de Panamá, y María Teresa Szauer, de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Este documento servirá de marco para las deliberaciones que se realicen en el evento paralelo titulado “Financiamiento e inversión para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: perspectivas regionales para instrumentar el Consenso de Monterrey y el Plan de Implementación de Johannesburgo”, organizado por el Gobierno de México, la CEPAL, el PNUD y la CAF. Para su redacción se ha tomado como base el documento presentado ante la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, en octubre del 2001.

Este documento y los estudios de caso pertinentes han sido preparados con financiamiento del proyecto conjunto CEPAL/PNUD RLA/01/001, “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prólogo	1
I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE.....	15
1. Deuda externa y medio ambiente.....	16
2. Asistencia oficial para el desarrollo y medio ambiente	23
3. Flujos financieros internacionales privados.....	31
4. Aportes de organismos financieros internacionales al medio ambiente	38
5. Fondos multilaterales internacionales de carácter concesional para enfrentar problemas globales.....	48
III. TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	61
1. Marco institucional	61
2. Gasto público y privado y financiamiento para la gestión ambiental: metodologías y estrategias para la recopilación de datos.....	64
3. Costo y financiamiento de la gestión ambiental: resumen de estudios de casos	66
4. Instrumentos económicos.....	87
5. Contexto internacional de las inversiones y el financiamiento del sector privado destinados al medio ambiente	98
IV. OBSERVACIONES FINALES.....	109
BIBLIOGRAFÍA	115
 CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS	
Cuadro II.1 América Latina y el Caribe: canje de deuda por naturaleza entre 1987 y 1997	19
Cuadro II.2 Flujo total de recursos netos de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y de los organismos multilaterales	24
Cuadro II.3 Brasil: empresas con inversiones motivadas por factores ambientales	37
Cuadro II.4 Acuerdos de financiamiento en términos concesionales basados en el Protocolo de Montreal en América Latina y el Caribe	49
Cuadro II.5 América Latina y el Caribe: volumen estimado del mercado del mecanismo de desarrollo limpio.....	59
Cuadro III.1 América Latina y el Caribe: máximas autoridades ambientales nacionales.....	63
Cuadro III.2 Argentina: gasto ambiental del sector público nacional y provincial.....	68
Cuadro III.3 Argentina: gasto ambiental del sector público nacional, por fuente de financiamiento, 1995-2001	70
Cuadro III.4 Brasil: gasto en actividades ambientales respecto del presupuesto federal.....	72
Cuadro III.5 Colombia: estructura general de las fuentes oficiales nacionales de financiación de la inversión ambiental	77

	<i>Página</i>
Cuadro III.6	México: niveles de gasto ambiental público..... 81
Cuadro III.7	Trinidad y Tabago: indicadores de gasto público en el medio ambiente 83
Cuadro III.8	Costa Rica: resultados del mecanismo de pago por servicios ambientales, 1997-2000 95
Cuadro III.9	Costa Rica: monto asignado al pago por servicios ambientales 96
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: indicadores de la deuda, 1980-2001..... 16
Gráfico II.2	Asistencia oficial para el desarrollo, por región..... 25
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo, según condicionalidad..... 26
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo asignada a las actividades de protección general ambiental por todos los donantes 27
Gráfico II.5	Proyectos relacionados con el cambio climático y total de proyectos de asistencia oficial para el desarrollo, 1998..... 28
Gráfico II.6	Total de la asistencia oficial para el desarrollo para proyectos dirigidos a los objetivos de las convenciones de Río, 1998 29
Gráfico II.7	Transferencias netas de recursos (TNR) a América Latina y el Caribe 32
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe: distribución de los flujos de inversión extranjera directa, 2001 y 1995-2001 33
Gráfico II.9	América del Sur: entradas netas de inversión extranjera directa..... 33
Gráfico II.10	Centroamérica y el Caribe: ingresos netos de inversión extranjera directa..... 34
Gráfico II.11	América del Sur: estructura de las exportaciones..... 35
Gráfico II.12	México, Centroamérica y la Cuenca del Caribe: estructura de las exportaciones... 36
Gráfico II.13	Evolución de los compromisos de ejecución de proyectos ambientales asumidos por el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento en América Latina y el Caribe 40
Gráfico II.14	Préstamos del Banco Mundial destinados a proyectos ambientales en América Latina y el Caribe 40
Gráfico II.15	Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo destinados a financiar proyectos ambientales y de protección de los recursos naturales en América Latina y el Caribe 41
Gráfico II.16	Distribución de los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo destinados a financiar proyectos ambientales y de protección de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, 2000..... 42
Gráfico II.17	Distribución de la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo destinada a los proyectos ambientales y de protección de los recursos naturales en América Latina y el Caribe 42
Gráfico II.18	Distribución de proyectos ambientales financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina y el Caribe 43
Gráfico II.19	Desembolsos netos para los países andinos, según la fuente, 2001 44
Gráfico II.20	Distribución por áreas de los recursos del fondo para el medio ambiente mundial..... 50
Gráfico II.21	Distribución por regiones de los recursos asignados por el fondo para el medio ambiente mundial..... 51
Gráfico II.22	Distribución por áreas de las asignaciones anuales a América Latina y el Caribe del fondo para el medio ambiente mundial..... 52

Gráfico II.23	Evolución de las asignaciones anuales a proyectos sobre biodiversidad y cambio climático en América Latina y el Caribe del fondo para el medio ambiente mundial.....	53
Gráfico II.24	América Latina y el Caribe: distribución de los fondos asignados a proyectos por el fondo para el medio ambiente mundial por valor acumulado	53
Gráfico II.25	América Latina y el Caribe: distribución de los proyectos aprobados por el fondo para el medio ambiente mundial por número acumulado.....	54
Gráfico II.26	Valor de los recursos asignados por el fondo para el medio ambiente mundial y costo total de los proyectos en América Latina y el Caribe	55
Gráfico II.27	América Latina y el Caribe: relación entre los recursos asignados por área por el fondo para el medio ambiente mundial y el costo total de los proyectos	55
Gráfico II.28	América Latina y el Caribe: recursos asignados por el fondo para el medio ambiente mundial con arreglo al programa de pequeñas donaciones.....	56
Gráfico II.29	América Latina y el Caribe: recursos asignados por área por el fondo para el medio ambiente mundial con arreglo al programa de pequeñas donaciones.....	56
Gráfico III.1	Costa Rica: gasto ambiental.....	79
Gráfico III.2	Vertidos del sector industrial antes y después de la tasa retributiva	93
Gráfico III.3	Aportes de la nación e ingresos por tasas retributivas en las tres autoridades ambientales.....	93
Gráfico III.4	Relación entre los aportes de la nación y los ingresos por tasas retributivas en las autoridades ambientales que actualmente cobran la tasa, 1998-2000	94
Gráfico III.5	Prácticas ambientales de las empresas chilenas	104
Gráfico III.6	Chile: porcentajes de gastos e inversiones, diciembre del 2001.....	105
Gráfico III.7	Chile: gastos e inversiones privadas para mitigar emisiones, por sector.....	105
Recuadro I.1	Compromisos adquiridos en Monterrey	8
Recuadro II.1	Los desastres naturales en América Latina y el Caribe: una pérdida de financiamiento.....	21
Recuadro II.2	El papel catalítico del PNUD en el financiamiento del desarrollo sostenible.....	46
Recuadro II.3	La inversión en biodiversidad en América Latina y el Caribe	47
Recuadro II.4	Proyectos pioneros en América Latina. Implementación conjunta con arreglo a la Convención Marco	58
Recuadro III.1	Instrumentos económicos para la gestión ambiental en países de la OCDE	88
Recuadro III.2	Pacto mundial	99
Recuadro III.3	Producción limpia en Chile	106

PRÓLOGO

En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida también como “Cumbre de la Tierra”, dio inicio al proceso de transición hacia un nuevo régimen internacional en materia ambiental. En el Programa 21, adoptado en esa oportunidad, se identificaron los recursos financieros y técnicos necesarios para que el desarrollo sostenible se vuelva realidad, particularmente en los países en desarrollo.

En la Cumbre del Milenio, realizada en el año 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo adoptaron de común acuerdo un plan de largo alcance para facilitar el logro de objetivos mundiales a comienzos del presente siglo. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que tuvo lugar en Monterrey (México) en 2002, fue un gran paso adelante en los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio y reducir la brecha en el cumplimiento de las metas del Programa 21. En esta conferencia se puso fin a la tendencia decreciente de la asistencia oficial para el desarrollo y se asumió el compromiso de reducir la carga de la deuda, sobre todo de la correspondiente a los países menos adelantados.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo se plantea el desafío de aprobar un plan de implementación que revitalice la cooperación multilateral y permita a los países en desarrollo aprovechar eficazmente los recursos financieros disponibles, como también establecer alianzas con el sector privado, fuentes bilaterales y organizaciones no gubernamentales. Los objetivos de desarrollo del milenio y el Plan de Implementación de Johannesburgo serán el punto de referencia que permitirá cuantificar los avances logrados, y la concreción de los compromisos financieros y de otra índole. Se entiende que, si bien los recursos nacionales seguirán siendo la fuente más importante de financiamiento del desarrollo sostenible, los recursos públicos y privados internacionales, incluidos los canalizados a través de los mecanismos financieros establecidos en las convenciones de Río, no dejarán de ser cruciales.

La presente publicación, que se ha ido enriqueciendo progresivamente, tiene por objeto dar a conocer una imagen general del financiamiento del desarrollo sostenible, a la luz de los retos de las conferencias de Monterrey y Johannesburgo, y presentar información sobre la materia a las autoridades y los encargados de adoptar políticas y decisiones de los países en desarrollo en el proceso de transición al desarrollo sostenible. Otro de sus propósitos es compartir experiencias adquiridas en la región de América Latina y el Caribe, y su visión de las acciones futuras con la comunidad mundial y con otras regiones. Además, se espera que la publicación contribuya al fortalecimiento de la capacidad regional para aplicar efectivamente los acuerdos de la iniciativa mundial sobre el desarrollo sostenible, adoptada por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el contexto del Plan de Acción de Río de Janeiro y la ejecución oportuna del Plan de Implementación de Johannesburgo.

En el análisis técnico que se presenta en esta monografía, basado en siete estudios de casos, se describen alternativas de movilización de recursos con fines de desarrollo sostenible por parte de los países en desarrollo y se indica cómo pueden contribuir a este objetivo el sector privado, las entidades donantes y las instituciones multilaterales. En el análisis también se insiste en la necesidad de establecer un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público, mediante iniciativas conjuntas de los sectores público y privado que permitan combinar la innovación de los mercados, la responsabilidad social y regulaciones adecuadas. Por último, se analizan las tendencias financieras y los flujos de recursos nacionales, sobre todo los relacionados con el gasto público ambiental.

La aplicación de los programas de desarrollo sostenible debería asegurar la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales que, a su vez, tendrían que reflejarse en las políticas y decisiones que se adopten a escala nacional, regional y global.

Los estudios de casos y el análisis regional permiten identificar las siguientes medidas necesarias:

- aplicación de una estrategia operacional eficaz a fin de incrementar la asistencia oficial al desarrollo por encima de las contribuciones ofrecidas en Monterrey para actividades de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente;
- diseñar nuevos instrumentos para reactivar los intercambios de deuda por naturaleza y convertirlos en intercambios de deuda por desarrollo sostenible;
- evaluar la factibilidad de establecer un sistema de pagos por servicios ambientales;
- identificar la forma cómo las inversiones extranjeras podrían hacer una mayor contribución al desarrollo sostenible y qué políticas deberían aplicarse para realzar la compatibilidad entre éstas y el desarrollo sostenible;
- mejorar la transparencia en los costos de los subsidios, la incidencia de los impuestos ambientales y las barreras de los mercados;
- ampliar el desarrollo de capacidades e instituciones con el fin de optimizar la movilización de recursos financieros con fines de desarrollo sostenible, sobre todo a nivel regional, con base en las instituciones financieras multilaterales ya existentes en América Latina y el Caribe;
- dar apoyo a las comunidades y a los gobiernos para facilitar su acceso en condiciones igualitarias a mecanismos novedosos de financiamiento que se están estableciendo en la esfera ambiental.

La CEPAL y el PNUD seguirán colaborando e invitando a otras instituciones, con el objeto de respaldar a los gobiernos en la adopción de medidas y políticas que amplíen la inversión y el financiamiento para el desarrollo sostenible. Asimismo, fomentarán el establecimiento de alianzas entre los sectores público y privado y las organizaciones no gubernamentales, destinadas a fortalecer y rediseñar las instituciones públicas y privadas, a fin de que respondan a las necesidades operacionales que plantea la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio y el Plan de Implementación de Johannesburgo.

José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Elena Martínez
Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe del
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

I. INTRODUCCIÓN

La Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida también como “Cumbre de la Tierra”, constituye un verdadero hito en el proceso de búsqueda de bienestar económico, social y ambiental para las generaciones actuales y futuras. Los cinco acuerdos aprobados en la Conferencia representaron la respuesta normativa más amplia y coordinada dada hasta entonces por los gobernantes de todo el mundo, con el objeto de incorporar plenamente la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo.¹

La Cumbre de la Tierra dio inicio a una nueva serie de conferencias mundiales organizadas con el propósito de formular una agenda de desarrollo que se enmarcara en el nuevo contexto internacional, derivado de la globalización. En su conjunto, las conferencias de las Naciones Unidas dedicadas a diversos aspectos del desarrollo que se realizaron en los años noventa (medio ambiente, población, desarrollo social, situación de las mujeres, vivienda y alimentación) contribuyeron a modificar la definición de muchos de los objetivos actuales de desarrollo, que dejaron de formularse exclusivamente en términos de indicadores económicos y pasaron a incorporar estándares de reducción de la pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

El ciclo de conferencias internacionales sobre desarrollo culminó con la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que 191 países adoptaron la Declaración del Milenio, documento en el que se establecen metas específicas para el 2015 en materia de desarrollo humano y de erradicación de la pobreza. Las metas de desarrollo del milenio consisten, entre otras cosas, en reducir a la mitad el número de personas que viven en extrema pobreza y que sufren de hambre, hacer realidad la equidad de género y ampliar la cobertura de la enseñanza primaria al 100%; reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en tres cuartos la mortalidad materna; poner fin a la epidemia de VIH/SIDA; reducir a la mitad el número de personas que no disponen de agua potable, y asegurar la sostenibilidad ambiental. Estas metas reflejan los nuevos imperativos impuestos por la Cumbre del Milenio a la cooperación internacional, en respuesta a la urgente necesidad de lograr un equilibrio entre crecimiento económico, equidad y sostenibilidad ambiental.

A partir de la Cumbre del Milenio, tres eventos están perfilando una agenda de desarrollo a través de una nueva ronda de conferencias internacionales más centrada en metas cuantitativas y en mecanismos para instrumentarlas. Éstas son la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, la Cuarta Conferencia Mundial de la Organización Mundial del Comercio (Conferencia de Doha) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Los participantes en esta última deberán responder al enorme desafío de acordar los mecanismos de instrumentación necesarios para alcanzar las metas establecidas en estas conferencias, en el contexto del desarrollo sostenible.

La clara orientación surgida de estas recientes conferencias de las Naciones Unidas pone en evidencia la necesidad de otorgar atención prioritaria al financiamiento del desarrollo.

¹ Los cinco acuerdos adoptados en la Conferencia son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21, los principios relativos a los bosques, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Con posterioridad a la Cumbre, se adoptaron otros instrumentos multilaterales importantes como la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Protocolo de Kyoto y el Protocolo de Cartagena y el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino de la Contaminación por Fuentes Terrestres.

En el presente documento se analizan los posibles vínculos entre las metas de desarrollo, las estrategias de aplicación y los objetivos acordados en la Cumbre de la Tierra (1992), la Asamblea del Milenio (2000) y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002), en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. La intención no es presentar un análisis detallado de los complejos temas que se han planteado en las conferencias mencionadas, sino ofrecer un esbozo de las tendencias del financiamiento del desarrollo observadas en los últimos años en América Latina y el Caribe, sobre todo de las relacionadas con el medio ambiente, y ofrecer recomendaciones para seguir avanzando en la aplicación de la agenda de desarrollo desde una perspectiva regional.

La Cumbre de la Tierra

Uno de los temas más controvertidos que se plantearon en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y en su seguimiento en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas son los posibles mecanismos de financiamiento del desarrollo sostenible, contemplados en el mandato de la Asamblea General contenido en la resolución 44/228, de 22 de diciembre de 1989.²

En el capítulo 33 del Programa 21 se destaca la necesidad de que los países y la comunidad internacional desplieguen esfuerzos en esta dirección. En el mismo Programa se indica el costo preliminar estimado de su aplicación en los países en desarrollo, y las donaciones y otras formas de financiamiento concesional que debería aportar la comunidad internacional. Según los cálculos considerados, el costo anual promedio de la consecución de las metas del Programa ascendería a unos 600 000 millones de dólares, que se destinarían tanto a la ejecución de programas ambientales como al desarrollo sostenible en un sentido más amplio. Esta suma se divide en unos 125 000 millones de dólares de recursos concesionales, provenientes en su mayor parte de asistencia oficial para el desarrollo equivalente al 0.7% del PIB de los países desarrollados, y 475 000 millones correspondientes a recursos públicos y privados movilizadas internamente por los propios países.

En el Programa 21 se reconoce la necesidad de desplegar especiales esfuerzos para hacer realidad la transición al desarrollo sostenible. Por consiguiente, se sostiene que la creación de condiciones económicas nacionales e internacionales que fomenten las sinergias entre libre comercio y acceso a los mercados, por una parte, y desarrollo sostenible, por otra, son esenciales a fin de que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente se refuercen mutuamente. También se hace hincapié en la

² En la resolución 44/228 se dispone que en la Conferencia se debería prestar especial atención a lo siguiente: "j) determinar medios de proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales, en particular a los países en desarrollo, para programas y proyectos ambientalmente racionales, de conformidad con los objetivos, las prioridades y los planes de desarrollo nacionales, y considerar formas de establecer una vigilancia eficaz del suministro de esos recursos financieros nuevos y adicionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de que la comunidad internacional pueda adoptar nuevas medidas apropiadas sobre la base de datos exactos y fidedignos; k) determinar medios de proporcionar recursos financieros adicionales destinados a adoptar medidas orientadas a resolver problemas ambientales importantes de interés mundial y en especial apoyar a los países, sobre todo a los países en desarrollo, para lo que la aplicación de tales medidas representaría una carga especial y extraordinaria, particularmente por su falta de recursos financieros, experiencia o conocimientos técnicos; l) examinar diversos mecanismos de financiación, incluidos los voluntarios, y considerar la posibilidad de establecer un fondo especial internacional y otros criterios innovadores con miras a conseguir, sobre una base favorable, la transición más eficaz y rápida posible a los países en desarrollo de tecnologías ambientalmente racionales; ... v) determinar cuantitativamente las necesidades financieras para aplicar con éxito las decisiones y recomendaciones de la Conferencia y determinar posibles fuentes de recursos adicionales, incluidas las no convencionales".

importancia de fortalecer la cooperación internacional, a fin de complementar los esfuerzos de los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados. En el Programa 21 también se reconoce explícitamente la necesidad de mayores niveles de financiamiento predecible para alcanzar las metas de mediano y largo plazo, y para la provisión de recursos financieros que se sumen a los ya otorgados a los países en desarrollo.³

Los países signatarios del Programa 21 acordaron, asimismo, facilitar la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los países de bajos y medianos ingresos relacionados con el pago de la deuda externa. Entre otras cosas, se propuso explorar nuevas formas de movilizar recursos públicos y privados, para lo cual se sugiere recurrir con más frecuencia a operaciones de “conversión de deuda”. En cuanto al financiamiento privado, en el Programa 21 se plantea la posibilidad de incrementar la provisión voluntaria de recursos a través de canales no gubernamentales, y de fomentar las inversiones extranjeras directas y la transferencia de tecnología.

En este contexto, el Banco Mundial y los bancos regionales y subregionales se han comprometido a participar más amplia y activamente en la provisión de recursos en condiciones favorables. En el Programa 21 también se consigna la necesidad de reestructurar y fortalecer el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, administrado conjuntamente por el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, para que pueda otorgar fondos concesionales adicionales destinados a la protección del medio ambiente. Entre otros mecanismos contemplados figuran los permisos negociables y la reasignación de recursos originalmente destinados a fines militares. Además, se solicita a los países en desarrollo formular planes nacionales de desarrollo sostenible que permitan poner en práctica las decisiones de la Cumbre de la Tierra.

Hoy, a diez años de la Cumbre, el financiamiento para el desarrollo sostenible sigue siendo uno de los problemas fundamentales que se plantean en el debate internacional. Por una parte, en vista de las tendencias del financiamiento y las inversiones con fines de desarrollo sostenible y los desafíos que suponen, se podría afirmar que no se ha avanzado suficientemente en el logro de las metas financieras establecidas por la comunidad internacional en el Programa 21. Por otra parte, los intentos por reabrir el debate respecto al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible han dificultado aún más las negociaciones sobre este tema.

Financiamiento del desarrollo

El financiamiento para el desarrollo es uno de los temas que han ocupado un lugar más destacado en el debate norte-sur desde los años sesenta. En las negociaciones intergubernamentales realizadas en la década de 1990, sobre todo en la Cumbre de la Tierra, también el tema que ha sido objeto de mayor controversia entre los países del norte y del sur han sido los mecanismos de financiamiento del desarrollo sostenible, en el contexto del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciados”. El principal motivo por el que las conferencias de los años noventa no cumplieron sus propósitos fue el hecho de que los gobiernos de los países desarrollados no se mostraron dispuestos a cumplir las metas acordadas de AOD de 0.7% del PIB.

³ Véanse los párrafos 33.6 y 33.7 del capítulo 33 del Programa 21.

En los treinta años transcurridos desde la publicación del informe de la Comisión Pearson, *Partners in Development*, las condiciones mundiales para el desarrollo han cambiado radicalmente, pero las propuestas siguen siendo prácticamente las mismas.⁴ Los países en desarrollo consideran que el financiamiento es el factor clave del proceso y han solicitado reiteradamente que se celebre una conferencia de las Naciones Unidas sobre este tema; los países donantes industrializados han preferido concentrarse en la inversión extranjera directa, la movilización interna de recursos y la buena gobernabilidad nacional. En el quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1997, se adoptó la resolución 52/179 en la que se solicitaba la organización de un foro intergubernamental de alto nivel sobre financiamiento del desarrollo a más tardar en el año 2001.

Los preparativos de esta conferencia se basaron en una amplia gama de consultas iniciales de la Secretaría, en las que participaron gobiernos, órganos intergubernamentales, instituciones financieras públicas, instituciones financieras del sector privado, representantes del comercio y la industria, organismos de investigación y organizaciones de la sociedad civil. Éste fue uno de los aspectos más innovadores de los preparativos de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo.

La Conferencia, realizada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo del 2002, fue un importante acontecimiento que incluso permitió retomar y reincorporar la dimensión económica en los debates realizados al más alto nivel posible en el marco de las Naciones Unidas. Además de 50 Jefes de Estado y de Gobierno, asistieron a la Conferencia representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Comercio, la sociedad civil y el sector empresarial, como también altos funcionarios de ministerios de hacienda, comercio y relaciones exteriores.

Los temas analizados en esa oportunidad podrían agruparse en dos categorías: la nueva agenda amplia de desarrollo, y la función de las instituciones y organizaciones multilaterales. Los participantes se refirieron a los cambios de alcance mundial que imponen la necesidad de adoptar un nuevo enfoque con respecto al desarrollo y concordaron en la necesidad de definir una nueva agenda de desarrollo sobre esa base. Esta agenda debería diferenciarse radicalmente de la que ha regido en los últimos cincuenta años y, por lo tanto, habría que actualizar las instituciones y los mecanismos internacionales pertinentes.

La Conferencia dio un gran impulso a la consideración del desarrollo como el elemento central de la agenda global y al concepto de una alianza mundial en favor del desarrollo. La amplitud de la agenda de financiamiento para el desarrollo (en la que se incluyen la movilización de recursos a nivel nacional, la inversión extranjera directa y otras fuentes privadas de recursos, la asistencia oficial para el desarrollo, el comercio, el alivio de la carga de la deuda y aspectos sistémicos) ofreció las bases para analizar posibles formas de superar la pobreza y de los obstáculos que lo impiden, y permitió destacar el hecho de que las Metas de Desarrollo del Milenio acordadas de común acuerdo por los países son una herramienta de medición del progreso logrado en la consecución de esos objetivos.

Los principales temas que aparecen en el documento final adoptado en la conferencia y en los debates posteriores, son los siguientes:

⁴ El financiamiento para el desarrollo atraviesa por una crisis desde hace muchos años. Ya en 1969 se hacía referencia en el informe Pearson a una “atmósfera en que la asistencia para el desarrollo despierta cada vez menos interés ” en los países industrializados y a “indicios de desánimo y creciente impaciencia” en los países en desarrollo. La comisión de expertos encabezada por Lester Pearson llegó a la conclusión de que la asistencia para el desarrollo se veía enfrentada a una “grave crisis” y recomendó adoptar medidas que favorecieran a los países en desarrollo en el ámbito del comercio, alentar la inversión extranjera directa (IED) en esos países y aumentar la asistencia oficial para al desarrollo al 0.7% del PIB de los países donantes.

a) Políticas: el compromiso de los países en desarrollo de avanzar en las reformas de políticas debería complementarse con la asistencia financiera necesaria. En el Consenso de Monterrey se reiteran los acuerdos sobre las políticas que deberían adoptarse en los países en desarrollo con el objeto de movilizar recursos internos, atraer inversiones privadas y utilizar adecuadamente los recursos recibidos. Asimismo, se reitera la importancia de las políticas adecuadas y de la gobernabilidad para la eficiente utilización de la asistencia oficial para el desarrollo. Por su parte, la comunidad internacional se comprometió a intensificar los esfuerzos por ayudar a los países en desarrollo a alcanzar las metas acordadas a nivel internacional.

b) Oportunidades: los países desarrollados no sólo deben comprometerse a eliminar las barreras comerciales que afectan a los más pobres, sino también a ayudar a los países en desarrollo a superar las limitaciones que les impiden aprovechar todos los beneficios que podrían aportarles el comercio y las inversiones externas. El comercio es una importante fuente de oportunidades para todos los países, por lo que la ampliación del acceso a los mercados y la efectiva participación de los países en desarrollo en la aplicación de la agenda de Doha se consideran esenciales para que los beneficios de la globalización se extiendan a todos los países.

c) Recursos: deberían adoptarse medidas para hacer efectiva la provisión de los niveles porcentuales acordados de asistencia oficial para el desarrollo. En el Consenso de Monterrey se reconoce la necesidad de un considerable incremento de ese tipo de asistencia, tanto bilateral como multilateral, para que los países más pobres puedan reducir la pobreza a la mitad y alcanzar otras metas de desarrollo acordadas a nivel internacional. Los anuncios hechos por la Unión Europea y los Estados Unidos en la Conferencia podrían indicar que ha comenzado a invertirse la tendencia a la reducción o el estancamiento de la asistencia. Concretamente, la decisión de la Unión Europea de elevar este tipo de asistencia al 0.39% del PIB hasta el año 2006 y el anuncio de Estados Unidos de un incremento de 5 000 millones de dólares en un plazo de tres años son pasos importantes en esa dirección, que deberían complementarse con la aplicación de la iniciativa para los países pobres muy endeudados, a fin de dar una solución duradera al problema de la carga de la deuda de los países de bajos ingresos, y ampliar las posibilidades de atraer inversiones extranjeras directas.

d) Instituciones: el desarrollo de capacidades puede contribuir en gran medida al fortalecimiento institucional en todas las áreas consideradas en la agenda de financiamiento para el desarrollo (entre otras, movilización y uso más eficiente de recursos nacionales, creación de un clima que favorezca las inversiones, creación de condiciones que permitan a los países en desarrollo aprovechar las oportunidades comerciales y manejo de la deuda externa).

e) Dimensiones sistémicas y participación de los países en desarrollo: en la Conferencia se aludió en varias oportunidades a la adopción de medidas y el establecimiento de nuevos mecanismos institucionales, pero el tema más destacado fue la estrecha colaboración entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en el financiamiento del desarrollo en los últimos dos años; se señaló que esta colaboración debería facilitar una mayor colaboración a escala nacional y mundial en la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Monterrey. A la vez, se expresó gran interés por ampliar la participación de los países en desarrollo y asegurar que los participantes en los debates y la adopción de decisiones internacionales están bien informados sobre los puntos de vista de éstos. También se solicitó mejorar la gobernabilidad económica mundial, es decir, dar mayor coherencia y consistencia a los sistemas monetario, financiero y comercial, mediante una mayor colaboración entre las instituciones existentes. Estas reformas sistémicas del sistema financiero internacional se consideran otro elemento que podrían contribuir a la provisión de financiamiento adecuado y constante a los países en desarrollo.

f) Control y fortalecimiento: los participantes concordaron en que para realzar la eficacia de los procesos de desarrollo se debe prestar particular atención a los resultados y aplicar un enfoque sistémico al control de las actividades de todas las partes involucradas.

Los Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron a la Conferencia de Monterrey se comprometieron a actuar concertadamente en el plano nacional, regional e internacional; a velar por el adecuado seguimiento de la aplicación de los acuerdos y compromisos adoptados en esa oportunidad, y a seguir estableciendo vínculos entre las organizaciones financieras, de desarrollo y de comercio, y entre las medidas que se adoptan en esos ámbitos. Asimismo, reconoció que las instituciones actuales deberían actuar en forma más coordinada, junto con respetar sus respectivos mandatos y estructuras. En vista de esto, se contempló la posibilidad de crear mecanismos que permitan a representantes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y a los integrantes del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional reunirse periódicamente para analizar el seguimiento de la Conferencia de Monterrey. También se pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que presente un informe anual sobre las actividades de seguimiento y que se organice una conferencia internacional de examen de la instrumentación del Consenso, cuyas características deberían definirse a más tardar en el 2005.

Recuadro I.1

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN MONTERREY

El más importante de todos los compromisos asumidos fue el anuncio de los Estados Unidos y la Unión Europea de incrementar la asistencia oficial para el desarrollo, que supondrá un aumento de 12 000 millones anuales a partir del 2006.

- Estados Unidos aportará 10 000 millones de dólares anuales de asistencia oficial para el desarrollo en los próximos cuatro años (1 300 millones en el 2004, 3 700 en el 2005 y 5 000 en el 2006); a partir de entonces, mantendrá el nivel alcanzado en el 2006. Esto representa un aumento del 50% con respecto a la cifra actual.
- La Unión Europea aumentará la asistencia oficial para el desarrollo como proporción del producto nacional bruto del 0.33% actual a 0.39% en el 2006, lo que representa 7 000 millones de dólares adicionales por año, cifra que seguirá subiendo conforme a la inflación y el crecimiento económico.

La Unión Europea también se comprometió a lo siguiente:

- tomar medidas concretas para armonizar los procedimientos empleados por los donantes en el 2004;
- elevar la asistencia destinada al desarrollo de capacidades en el ámbito del comercio;
- procurar que las medidas internacionales de carácter económico reflejen en mayor medida los puntos de vista de los países en desarrollo;
- sostener conversaciones sobre una mayor desvinculación de la asistencia;
- procurar que se inicie un proceso destinado a identificar los bienes públicos globales;
- considerar la posibilidad de recurrir a fuentes novedosas de financiamiento, y
- otorgar prioridad a la sostenibilidad de la deuda.

Por último, aunque la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo permitió evaluar en detalle muchas de las dimensiones de este tema, en los debates e informes se prestó poca atención a la dimensión ambiental.⁵ Sin embargo, la importancia de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible fue mencionada en varios de las intervenciones oficiales.

Perspectivas generales

La importancia de integrar la dimensión ambiental en las políticas, prioridades y actividades de los sectores económicos para avanzar en el proceso de cimentación de un desarrollo sostenible ha sido ampliamente reconocida. Esta relación también es esencial para la adecuada consideración del medio ambiente por parte de los sectores empresarial y financiero y para canalizar las inversiones hacia actividades vinculadas con la sostenibilidad ambiental.

Por lo tanto, es urgente y necesario realizar un análisis de los vínculos existentes en la esfera del desarrollo sostenible en el contexto del financiamiento del desarrollo. Las seis tendencias descritas a continuación reflejan los factores que han caracterizado el financiamiento para el desarrollo sostenible desde 1992:

1. La solución del problema de la **deuda externa** se ha convertido en un componente esencial del logro de un entorno que facilite el desarrollo sostenible. El volumen creciente e insostenible de la deuda externa de los países en desarrollo, sobre todo de los más pobres, les impide formular estrategias de desarrollo sostenible y asignar recursos a la protección del medio ambiente. Con el propósito de mitigar los efectos negativos de la deuda externa en lo que respecta al desarrollo, la comunidad internacional ha evaluado la situación de 42 países pobres altamente endeudados y en 2002 ya había 27 beneficiados por la aplicación de medidas de alivio de la deuda, concretamente la Iniciativa para los países pobres muy endeudados.⁶ Aunque a través de esta iniciativa del Fondo Monetario y el Banco Mundial ya se ha empezado a prestar asistencia a algunos países para hacer frente al problema de la deuda, es imprescindible la adopción de más medidas para eliminar la deuda insostenible de éstos y otros. En este sentido, América Latina y el Caribe no se encuentran en mejores condiciones que otras regiones en desarrollo, puesto que el saldo de la deuda regional fue en constante aumento en la década de 1990, partiendo de menos de 500 000 millones de dólares para superar los 800 000 millones al término del decenio.
2. Los flujos de **asistencia oficial para el desarrollo** han disminuido notablemente y en la actualidad representan menos de la tercera parte de los compromisos adquiridos en Río. A esto se suma el hecho de que la asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo se redujo del 0.35% del PIB de los países donantes en 1992 al 0.22% en 1997. En los años siguientes, se observa un ligero incremento a un 0.23% en 1998 y un 0.24% en 1999, y una nueva baja al 0.22% en el 2000 y el 2001.⁷ Además de las variaciones cuantitativas, se observan cambios en la distribución

⁵ La CEPAL y el PNUD organizaron un evento paralelo a la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, con el propósito de explorar las posibilidades de establecer alianzas entre el sector público y privado en América Latina y el Caribe en el ámbito de las inversiones, otorgando particular atención al medio ambiente.

⁶ La Iniciativa fue adoptada en septiembre de 1996 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el propósito de reducir la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados en un plazo de seis años. Véase FMI/Banco Mundial (2001).

⁷ Véase (<http://www.oecd.org/dac>). Sólo cinco países (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia) asignaron un mínimo del 0.7% del PIB en el año 2000.

sectorial de la asistencia oficial para el desarrollo. En los años noventa, la asistencia dejó de concentrarse en las sectores comerciales —manufacturas y telecomunicaciones, entre otros— y comenzó a orientarse a los sectores de la salud, la educación, otros servicios sociales y el medio ambiente. Este cambio de dirección de la asistencia oficial para el desarrollo pone en evidencia la mayor inclinación de los donantes a financiar actividades de erradicación de la pobreza y, asimismo, la tendencia a la liberalización y la privatización característica de los años noventa. Los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos adoptaron una recomendación en la que solicitan la no condicionalidad de los recursos destinados a los países menos adelantados, a fin de realzar su eficacia. En la última década, la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales ha tenido una evolución heterogénea: mientras los fondos destinados a la protección de recursos hídricos y tierras han aumentado, se ha producido una disminución de la asistencia para el desarrollo sostenible de océanos y mares, protección de la atmósfera, explotación agrícola sostenible y lucha contra la deforestación. La proporción de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a estas áreas disminuyó de un 25% en 1996 a un 17% en 1999. La distribución de la asistencia entre regiones y países también es desigual. En el período 1998-2000 ningún país latinoamericano y del Caribe figura entre los diez primeros receptores de ayuda. En ese período, los recursos asignados a la región disminuyeron de poco más de 5 200 millones de dólares en 1998-1999 a cerca de 5 000 millones en 1999-2000, lo que equivale al 12% de la asistencia bilateral bruta total, que superó los 43 000 millones de dólares.

3. En cambio, los **flujos financieros internacionales privados** han registrado un notable incremento, pero presentan dos características inquietantes: la volatilidad y una alta concentración en países desarrollados y unas pocas economías emergentes, lo que margina a los países más pobres.⁸ El comercio internacional también se ha convertido en un factor esencial del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Por lo tanto, las estrategias de exportación han pasado a ser el eje de las estrategias de desarrollo, lo que realza la importancia de los acuerdos internacionales de comercio, sobre todo los suscritos en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Esto explica la importancia prioritaria de la transferencia de tecnologías más limpias y eficientes y del acceso a los mercados de los productos de países en desarrollo.⁹ Además de la marcada volatilidad de las inversiones extranjeras de cartera y los préstamos de bancos internacionales, en la década de 1990 la inversión extranjera directa se elevó aceleradamente, tendencia que continuó observándose en el 2000. La corriente neta de inversión extranjera directa registró un ininterrumpido aumento en los años noventa, al término de los cuales ascendía a

⁸ Tal como se señala en el informe del noveno período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas publicado el 12 de diciembre del 2000 (E/CN.17/2001/5), la corriente de recursos creció considerablemente entre 1990 y 1999, de 126 000 millones de dólares a 147 000, pero diez países en desarrollo absorbieron cerca del 80% del total de la inversión extranjera directa, en tanto que los flujos de capital, en general, han mostrado una gran volatilidad. Véase también CEPAL (2001e).

⁹ Además, en las últimas dos décadas se han acumulado más pruebas científicas de la existencia de una serie de fenómenos de alcance mundial sin precedentes, que responden a la creciente magnitud de las actividades humanas, entre otros el calentamiento de la atmósfera, el deterioro de la capa de ozono estratosférica (“agujero en la capa de ozono”), la reducción de la diversidad biológica, el traslado transfronterizo de desechos peligrosos, y los procesos de desertificación y sequía. La aceleración de la globalización económica y del deterioro del medio ambiente mundial se han traducido en una mayor interdependencia entre las áreas ecológica y económica. La respuesta internacional a este hecho histórico sin precedentes mediante la adopción de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Lo que aún no se ha hecho es asegurar que éstos y los acuerdos multilaterales de comercio se complementen y refuercen conjuntamente el desarrollo sostenible.

240 000 millones de dólares, lo que se compara con 30 000 millones en 1992. Sin embargo, los recursos siguieron muy concentrados. Las inversiones netas de cartera en los países en desarrollo ascendieron a un máximo sin precedentes de 91 000 millones de dólares en 1994, para luego reducirse a 25 000 millones en 1998, antes de mostrar una cierta reactivación en los dos años siguientes. Este fenómeno de carácter mundial se manifiesta con gran fuerza en América Latina y el Caribe. La entrada neta de IED aumentó de un promedio anual de 18 200 millones de dólares en el período 1990-1994 a 69 500 millones en 1995-1999 y a un máximo de 105 200 en 1999, antes de iniciar una trayectoria decreciente que se ha prolongado hasta el 2002. De esta manera, las inversiones se redujeron de 88 500 millones en el 2000 a una cifra estimada en 79 700 en el 2001. También se observan diferencias entre un país y otro: mientras Argentina y Bolivia registran una marcada contracción de la IED, en México y Ecuador se registra una tendencia positiva. Además, a lo largo de prácticamente toda la década de 1990 se observó una entrada neta de recursos totales, pero a partir del 1999 se produjo una inflexión en esta tendencia. Por este motivo, las transferencias netas positivas pero decrecientes recibidas por América Latina y el Caribe y atribuibles a inversión extranjera directa se vieron contrarrestadas con creces por la ampliación de las transferencias desde la región al exterior correspondientes a flujos financieros. Evidentemente, la volatilidad de los flujos financieros obstaculiza el desarrollo sostenible de los países en desarrollo. Debido a la creciente importancia de las corrientes externas de capital privado como fuente de inversiones y de su potencial futuro, así como a la presión que ejercen las instituciones financieras internacionales, los gobiernos se han visto obligados a fortalecer la estabilidad macroeconómica, liberalizar los mercados financieros y comerciales, y adoptar políticas que favorezcan la inversión extranjera. Sin embargo, en algunos países, la liberalización de los mercados comerciales y financieros ha reducido la competitividad de los productores nacionales y acentuado la volatilidad financiera, sin incrementar sustancialmente la entrada de inversiones, las exportaciones y el crecimiento económico.

4. Los **aportes financieros de organismos internacionales**, consistentes en donaciones y préstamos destinados a la adopción de medidas ambientales, se han incrementado notablemente. Cada vez con más frecuencia, estos organismos aplican criterios ambientales en la evaluación de sus proyectos. América Latina y el Caribe cuentan con la red más completa de instituciones bancarias multilaterales del mundo en desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Latinoamericano de Reserva, un mecanismo regional de apoyo a la balanza de pagos. Todas estas instituciones se ocupan de fomentar el crecimiento económico ambientalmente sostenible y que contribuye a mitigar la pobreza. Junto con actuar como catalizadores de financiamiento internacional para la región, son además una importante fuente de recursos de carácter anticíclico.
5. Ya han comenzado a operar **fondos multilaterales internacionales** que otorgan recursos concesionales, entre otros el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, pero sus recursos son limitados en relación con los compromisos internacionales y la magnitud de los problemas globales. Las asignaciones de recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial destinadas a América Latina y el Caribe (23% del total) han mostrado una tendencia similar a la de las asignaciones mundiales a lo largo de la década. Después del rápido incremento registrado entre 1994 y el 2000, en el 2001 y el 2002 se produjo un marcado descenso. Por todo ello, la comunidad internacional ha comenzado a analizar nuevas modalidades de financiamiento e inversión con fines de desarrollo sostenible, basadas en la evaluación de los servicios ambientales mundiales, que podrían ser objeto de transacciones internacionales, aunque ésta es un área que recién comienza a desarrollarse. El mecanismo de

desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto podría convertirse en un instrumento eficaz de mercado. Actualmente se están celebrando conversaciones en varios foros para estudiar posibilidades de seguir fortaleciendo estos mecanismos de financiamiento y movilizar más recursos para el desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

6. Aunque el marco de políticas para la movilización de recursos nacionales es muy importante, las políticas de **financiamiento interno** del desarrollo sostenible, expresado en el gasto ambiental público y privado, han evolucionado con mucha lentitud, lo que refleja la débil posición que siguen ocupando las instituciones pertinentes dentro del aparato estatal, sobre todo en los países en desarrollo. Algunas de las opciones más importantes en este campo son el refuerzo de los mercados financieros nacionales, la reforma del gasto público, la aplicación de impuestos ambientales y la adopción de compromisos políticos en el sentido de reorientar recursos financieros, lo que exigiría reformas estructurales y macroeconómicas. Uno de los mayores problemas que plantea el diseño de un marco de políticas para la movilización de recursos financieros internos con fines de desarrollo sostenible es la integración del financiamiento para el medio ambiente en el financiamiento general. Un requisito previo esencial para que se dé esta integración es el establecimiento de relaciones de cooperación entre varios ministerios, sobre todo entre los de hacienda y medio ambiente, que deberían colaborar en la concepción y el manejo de los mecanismos para imbuir el financiamiento de los diversos aspectos del desarrollo sostenible. Entre otras cosas, este proceso debería consistir en la determinación específica del gasto público ambiental, la creación de mecanismos fiscales que permitan reducir los subsidios que tienen efectos negativos para el medio ambiente, establecer tarifas y cargos ambientales aplicables a los usuarios y administrar programas de derechos de emisión transables. Por otro lado, aunque muchos países en desarrollo han liberalizado sus regímenes comerciales en los últimos años a fin de facilitar el desarrollo, las reformas correspondientes no siempre se han traducido en un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Además, la introducción de reformas económicas en los países en desarrollo y la ampliación del acceso a los mercados de los países desarrollados no bastan para garantizar un aumento de las ganancias por concepto de exportaciones y una mayor participación en el comercio internacional. Para que las industrias que producen bienes de exportación crezcan, también es necesario que cuenten con condiciones favorables: una infraestructura de transporte, estructuras y procedimientos administrativos eficaces, y servicios financieros vinculados al comercio.

El presente documento representa un primer intento por realizar un análisis amplio del financiamiento del desarrollo sostenible, en el que se tomen en consideración las tendencias internacionales y nacionales de la última década, sobre todo las observadas en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, se incluye una descripción general del desempeño en la región respecto a la evolución de la deuda externa, la asistencia oficial para el desarrollo, la cooperación financiera multilateral, el otorgamiento de fondos concesionales, la inversión extranjera directa y el financiamiento a nivel nacional.

A nuestro juicio, el financiamiento del desarrollo sostenible debería ser objeto de un análisis sustantivo y de amplio alcance, que no se limite al aspecto cuantitativo sino que también se haga extensivo a sus fines, tema que no terminó de discutirse en la Conferencia de Monterrey y que será examinado nuevamente por los Jefes de Estado que participen en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. En el futuro también analizar más en detalle las conclusiones de la Conferencia de Doha, pero en este caso nos hemos circunscrito a los vínculos entre la Conferencia de Monterrey y la Cumbre de Johannesburgo.

En este documento se examinan las dimensiones internacionales del financiamiento, en particular sus repercusiones en América Latina y el Caribe; a continuación, se hace referencia a la importancia de las políticas nacionales de financiamiento del desarrollo sostenible, incluidas las iniciativas públicas y privadas de la última década. Este examen se basa en siete estudios de casos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Trinidad y Tabago), a partir de cuyos resultados preliminares se recomienda el fortalecimiento institucional, a fin de mejorar los resultados de la gestión pública y privada del medio ambiente e incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas sectoriales, sobre todo en áreas de crucial importancia como el agua, los recursos energéticos, la minería, las obras de infraestructura, el transporte y el manejo de los recursos naturales renovables, incluidos los forestales y pesqueros.

En la década de 1990 los países de América Latina y el Caribe se centraron en la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas que sirvieran de base al crecimiento sostenido. Sin embargo, al término de ese período quedó en evidencia que la estabilidad macroeconómica no es suficiente por sí sola. De hecho, está muy vinculada a otras dimensiones del desarrollo fuera del crecimiento, entre otras la distribución de oportunidades, la sostenibilidad ambiental, la respuesta a los riesgos de alcance global y la gobernabilidad. En este contexto, los fondos públicos bilaterales y multilaterales de desarrollo seguirán siendo una importante fuente de financiamiento de las actividades de lucha contra la pobreza y la degradación del medio ambiente, como también para contrarrestar los efectos negativos de la globalización. Para que el desarrollo sostenible pueda convertirse en realidad, se necesitan recursos públicos que puedan destinarse a la seguridad social, la salud pública, la educación, la protección del medio ambiente, obras de infraestructura, fomento de la diversidad cultural, estabilidad económica y empleo. El presupuesto de los países puede ser muy útil como mecanismo de ahorro y redistribución de recursos. Por su parte, los gobiernos pueden canalizar más recursos al desarrollo sostenible, recurriendo para ello a la reforma del sistema tributario, y eliminando los subsidios de efectos negativos y los gastos improductivos. En vista de esto, en el documento se hace referencia a la posibilidad de utilizar instrumentos económicos para reforzar la gestión ambiental.

La inversión privada, que ha aumentado notablemente en los últimos años, puede también hacer una importante contribución al proceso de desarrollo, que podría complementarse con la adopción de políticas de fomento de las inversiones por parte de los gobiernos. En todo caso, la inversión privada sólo puede tener efectos positivos si contribuye a un desarrollo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente y justo en términos sociales.

Por lo tanto, es muy importante conocer el volumen de recursos públicos y privados que se destinan actualmente al desarrollo sostenible, a nivel nacional e internacional. El análisis sistemático de los vínculos entre la situación ambiental y el crecimiento económico se ha visto dificultado por la falta de datos confiables y metodologías comparables, que permitan calcular el gasto público nacional y local.

El análisis general lleva a plantear cuatro preguntas sobre el financiamiento futuro del desarrollo sostenible en la región. Estas preguntas son las siguientes:

1. ¿Cómo se podrían superar los obstáculos políticos, económicos y sociales que dificultan la adopción de mecanismos alternativos de financiamiento del desarrollo?
2. ¿Qué marcos institucionales y metas multilaterales, tanto cuantitativas como cualitativas, se necesitan para abrir nuevos mercados de bienes ambientales y asegurar que la inversión privada contribuya al logro de las metas de desarrollo sostenible?

3. ¿Qué medidas habría que tomar a escala global a fin de movilizar el volumen de recursos públicos necesarios para ejecutar programas de desarrollo en los países en desarrollo y financiar programas internacionales?
4. ¿Qué posibilidades ofrece la política fiscal para movilizar o redistribuir recursos de los países que puedan destinarse al desarrollo sostenible?

II. TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

En los últimos años ha aumentado la importancia de los fondos internacionales dedicados al logro de los objetivos ambientales como consecuencia tanto de cambios de los flujos financieros internacionales provenientes de fuentes tradicionales como de la creación de nuevas fuentes internacionales de financiamiento destinado a fines ambientales. En el presente capítulo se analizan las tendencias recientes de los flujos financieros internacionales, tanto a nivel mundial como regional, y su contribución a los objetivos del desarrollo ambientalmente sostenible.

En general es difícil hacer estimaciones de los flujos financieros para el medio ambiente que provienen de las fuentes tradicionales. Por un lado, los préstamos y fondos de asistencia oficial asignados a actividades sectoriales no ambientales pueden incluir componentes ambientales importantes; por otro, hay deficiencias de información sobre las inversiones y gastos relacionados con el medio ambiente que realiza el sector privado internacional. En la segunda sección del capítulo se examina cómo han cambiado los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en el último decenio, su distribución en las regiones del mundo y qué proporción de esa asistencia está vinculada a los objetivos ambientales. En la tercera sección se abordan los flujos financieros internacionales privados. Se analiza la concentración de dichos flujos en unos pocos países y sectores productivos dentro de la región y se revisan las diferentes estrategias utilizadas por las empresas transnacionales para tomar decisiones en materia de inversión. Las transferencias de tecnologías más limpias, el desempeño ambiental relacionado con la inversión de empresas extranjeras y los sectores económicos involucrados son los principales temas que vinculan los flujos internacionales privados con el medio ambiente. En la cuarta sección se analiza el financiamiento proporcionado por las instituciones multilaterales de Bretton Woods y las instituciones financieras regionales (el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) y subregionales (la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)). Además de los préstamos y donaciones ambientales que otorgan y las operaciones sectoriales con componentes ambientales que financian, los organismos financieros internacionales han desarrollado mecanismos para evaluar los proyectos que financian desde un punto de vista de sostenibilidad.

Los nuevos mecanismos financieros que se han creado para la implementación de los acuerdos ambientales internacionales, como los Protocolos de Montreal y Kyoto, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y demás instrumentos, han dado lugar a nuevas fuentes de financiamiento ambiental que atienden los problemas ambientales mundiales (pérdida de biodiversidad, cambio climático, agotamiento de la capa de ozono). En la sección quinta se analizan estos mecanismos financieros, con especial atención al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y las perspectivas para la implementación futura del mecanismo de desarrollo limpio establecido en el Protocolo de Kyoto.

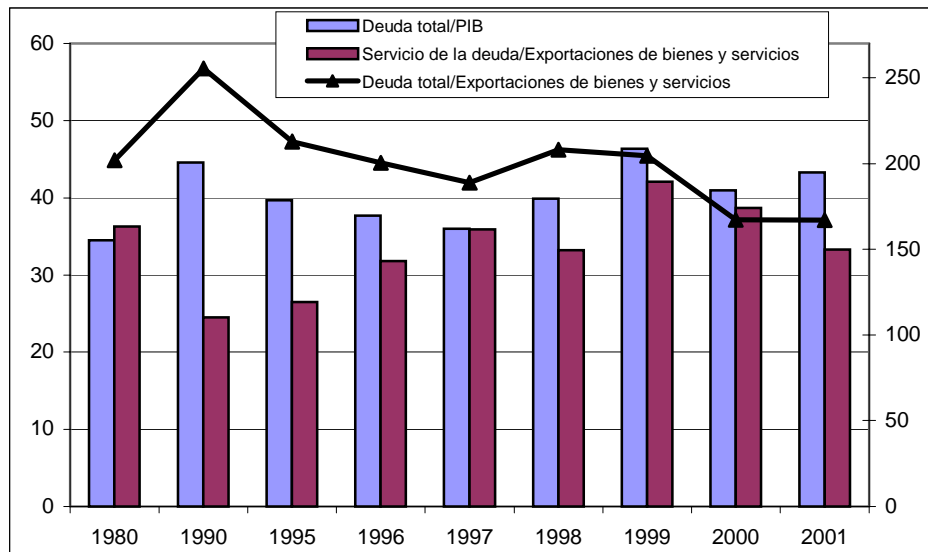
Estos flujos financieros no pueden examinarse sin considerar las salidas de capitales financieros regionales, que se vinculan principalmente a la deuda externa de los países, ya que la asignación de recursos para el desarrollo ambientalmente sostenible se ve limitada por las obligaciones del servicio de la deuda. En la primera sección del capítulo, pues, se estudian las tendencias relativas a la carga de la deuda externa regional, que actúa como un obstáculo enorme para la prestación de financiamiento para el desarrollo sostenible. En esta sección también se revisa la experiencia de la región en el uso de los programas de conversión de deuda para la protección ambiental (canjes de deuda por naturaleza).

1. Deuda externa y medio ambiente

En muchos países en desarrollo, los niveles insostenibles de deuda externa continúan siendo uno de los obstáculos principales para el desarrollo. El proceso de creación de instituciones ambientales en el sector público coincidió con la crisis de la deuda que comenzó en la década de 1980, por lo que el apoyo político para asignar recursos públicos adicionales para sufragar las nuevas prioridades se vio socavado por la onerosa carga de la deuda. En consecuencia, se ha limitado significativamente el gasto público que los países en desarrollo destinan al logro de los objetivos sociales y ambientales. Esta situación es especialmente crítica en el caso de los países que tienen un alto endeudamiento externo en relación con su capacidad exportadora, dado que muchos de ellos no cuentan con empresas privadas eficientes del sector formal y tienen una capacidad limitada para atraer financiamiento nuevo, lo que a su vez afecta a la inversión interna.

A lo largo de los años noventa el saldo de la deuda de la región de América Latina y el Caribe creció en forma sostenida, aumentando de menos de 500 000 millones de dólares a más de 800 000 millones para fines de la década (Banco Mundial, 2002). Sin embargo, como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, la deuda total se redujo de 255% en 1990 a 167% en 2001, principalmente debido al buen desempeño exportador de la región. Lamentablemente, en proporción al producto no ha habido avances significativos ya que, pese al leve crecimiento del PIB real regional,¹ la deuda sólo se ha reducido del 45% del PIB en 1990 al 43% en el 2001. Por otra parte, el servicio de la deuda se ha incrementado de manera importante en el mismo período, alcanzando al 42% de las exportaciones en 1999 antes de retroceder al 33% en el 2001.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE LA DEUDA, 1980-2001
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance. Financing the Poorest Countries*, Washington, D.C., marzo de 2002.

¹ CEPAL (2001a).

Además, en algunos países de la región la situación es mucho peor: Argentina, Bolivia y Brasil presentaban en 2000 una relación entre la deuda total y las exportaciones equivalente al doble de la media regional, en tanto que la de Nicaragua representaba tres veces el valor de las exportaciones. Como proporción del PIB, los valores fluctúan entre el 24% en Guatemala y la República Dominicana, pasando por el 42% de Brasil hasta llegar a un 221% en Guyana y un 333% en Nicaragua.

En 1996, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) pusieron en marcha la Iniciativa para los países pobres muy endeudados, cuyo objetivo era mitigar el impacto de la deuda externa en el desarrollo de los países. Esta medida se amplió en 1999 y contemplaba la cancelación de por lo menos el 90% de la deuda de los países que reunieran las condiciones exigidas. Algunos países han empezado a recibir asistencia en el marco de esta iniciativa, pero es preciso hacer mayores esfuerzos. A julio de 2002, había 27 países beneficiarios, de un total de 42 que cumplían los requisitos necesarios para pertenecer a la Iniciativa. El requisito de que los beneficiarios preparen documentos sobre la estrategia para la reducción de la pobreza debiera contribuir a incorporar las políticas destinadas a lograr este propósito en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. En América Latina y el Caribe, Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua ya fueron declarados países que pueden acogerse a esta iniciativa, gracias a lo cual se harán beneficiarios de condonaciones del servicio de la deuda total nominal de aproximadamente 2 060, 1 030, 900 y 4 500 millones de dólares, respectivamente.²

Otra iniciativa relacionada con el problema de la deuda externa es su utilización con fines ambientales. De antigua data son las operaciones de “conversión de deuda por naturaleza”. En 1987, el Gobierno de Bolivia y la organización Conservación Internacional realizaron el primer canje de deuda por protección de recursos naturales, y en el mismo año le siguieron Costa Rica y Ecuador. El mecanismo prosperó hasta principios de los años noventa y facilitó la cancelación de la deuda de algunos países de América Latina hasta una cifra nominal de 90 millones de dólares, que en ese momento representaban el 93% de las operaciones de canje de deuda por recursos naturales en los países en desarrollo (WRI, 1992). Desde entonces estas transacciones han continuado y se estima que han superado los 1 500 millones de dólares y abarcan a más de 20 países del mundo, número que sigue incrementándose (Deacon y Murphy, 1997).³

El canje o conversión de deuda se define como la cancelación de parte de la deuda externa del gobierno deudor a cambio de un compromiso de movilizar recursos nacionales, en moneda nacional u otro activo, para un propósito acordado. Los objetivos principales de los canjes son reducir la deuda de los países e incrementar los recursos que pueden destinarse a la conservación. Uno de los mecanismos más habituales de canje es el bilateral, en que el gobierno acreedor condona deuda pendiente a un gobierno deudor y éste se compromete a destinar una cantidad acordada —normalmente menor que el valor nominal de la deuda— de fondos de contrapartida en moneda nacional a la conservación del medio ambiente. Estos fondos pueden canalizarse a través de instituciones públicas o privadas.⁴ El segundo mecanismo se conoce como el modelo a tres bandas⁵ y consiste en que una organización conservacionista, generalmente del país deudor, entra en contacto con representantes de instituciones internacionales interesadas en dar apoyo financiero a una actividad de gestión ambiental que también sea de interés para el país deudor. Luego la organización internacional aporta los fondos para la adquisición de una parte de la deuda, que compra en el mercado secundario con un valor inferior al nominal, y negocia la cancelación

² FMI/Banco Mundial (2001, 2002) (<http://www.worldbank.org/hipc/progress-to-date/>).

³ El UNICEF ha utilizado el mismo mecanismo para financiar programas para la infancia.

⁴ El capital y el servicio de la deuda se cancelan siguiendo el mismo calendario.

⁵ Este mecanismo se utilizó principalmente en los primeros canjes, a fines de los años ochenta y principios de los noventa.

de la deuda en forma independiente con la principal institución financiera del país deudor, a cambio de la financiación para los proyectos de conservación de la naturaleza.⁶

La segunda oleada de canjes de deuda externa por naturaleza en la región se produjo a instancias de la Iniciativa para las Américas, lanzada por los Estados Unidos en 1990 y que se mantiene vigente hasta nuestros días. En ella se considera la reducción de la deuda con los Estados Unidos de los países de la región que se acojan al Plan Brady y suscriban un acuerdo con el gobierno estadounidense. Se condona un porcentaje del principal de la deuda y los intereses, que se pagan en moneda nacional, se destinan a un fondo fiduciario para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el país correspondiente. La mayoría de los fondos nacionales para el medio ambiente creados en América Latina tienen su origen en esta propuesta. La Iniciativa para las Américas ha proporcionado 876 millones de dólares para el alivio de la deuda, además de 154 millones de donaciones nacionales, y ha tenido un costo de 90 millones para los Estados Unidos. Se está aplicando en siete países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica y Uruguay.⁷ Canadá se unió también a la Iniciativa y ha ofrecido reducciones de la deuda a Colombia, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Perú.

En virtud de la Ley de conservación del bosque tropical (LCBT) de los Estados Unidos, de 1998, se extendió el mecanismo de canje de deuda por naturaleza de la Iniciativa a la protección de bosques tropicales de gran importancia ubicados en países en desarrollo en todo el mundo, no sólo los de América Latina y el Caribe. La vigencia de la ley se extendía hasta fines del año 2002, pero en el 2001 se acordó continuar con el programa hasta el 2004, autorizando un presupuesto de 50 millones de dólares para el 2002, 75 millones para el 2003 y 100 millones para el 2004.⁸ El Gobierno de Belice y Nature Conservancy recientemente concretaron un canje con arreglo a la Ley de conservación del bosque tropical, correspondiente a deudas por un valor nominal de 9 millones de dólares, con lo cual se creó un fondo de 7.2 millones de dólares. La Iniciativa para las Américas ha sido uno de los mecanismos de canje de deuda por naturaleza más dinámicos de la década y ha dado un gran impulso a estas operaciones.

En todo caso, en general los canjes de deuda por naturaleza han hecho una contribución muy limitada al alivio de la deuda de los países en desarrollo, ya que el monto total convertido no ha superado el 1% de la deuda externa de éstos. De hecho, en Costa Rica, el país que más operaciones de conversión ha realizado, las reducciones sólo representan un 5% del total de su deuda. Entre 1987 y 2001, se realizaron alrededor de 40 canjes en América Latina y el Caribe; los países más activos en este ámbito han sido Costa Rica, Ecuador, México y Perú, y los canjes se han centrado en aquellos países con bosques tropicales y una gran biodiversidad. Las tres principales organizaciones no gubernamentales ambientales que han intervenido en estas operaciones han sido Conservación Internacional, el Fondo Mundial para la Naturaleza y Nature Conservancy, aunque también han participado algunos organismos europeos y organizaciones no gubernamentales locales.

⁶ Véase una descripción de la estructura de los canjes de deuda por naturaleza en Mercado (2002) y Deacon y Murphy (1997). Véase también (<http://www.undp.org/seed/unso/pub-htm/swap-eng1.htm>).

⁷ Los montos correspondientes a la Iniciativa para las Américas indicados en el cuadro II.1 se refieren a la fecha de los acuerdos de canje, pero los desembolsos y proyectos conexos se realizaron a lo largo de toda la década de 1990.

⁸ Misión de los Estados Unidos ante la Unión Europea (<http://www.useu.be/>).

Cuadro II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA ENTRE 1987 Y 1997
 (En millones de dólares)

Fecha	País	Comprador o donante a/	Valor nominal	Costo	Fondos de conservación
2002	Belice	EEUU-LCBT y TNC	9.00	7.20	7.20
1997	México	CI	0.31	0.24	0.30
1997	México	CI	0.27	0.19	0.24
1996	México	CI	0.67	0.44	0.56
1996	México	CI	0.50	0.33	0.44
1996	México	CI	0.39	0.19	0.25
1995	México	CI	0.49	0.25	0.34
1994	Ecuador	Suiza	40.0	10.00	10.00
1994	México	CI	0.29	0.25	0.29
1994	México	CI	0.48	0.40	0.48
1994	México	CI	0.28	0.24	0.28
1993	México	CI	0.25	0.28	0.25
1992	Ecuador	Bélgica	6.50	6.50	6.50
1992	Ecuador	Japón	n.a.	n.a.	1.00
1992	Brasil	TNC	2.20	0.75	2.20
1992	Chile	EAI	15.90	n.a.	1.40
1992	Bolivia b/	TNC/WWF	11.50	0.00	2.80
1992	Guatemala	CI/AID	1.30	1.20	1.30
1992	Panamá	TNC	30.00	7.50	30.00
1992	Ecuador	WWF	1.00	n.a.	n.a.
1992	México	CI/AID	0.44	0.36	0.44
1991	Jamaica	TNC/AID	0.44	0.30	0.44
1991	Guatemala e/	TNC	0.10	0.08	0.09
1991	México d/	CI	0.25	0.00	0.25
1991	México d/,e/	CI	0.25	0.18	0.25
1991	Costa Rica c/,f/	Rainforest Alliance	0.60	0.36	0.54
1991	Bolivia	EAI	38.40	n.a.	1.80
1991	Jamaica	EAI	271.00	n.a.	9.20
1990	Costa Rica	WWF/TNC/ Suecia	10.80	1.90	9.60
1990	República Dominicana	TNC/PRCT	0.58	0.12	0.58
1989	Ecuador	WWF/TNC/MBG	9.00	1.10	9.00
1989	Costa Rica	Suecia	24.50	3.50	17.10
1989	Costa Rica	TNC	5.60	0.78	1.70
1988	Costa Rica g/	Países Bajos	33.00	5.00	9.90
1988	Costa Rica	NPF	5.40	0.92	5.40
1987	Ecuador	WWF	1.00	0.35	1.00
1987	Bolivia	CI	0.65	0.10	0.25
Total			523.34	51.01	133.37

Fuente: Brijest Thapa, *The Relationship between Debt for Nature Swaps and Protected Area Tourism: A Plausible Strategy for Developing Countries* (RMRS-P-O), USDA Forest Service Proceedings, 2000, sobre la base de Robert Deacon y P. Murphy, "The structure of an environmental transaction: the debt for nature swaps", *Land Economics*, vol. 73, N° 1, 1997; Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 1998; y *World Debt Tables 1996*, Washington, D.C., 1996. Belice, *The Nature Conservancy*, 2001; *Belice Maya Mountain Marine Corridor, Debt-for-Nature Swap*, TNC, Oficina del Programa de Belice. Ecuador: Ministerio de Asuntos Económicos y Finanzas, "Experiencias en conversión y canje de deuda externa", documento presentado en el Taller sobre canje de deuda por naturaleza e inversión social, patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Medio Ambiente de Ecuador, mayo de 2002.

a/ Las siglas, algunas de las cuales se desarrollan a continuación, aparecen en el original en inglés.

n.a.: no aplicable; **CI**: Conservation International; **DDC**: Debt for Development Coalition; **EAI**: Enterprise for the Americas Initiative (Iniciativa para las Américas); **NPF**: National Park Foundation, Costa Rica; **PRCT**: Puerto Rico Conservation Trust; **SI**: Smithsonian Institution; **PNUD**: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; **AID**: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; **WWF**: World Wildlife Fund; **MBG**: Missouri Botanical Gardens; **TNC**: Nature Conservancy.

b/ Condonación de deuda donada por J.P. Morgan.

c/ Compra de deuda del Banco Centroamericano de Integración Económica.

d/ El programa asciende a 4 millones de dólares.

e/ Condonación de deuda donada por Bank of America.

f/ El World Wildlife Fund hizo una contribución de 1.5 millones de dólares, que se suma a la operación de canje.

g/ Incluye 250 000 dólares donados por Fleet National Bank de Rhode Island.

La aplicación en la región de los programas de conversión de deuda por medidas de protección de la naturaleza ha sido un tanto controversial. En algunos casos se ha considerado que la intervención de organizaciones no gubernamentales internacionales en las políticas de conservación de los países deudores provoca conflictos de soberanía, particularmente en relación con el uso del suelo en áreas naturales protegidas y en la integración de las poblaciones locales afectadas o que participan en el programa de conservación. Además, la conversión de la deuda externa en moneda nacional aumenta el gasto fiscal en un marco de ajuste estructural y de graves restricciones fiscales. Esto puede resultar inconveniente, sobre todo cuando los países no están pagando la deuda externa puntualmente. Por otra parte, los países deudores deberán fortalecer los mecanismos de control y seguimiento de estos programas, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de los canjes de deuda para la protección de la naturaleza. Otro tema pendiente es la necesidad de fomentar la capacidad de los países de utilizar este mecanismo. Lo anterior explica en parte el que las cantidades totales convertidas no hayan excedido el 1% de la deuda externa total de los países en desarrollo.

Dada la creciente escasez de recursos públicos para invertir en programas sociales y ambientales, es preciso aplicar mecanismos innovadores para reorientar las estrategias de conversión de la deuda en el marco de un enfoque más amplio para el logro del desarrollo. Ya en la región se están utilizando algunos mecanismos de este tipo. Por ejemplo, en Perú, los recursos provenientes de los canjes de deuda se han utilizado para crear fondos fiduciarios como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), mecanismo de inversión social, y el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE), destinado a apoyar la gestión de áreas naturales de propiedad pública. Otras alternativas incluyen la cooperación Sur-Sur, como en el caso de Argentina y Senegal, donde el UNICEF compró deuda que Senegal tenía con Argentina para financiar un fondo nacional para proyectos de desertificación (PNUD-UNSO, 1998). También ha habido una propuesta para lanzar una iniciativa con Costa Rica y Nicaragua (Espinach y Esquivel, 1995), en que un país de la OCDE compraría deuda nicaragüense y utilizaría el capital y los futuros intereses para reponer dos fondos fiduciarios destinados a financiar proyectos sociales y ambientales, uno en Costa Rica y otro en Nicaragua. Recientemente el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación promovió una innovadora iniciativa en que el Gobierno de Italia figura como principal país acreedor para usar el alivio de la deuda como medio de vincular la prevención de las actividades de degradación de los suelos con las estrategias de reducción de la pobreza. En el 2000, el Mecanismo Mundial contribuyó a allanar el camino para la firma de un Memorando de Intenciones entre el Gobierno del Ecuador y los tres organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos), en el marco de la "Iniciativa del Milenio de Roma" promovida por el Gobierno de Italia. Esta iniciativa abarca una deuda total estimada de más de 500 millones de dólares. En la misma línea, el PNUD actualmente trabaja en una nueva iniciativa destinada a emplear los canjes de deuda como medios para promover el desarrollo humano en la región, haciendo especial hincapié en el medio ambiente y el alivio de la pobreza. Hasta la fecha, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana han expresado interés en este proyecto (Umaña, 2002).

Los temas tratados en esta sección dan lugar a varias reflexiones y conclusiones:

- Debido a lo ocurrido recientemente en la economía mundial, el debate sobre la deuda ha cambiado de carácter y se han creado nuevos imperativos para la cooperación financiera internacional. Como propuso la CEPAL en la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey, México, es preciso que los organismos financieros multilaterales mundiales, regionales y subregionales que integran las redes

institucionales hagan un esfuerzo concertado para agilizar la provisión de financiamiento externo a aquellos países que no tienen acceso a los mercados privados de capital y ampliar el marco en que se proporciona dicho financiamiento. Ello entrañaría un cambio en las políticas, que serviría para promover el logro de los objetivos de desarrollo y ofrecer un mayor margen de maniobra a los países en desarrollo.⁹

- Es esencial lograr un equilibrio entre los programas de reforma macroeconómica (y en especial las estrategias conexas de ajuste estructural) y las agendas ambientales y sociales de los países. En este contexto, es preciso hacer un esfuerzo para atender explícitamente el problema de la carga de la deuda, que constituye un obstáculo fundamental para el financiamiento del desarrollo sostenible, a fin de abrir el espacio político necesario para proporcionar regularmente recursos públicos suficientes para las actividades de protección ambiental.
- Es preciso seguir aplicando y ampliando la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que representa un paso imponente para que los países menos desarrollados logren la gobernabilidad financiera y la formulación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.
- El mecanismo de condonación de deuda por naturaleza debería ser reformulado y ampliado, a fin de reflejar las dos facetas de muchos problemas ambientales, que constituyen un problema de desarrollo y una responsabilidad mundial. Además de aliviar parte de la carga de la deuda de los países en desarrollo, este mecanismo podría ser un instrumento poderoso para la conservación, recuperación y expansión del capital natural, incluidos la protección de la biodiversidad, la reforestación y el ecoturismo.

Recuadro II.1

**LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
UNA PÉRDIDA DE FINANCIAMIENTO**

América Latina y el Caribe es una región con una alta exposición a fenómenos naturales —meteorológicos, sísmicos, vulcanológicos y de otro tipo— con potencial destructivo. Debido a esa alta exposición, combinada con una gran vulnerabilidad social, económica, física, ambiental, política e institucional, la región muestra una alta y creciente incidencia de desastres causados por fenómenos naturales. En los últimos 30 años casi todos los países de la región han sufrido los efectos de un desastre natural de gran magnitud (CEPAL/BID, 2000).

En el cuadro que figura a continuación se aprecian los efectos de varios de los más graves desastres que asolaron a la región en los últimos cinco años. Los “Daños directos” se refieren a los efectos sobre el capital construido y natural (infraestructura, viviendas, tierras, bosques) y los “Daños indirectos” a los efectos sobre los flujos productivos de bienes y servicios.

⁹ Esta propuesta fue formulada por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, en la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo.

Recuadro II.1 (conclusión)

EFECTOS DE ALGUNOS DESASTRES OCURRIDOS RECIENTEMENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE						
País/año	Tipo de desastre	Población afectada		Millones de dólares de 1998		
		Muertos	Directamente afectada	Daños directos	Daños indirectos	Total daños
Comunidad Andina 1997-1998	El Niño	600	125 000	2 784	4 910	7 694
República Dominicana 1998	Huracán Georges	235	296 637	1 337	856	2 193
Centroamérica 1998	Huracán Mitch	9 214	1 191 908	3 078	2 930	6 008
Colombia 1999	Terremoto	1 185	559 401	1 391	188	1 580
Venezuela 1999	Lluvias torrenciales	...	68 503	1 961	1 264	3 237
El Salvador 2001	Terremotos	1 159	1 412 938	888	630	1 518

Fuente: Sobre la base de los informes de evaluación de daños de la CEPAL.

Según el tamaño de la economía afectada por el desastre, el impacto económico y social del daño puede ser de gran magnitud. Por ejemplo, en 1997, como consecuencia del huracán David, se registró una baja del PIB del 20.6% en Dominica. En Anguila, en 1995, los daños causados por el huracán Luis fueron equivalentes al 147% del PIB y provocaron una caída del 14% de dicho indicador. En Honduras el huracán Fifi, ocurrido en 1974, produjo una reducción del 15% del PIB y los daños del huracán Mitch se estimaron en un 80% del PIB.

Los desastres pueden afectar seriamente las variables macroeconómicas clave como las relacionadas con los equilibrios fiscal y externo. Pueden surgir desequilibrios fiscales de corto plazo como resultado de la necesidad de hacer asignaciones presupuestarias de emergencia con el fin de sufragar reparaciones inmediatas tras los desastres. Estas alteraciones pueden arrastrarse en el mediano plazo debido a la menor recaudación tributaria por el daño sufrido por el sistema productivo. También pueden producirse desequilibrios externos ante la caída de las exportaciones y el mayor endeudamiento, al incrementarse el servicio de la deuda. La inversión necesaria para la reparación y reconstrucción puede desplazar otras prioridades y las asignaciones extraordinarias pueden posponer las mejoras de la infraestructura económica y social. En algunos casos, la urgencia por empezar la reconstrucción constituye un obstáculo para el cumplimiento de otros compromisos económicos o sociales. Con el transcurso del tiempo, la capacidad del gobierno de mantener o mejorar ciertos servicios públicos gradualmente se resiente, lo que se ha observado en programas destinados a áreas sociales como la educación y la salud. Los desequilibrios fiscales y externos producidos por tales desastres reducen el margen de maniobra de los países, sobre todo de aquellos que dependen del financiamiento internacional para cubrirlos (CEPAL/BID, 2000). Por ejemplo, en El Salvador, se reprogramaron préstamos para educación del Banco Mundial por 33 millones de dólares, a fin de financiar la reconstrucción de escuelas que resultaron damnificadas en los terremotos de enero y febrero de 2001 (Banco Mundial, 2001). En el caso del terremoto de Colombia (1999), el BID reasignó 133.7 millones de dólares para un programa de desarrollo y reconstrucción de emergencia tendiente a financiar la recuperación de la región afectada (BID, 2000).

En general, la competencia con otras necesidades urgentes (reconstrucción de infraestructura y viviendas, gastos de emergencia, etc.) y las mayores limitaciones fiscales suelen desplazar la asignación de los fondos públicos destinados al área ambiental, al menos en el corto plazo. Sin embargo, ante los recientes desastres ocurridos en América Latina y el Caribe, se ha puesto de manifiesto la estrecha relación que existe entre la degradación ambiental previa y el daño causado por los desastres. Es un hecho reconocido que la deforestación, la degradación de los suelos y la mala gestión del entorno urbano han exacerbado los daños provocados por los fenómenos naturales. En este sentido, los países afectados están cada vez más conscientes del papel que desempeñan los ecosistemas en la mitigación de los efectos producidos por los eventos extremos; por lo tanto, en los planes de los gobiernos para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales se está prestando especial atención a la restauración ambiental y a la gestión de los recursos naturales.

2. Asistencia oficial para el desarrollo y medio ambiente

Desde sus orígenes, la asistencia internacional ha sido un reflejo de la permanente evolución de los conceptos y teorías del desarrollo. A lo largo del tiempo, se percibe el predominio de dos ideas centrales en los enfoques sobre la asistencia. Se trata de los conceptos relativos a los mecanismos de crecimiento de las economías y las visiones acerca de la reducción de la pobreza. En los años cincuenta, el pensamiento económico hacía hincapié en la acumulación del capital como principal motor del crecimiento. Entre las décadas de 1960 y 1970, la asistencia adoptó enfoques más proactivos de lucha contra la pobreza, abordando las necesidades básicas del ser humano. En el último decenio han surgido nuevas preocupaciones sobre la sostenibilidad ambiental, la equidad de género y la gobernabilidad como nuevas dimensiones del desarrollo.

Desde fines de la década de 1960 los países desarrollados han reiterado el compromiso de dedicar el 0.7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), si bien, como se ha señalado, las prioridades con que se han asignado estos recursos han ido cambiando a lo largo de las décadas, de conformidad con los problemas más apremiantes del desarrollo. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, los países desarrollados reafirmaron este compromiso y reconocieron que la AOD constituía la fuente más importante del financiamiento externo para lograr las metas de desarrollo sostenible acordadas por la comunidad internacional, especialmente para los países de bajos ingresos.

En el Programa 21 se reconoce que la ejecución de los programas propuestos exigiría un esfuerzo mucho mayor tanto de los propios países como de la comunidad internacional, incluso recursos nuevos y adicionales. Es evidente que la responsabilidad esencial del financiamiento del desarrollo sostenible descansa en los propios países tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, también es importante reconocer que las dimensiones globales del desarrollo sostenible exigen acciones coordinadas y concertadas, que se traduzcan en transferencias financieras y tecnológicas de los países desarrollados a los países en desarrollo, sobre la base del principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas".

No obstante, los recursos financieros necesarios para la aplicación del Programa 21 no se han movilizado. Desde 1992, la AOD ha declinado constantemente. Los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) demuestran que la AOD se redujo de 0.33% del PIB de los países donantes en 1992 a 0.22% en 1997. En los años inmediatamente posteriores se registró un ligero aumento, que llevó la cifra a 0.24% en 1999, sólo para caer posteriormente a 0.22% en 2000 y 2001, muy por debajo de la meta acordada (Naciones Unidas, 2001b).¹⁰ A este respecto se observan diferencias bien marcadas entre los países donantes: en el 2001 la AOD variaba desde 1.01% del PIB en el caso de Dinamarca y sobre 0.8% en los Países Bajos, Suecia y Noruega, hasta porcentajes inferiores a 0.2% del PIB en Grecia e Italia y sólo 0.1% en el caso de Estados Unidos.

La distribución de la AOD entre regiones y países también es desigual (véase el gráfico II.2). Entre 1998 y 2000 ningún país de América Latina y el Caribe figuró entre los 10 principales receptores y los fondos que la región recibía disminuyeron de algo más de 5 200 millones de dólares en 1998-1999 a cerca de 5 000 millones en 1999-2000. Esta cifra fue equivalente al 12% de la asistencia bruta bilateral, que ascendió a más de 43 000 millones de dólares.¹¹

¹⁰ Véase OCDE (http://www.oecd.org/media/release/ODA_april01.pdf).

¹¹ Los datos se refieren a la AOD provenientes de los países del CAD.

Cuadro II.2

FLUJO TOTAL DE RECURSOS NETOS DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA OCDE Y DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

	1991	1994	1998	1999	2000a/	1991	1994	1998	1999	2000a/
	Miles de millones de dólares, a valores corrientes					Porcentaje del total				
A. Financiamiento oficial para el desarrollo	84.5	84.5	88.8	85.9	65.5	61.2	37.5	38.8	34.2	34.4
1. Asistencia oficial para el desarrollo b/	57.1	59.6	50.1	52.1	49.5	41.4	26.4	21.9	20.8	26.0
Bilateral	41.4	41.3	35.2	37.9	36.0	30.0	18.3	15.4	15.1	18.9
Multilateral	15.8	18.3	14.9	14.2	7.8	11.4	8.1	6.5	5.7	7.1
2. Asistencia oficial	6.6	6.9	7.0	7.8	7.8	4.8	3.0	3.1	3.1	4.1
Bilateral	5.0	5.5	4.5	4.9	4.9	3.6	2.5	2.0	1.9	2.6
Multilateral	1.6	1.3	2.5	2.9	2.9	1.1	0.6	1.1	1.2	1.5
3. Otros tipos de financiamiento para el desarrollo	20.8	18.1	31.7	26.1	8.2	15.1	8.0	13.8	10.4	4.3
Bilateral	13.1	12.2	12.8	10.4	-1.4	9.5	5.4	5.6	4.1	-0.7
Multilateral	7.7	5.8	18.9	15.6	9.7	5.6	2.6	8.2	6.2	5.1
B. Créditos totales para las exportaciones	0.6	6.3	8.3	4.0	7.7	0.4	2.8	3.6	1.6	4.0
De corto plazo	-0.8	0.2	0.0	0.0	0.0	-0.6	0.1	0.0	0.0	0.0
C. Flujos privados	53.0	134.7	131.8	161.1	117.0	38.4	59.7	57.6	64.2	61.5
1. Inversiones directas (CAD)	24.8	52.1	119.8	145.6	119.5	18.0	23.1	52.3	58.0	62.8
A los centros extraterritoriales	6.5	10.8	20.3	37.9	29.8	4.7	4.8	8.9	15.1	15.7
2. Préstamos de los bancos internacionales c/	10.7	32.1	-76.3	-79.6	-36.0	7.7	14.2	-33.3	-31.7	18.9
De corto plazo	12.0	44.0	-74.3	-38.3	0.4	8.7	19.5	-32.4	-15.3	0.2
3. Préstamos obtenidos mediante bonos	4.9	32.0	34.2	28.8	18.9	3.5	14.2	14.9	11.5	9.9
4. Otros (con inclusión de capital)	7.1	12.5	48.4	59.5	7.8	5.2	5.5	21.2	23.7	4.1
5. Subsidios de organizaciones no gubernamentales	5.4	6.0	5.6	6.7	6.9	3.9	2.7	2.4	2.7	3.6
Flujos totales de recursos netos (A+B+C)	138.1	225.5	229.0	251.0	190.3	100	100	100	100	100

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Development Cooperation Report*, 1999 y 2001, París.

a/ Provisional.

b/ No incluye la condonación de la deuda no oficial para 1991.

c/ Excluye los préstamos mediante bonos (que se incluyen en la sección C.3) y los créditos financieros garantizados (incluidos en B).

d/ Informes incompletos de varios países del CAD, con inclusión de Japón desde 1996.

También se ha registrado un desplazamiento de las asignaciones de la AOD entre sectores. En los años noventa, la asistencia pasó de los sectores comerciales, como las manufacturas y las telecomunicaciones, a la salud, la educación y otros servicios sociales.¹² El cambio en las asignaciones de la AOD refleja tanto el hecho de que los aportes de los donantes estuvieron más dirigidos a la erradicación de la pobreza como un contexto caracterizado por tendencias de liberalización y privatización de la década de 1990. En las últimas décadas las asignaciones de la AOD destinadas a la gestión sostenible de los recursos naturales se han caracterizado por una evolución muy irregular. Si bien los compromisos en favor de la protección de los recursos hídricos y terrestres han aumentado, la AOD para el desarrollo sostenible de los océanos y los mares, la protección de la atmósfera, la agricultura

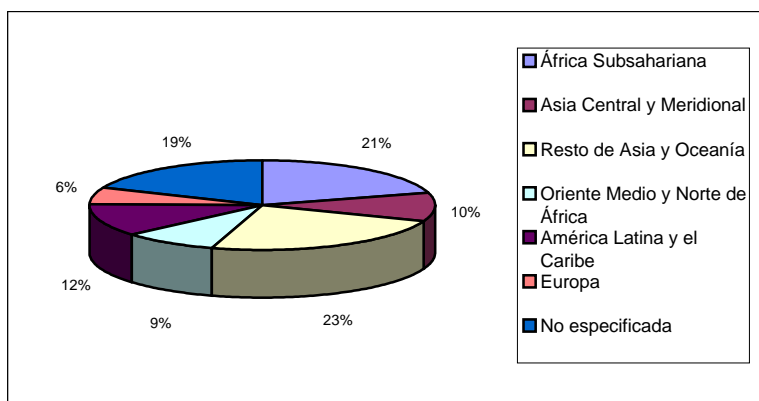
¹² Véase Naciones Unidas (2001c)

sostenible y la lucha contra la deforestación ha declinado. La participación de la AOD en esas esferas se redujo de 25% en 1996 a 17% en 1999.¹³

En 2000 América Latina y el Caribe recibió asistencia equivalente a 0.34% de su PIB, menor que el promedio recibido por los países en desarrollo (1.04%). Esta cifra contrasta con la de 1992 (0.43% para América Latina y el Caribe y 1.13% para los países en desarrollo). La situación mejora levemente si se considera la asistencia per cápita, que en América Latina y el Caribe es de 12.5 dólares, cifra superior al promedio de los países en desarrollo, que asciende a 10.7 dólares.

Nicaragua, Bolivia, Honduras y Perú fueron los principales receptores de asistencia neta en 2000, cuyo monto fue de 562, 477, 449 y 401 millones de dólares, respectivamente. Como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países receptores, la AOD neta representa un aporte fundamental para varios países de la región; en 1999 los casos extremos fueron Nicaragua (34%), Honduras (16%) y Guyana (13%).

Gráfico II.2
ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO, POR REGIÓN
(Promedios para el período 1999-2000)

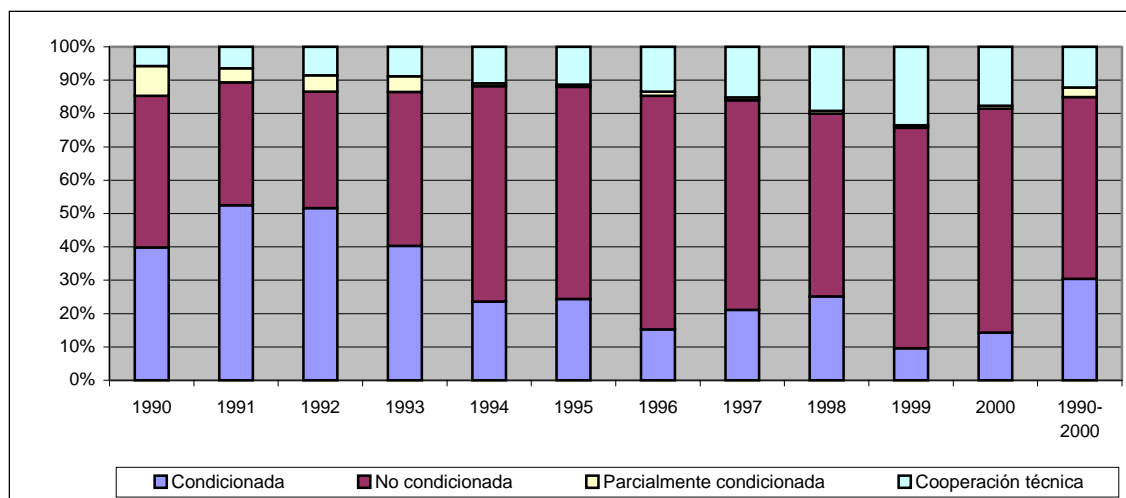


Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

En 2000, aproximadamente 72% de la AOD dirigida a América Latina y el Caribe consistió en donaciones. Se trata de una cifra considerablemente elevada en comparación con el promedio de la década de 1990 (55%) y señala una tendencia declinante de la participación de los préstamos en concepto de AOD después de mediados de los años noventa. La ayuda condicionada o parcialmente condicionada también se redujo en la última década en favor de la ayuda no condicionada y la cooperación técnica. Esta última es más significativa en la distribución de las donaciones.

¹³ Véase Naciones Unidas (2002).

Gráfico II.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO, SEGÚN
 CONDICIONALIDAD**
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base del Sistema de notificación de los países acreedores del Comité de Asistencia para el Desarrollo (formularios de compromisos de AOD/OA). Incluye las donaciones en concepto de AOD, flujos de contribuciones asimilables a las donaciones y préstamos. No incluye las inversiones de capital y otras corrientes oficiales.

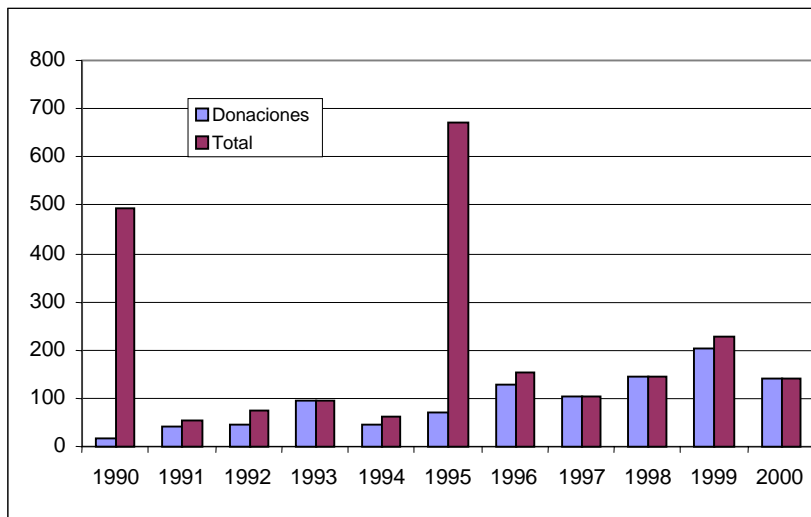
Según el sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE, la asistencia para la protección general ambiental¹⁴ de los países donantes a América Latina y el Caribe aumentó a un ritmo constante durante la década (véase el gráfico II.4). Esta categoría de asistencia aumentó de cerca de 1% de la asistencia total prestada a la región en 1990 a 5% en 1996, para luego estabilizarse hasta 1998, cuando comenzó a declinar, llevando la asistencia para la protección del medio ambiente a 3% en 2000. En los años noventa, la región recibió un promedio anual de 20% de la asistencia mundial para la protección del medio ambiente, aunque en 2000 América Latina y el Caribe redujo su participación a 12% en favor de Asia. Expresada en cifras per cápita, la región se ha visto relativamente favorecida, con un promedio para la década de 0.43 dólares por persona, en comparación con un promedio de 0.24 dólares para los países en desarrollo. En 2000 América Latina y el Caribe sólo recibió 0.27 dólares por persona en concepto de ayuda para la protección general ambiental, que en términos del PIB es inferior a 0.01%.

Cabe señalar, sin embargo, que es muy difícil calcular la asistencia total para el medio ambiente, ya que en los cálculos se debe incluir el financiamiento para las actividades sectoriales que tienen un componente ambiental importante, que no está contabilizado en el apartado específico de protección ambiental general.¹⁵

¹⁴ La "protección general ambiental" se clasifica en la categoría sectorial "multisectorial/transversal" de la base de datos del Sistema de notificación de los países acreedores del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

¹⁵ En el análisis de la asistencia aportada en 1998 con arreglo a las convenciones de Río, se hizo un esfuerzo por incluir la dimensión ambiental de la asistencia sectorial.

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO ASIGNADA A LAS ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN GENERAL AMBIENTAL POR TODOS LOS DONANTES
(En millones de dólares)



Fuente: Elaborado con información del Sistema de notificación de los países acreedores del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Incluye la asistencia notificada al sistema, recibida en forma de créditos y donaciones. En 1990 y 1995, los préstamos de Japón a México y Brasil, respectivamente, aumentaron el nivel de los compromisos totales.

Con respecto a la asistencia que los países en desarrollo reciben para actividades relacionadas con el cambio climático,¹⁶ la OCDE (2000) informó de 313 operaciones de asistencia en 1998, cuyo valor total ascendió a 1 800 millones de dólares.¹⁷ Dos terceras partes correspondían a los sectores del transporte y la energía y sólo 203 millones de dólares a la categoría de “protección ambiental general”. Por otra parte, mientras que Asia recibe las tres cuartas partes de este tipo de asistencia y África el 18%, América Latina y el Caribe recibe cinco puntos porcentuales menos para los proyectos relacionados con el cambio climático que para la asistencia en general.

La ayuda para los países en desarrollo destinada a cumplir con los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación ascendió en 1998 a 562 millones de dólares,¹⁸ distribuidos en 294 actividades. Casi la mitad de esta asistencia se destinó a proyectos sectoriales agrícolas y más de un tercio a las actividades relacionadas con el abastecimiento de agua.

Este tipo de asistencia oficial para el desarrollo se concentró en África (50%) y representó un valor muy superior al de su participación regional en el total de asistencia para los proyectos de todas las categorías (34%). América Latina y el Caribe recibió en promedio un 20% de la AOD asignada a las actividades de lucha contra la desertificación a través de proyectos de abastecimiento de agua, agrícolas, forestales o de protección ambiental general. Además, el porcentaje que corresponde a cada una de estas

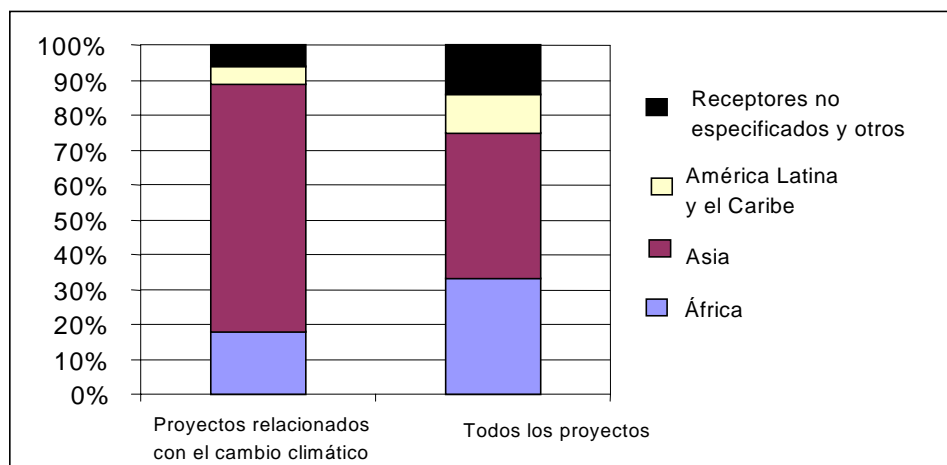
¹⁶ Información sobre las actividades catalogadas cuyo objetivo es cumplir con los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, ya sea como objetivo principal u objetivo importante, sobre la base de datos proporcionados por 15 países donantes (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza).

¹⁷ En el estudio de la OCDE (2000) se examina el 96% de los acuerdos sobre asistencia oficial para el desarrollo de carácter bilateral de los donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).

¹⁸ Datos proporcionados por 14 países donantes.

actividades es bastante similar. Esto contrasta con la heterogénea participación sectorial de América Latina y el Caribe en el total de la asistencia, que va desde algo más de 5% para los proyectos de abastecimiento de agua hasta más de 35% para los proyectos forestales.

Gráfico II.5
PROYECTOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO Y TOTAL DE PROYECTOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO, 1998



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Aid Targetting the Rio Conventions. Draft Report on the Pilot Study (D/DAC/STAT/(2002)8)*, París, mayo de 2000.

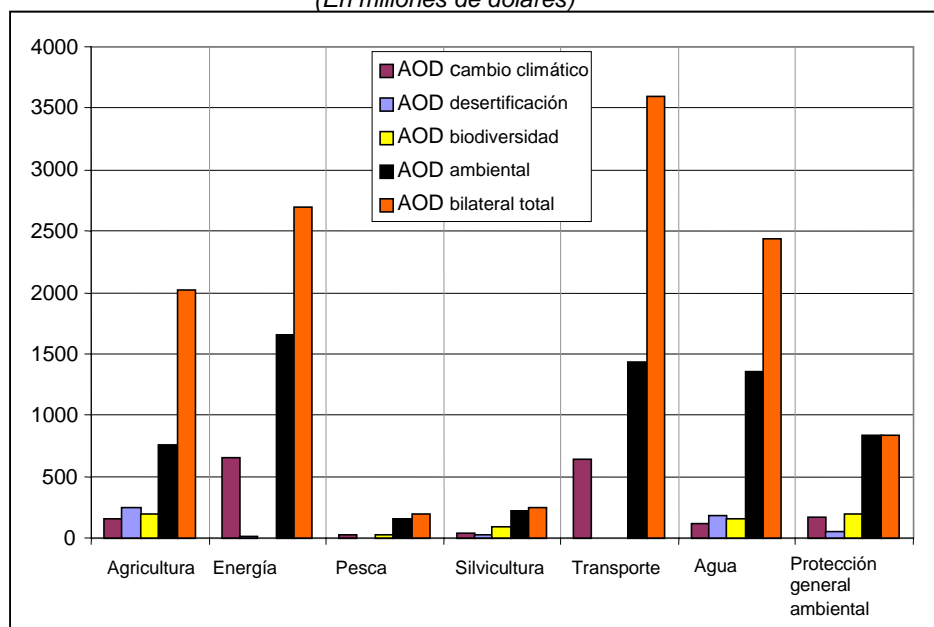
La asistencia global destinada a las actividades relacionadas con la biodiversidad ascendió a 778 millones de dólares en 1998, repartidos en 555 actividades.¹⁹ Su distribución sectorial fue más variada que en los dos casos anteriores, aunque sobresale el sector de protección ambiental general. Asia fue el principal receptor (50%), mientras que América Latina y el Caribe recibió alrededor de 12% del valor del total de los proyectos sobre biodiversidad. Sin embargo, este porcentaje no permite percibir que existen grandes variaciones sectoriales. En los proyectos relacionados con el abastecimiento de agua la región apenas participa con un 5% del valor total, mientras que en los forestales su participación asciende a cerca del 40%, y es la principal región receptora.

La asistencia para los proyectos forestales está vinculada indirectamente con las actividades ambientales. Así, incluye actividades como la forestación, la creación de capacidad institucional, el levantamiento de información forestal, la erosión y la lucha contra la desertificación, los proyectos forestales integrados, el mejoramiento genético, los métodos de cosecha, fertilización y producción, etc., que pueden mejorar el medio ambiente si se tienen en cuenta determinadas variables. Según la OCDE (2000b), en los años noventa la ayuda a la silvicultura ha caído paralelamente con la reducción general de la AOD, y representa aproximadamente 1% del total de este tipo de asistencia. Las dos terceras partes del total se asignaron a los proyectos de forestación. Asia recibe una parte cada vez mayor de la asistencia para la silvicultura, que en el período 1994-1998 fue cercana a 70%. En este período, parte de los fondos para África fueron reasignados a Asia, Centroamérica y América del Sur. Sin embargo, América recibió menos de 20% del total de la asistencia en este rubro.

¹⁹ Datos proporcionados por 14 países donantes.

En el período 1994-1998, los siguientes países de la región figuraron entre los diez mayores receptores de asistencia para la silvicultura: Brasil (5), Chile (8) y Nicaragua (9), con un promedio anual de 12.3, 10.5 y 9.9 millones de dólares, respectivamente. Asimismo, considerando el porcentaje de las entradas totales, Chile (20.5%), Costa Rica (4.7%), Brasil y Colombia (3.6%) y Ecuador (2.5%) ocuparon el primer, tercer, sexto, séptimo y décimo lugar, respectivamente.

Gráfico II.6
TOTAL DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO PARA PROYECTOS DIRIGIDOS A LOS OBJETIVOS DE LAS CONVENCIONES DE RIO, 1998
 (En millones de dólares)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Aid Targetting the Rio Conventions. Draft Report on the Pilot Study (D/DAC/STAT/(2002)8)*, París, mayo de 2000.

De las experiencias relacionadas con la AOD pueden extraerse las conclusiones siguientes:

- Como se demostró recientemente en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, ante la carencia de normas, reglas y procedimientos, los niveles de AOD, así como los criterios de asignación de los fondos y prioridades, siguen siendo objeto de permanentes negociaciones. Aunque los enfoques relativos a la asistencia se han modificado considerablemente en la última década, todavía quedan algunos temas por resolver, tales como: los criterios de asignación de los recursos (que van desde el desempeño prometido hasta las medidas comprobables, lo que exige mayor transparencia y un mejor sistema de rendición de cuentas); el papel de los receptores frente a los donantes, y la importancia de la AOD para aumentar el poder multiplicador de la financiación para el desarrollo, a través de la inversión extranjera directa, el comercio y los recursos internos.
- Al examinar las tendencias relativas a la AOD desde 1992, surgen tres desafíos importantes: aumentar su eficacia; lograr una complementariedad entre los fondos de AOD y la inversión privada para la innovación tecnológica, especialmente para la transferencia de tecnología

limpia, y asignar fondos adicionales (complementarios de la AOD) para atender las cuestiones relacionadas con los bienes públicos globales.²⁰

- Conforme a lo señalado por el Secretario General de las Naciones Unidas,²¹ los países donantes deberían desarrollar mecanismos eficaces para incrementar el volumen de los fondos asignados a las prioridades ambientales nacionales que brindan beneficios públicos mundiales. En general, la asistencia dirigida al logro de los objetivos de las convenciones emanadas de la Cumbre sobre la Tierra representa una proporción muy pequeña de la asistencia bilateral. Sin embargo, en la asistencia dirigida a las actividades sectoriales relacionadas con el medio ambiente —no incluidas en la asistencia para la protección ambiental general—, una parte importante de los recursos se destina a las convenciones mencionadas. En el caso de América Latina y el Caribe, la AOD destinada a la aplicación de los acuerdos de la Cumbre ascendió a unos 314 millones de dólares en 1998.
- Es preciso ajustar la definición de la asistencia orientada a los problemas del medio ambiente a fin de asegurar que puedan presentarse informes más precisos de todas las actividades estrechamente vinculadas con las convenciones emanadas de la Cumbre. Además de los fondos proporcionados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo, se debe evaluar la asistencia conexas de los organismos multilaterales y la financiada por ministerios, distintos del organismo de asistencia respectivo. Por último, además de reforzar el papel esencial que desempeñan los datos estadísticos, es fundamental complementar el análisis cuantitativo con una evaluación más cualitativa de la ejecución.
- Desde la celebración de la Cumbre sobre la Tierra en 1992, y con mayor claridad después de la Conferencia de Monterrey, se observa el surgimiento de una tendencia importante con respecto a la asistencia, que supone pasar de la ayuda a los países a un enfoque centrado en los problemas de los bienes públicos internacionales. Sin embargo, el debate sobre la cuestión de los bienes públicos sigue abierto. Los principales temas sobre los cuales es preciso lograr acuerdos guardan relación con la necesidad de encontrar procedimientos intergubernamentales universales y plenamente participativos para definir los bienes públicos globales y, lo que es más importante, diseñar mecanismos para asegurar que su financiación sea adicional a las otras formas de asistencia y ayuda. En tal sentido, el Secretario General propuso que en el sistema de presentación de informes se identifiquen tales fondos adicionales en forma separada de los aportes destinados a los programas en curso de asistencia al desarrollo, a fin de diferenciar entre las contribuciones dirigidas a promover el crecimiento económico y el financiamiento de los bienes públicos globales. Además, la Unión Europea propuso la creación de un grupo de trabajo, en el que pudieran participar todos los actores en forma temporal, cuya tarea sería identificar los bienes públicos globales y tratar de encontrar fuentes nuevas e innovadoras de financiamiento.
- Aunque las promesas de contribuciones de AOD para el desarrollo en Monterrey fueron inferiores a la meta de 0.7% del PIB, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo fue un definitivo punto de inflexión en los esfuerzos por revertir la tendencia declinante observada en la AOD. Las mesas redondas realizadas en Monterrey también abordaron una serie de ideas innovadoras sobre la mejor manera de contribuir al proceso de

²⁰ Véase Naciones Unidas (2001b).

²¹ Véase Naciones Unidas (2001b).

desarrollo, perfeccionando los mecanismos de coordinación entre los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales. Además, se lograron progresos en el examen de los enfoques regionales sobre la asistencia, que incluyen una mayor participación de las instituciones multilaterales regionales y subregionales, en estrecha coordinación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

- Se debe mantener la tendencia a priorizar la asignación de recursos de asistencia oficial para el desarrollo tradicional a los programas vinculados con el desarrollo sostenible, y en especial en el caso de las actividades de protección ambiental general. Lamentablemente, este tipo de ayuda aún recibe porcentajes muy bajos (del 3% al 5% del total). Es preciso lograr una mejor distribución de la asistencia oficial para el desarrollo en sectores que tienen importancia estratégica para el desarrollo sostenible, como el abastecimiento de agua, la energía, la minería, las obras de infraestructura, el transporte y, por supuesto, la reducción de la pobreza.

3. Flujos financieros internacionales privados

Los flujos financieros internacionales, y especialmente la inversión extranjera directa (IED), son el principal canal a través del cual la globalización puede influir en la gestión ambiental. De hecho, como se indica en el cuadro II.2, los flujos financieros privados superan ampliamente la asistencia oficial.

En los años noventa la IED aumentó significativamente en todo el mundo. Los flujos globales pasaron de un promedio anual de 245 000 millones de dólares en el período 1991-1996 a más de 1 billón de dólares en 1999 y 1.27 billones de dólares en 2000. No obstante, las estimaciones para 2001 reflejan una caída notable, a 760 000 millones de dólares (CEPAL, 2002a). La importancia de las empresas transnacionales ha seguido creciendo en la mayoría de las economías, tanto desarrolladas como en desarrollo. En 1999 la producción de las filiales de las transnacionales representó el 10% del PIB mundial y el 14% de la formación bruta de capital fijo global.²²

Este fenómeno, de carácter mundial, también es muy evidente en América Latina y el Caribe. Las entradas netas de IED aumentaron de un promedio anual de 18 200 millones de dólares en el período 1990-1994 a 69 500 millones en el período 1995-1999, alcanzando un máximo de 105 200 millones de dólares en este último año. A partir de entonces se observa una tendencia decreciente, ya que en 2000 la cifra fue de 88 500 millones de dólares, mientras que para 2001 se estima que su monto será de 79 700 millones de dólares. Esta tendencia negativa parece mantenerse en 2002. Sin embargo, la caída de 10% de las entradas de IED entre 2000 y 2001 exhibe una enorme disparidad en los distintos países. Así, mientras que en Argentina y Bolivia la reducción media anual de la IED durante el período 1999-2001 fue superior a 60% y 25%, respectivamente, en México y Ecuador la tendencia fue positiva (un incremento medio anual de cerca de 50% y 45%, respectivamente).²³ Además, pese a la escasa relevancia de los países de la región como fuentes de IED, sus inversiones se elevaron de poco más de 6 000 millones de dólares a más de 27 000 millones entre 1994 y 1999, aunque a partir de entonces se revirtió la tendencia positiva.

Pese al drenaje de recursos de la región en concepto de servicio de la deuda y repatriación de utilidades de las empresas transnacionales, entre otros, durante la mayor parte de la década de 1990 se registró una entrada neta de recursos. La cifra neta superó los 25 000 millones de dólares en 1992, 1993, 1997 y 1998. No obstante, a partir de 1999, la tendencia se revierte a una salida neta (11 200 millones

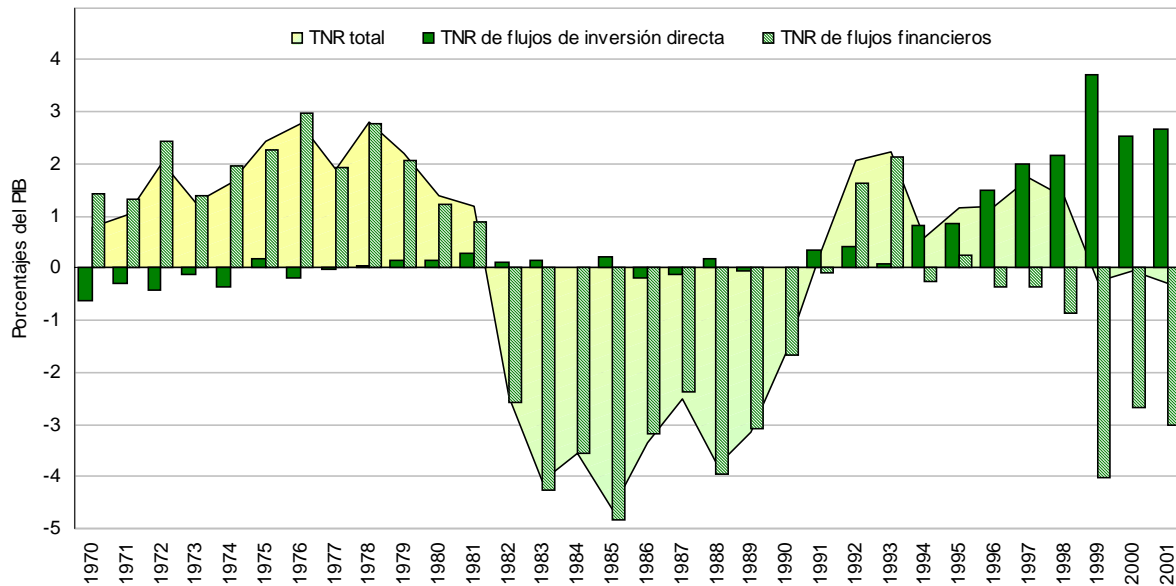
²² Véase CEPAL (2001f, p. 58).

²³ Véase CEPAL (2002a, 2001b y 2000b).

de dólares acumulados entre 1999 y 2001). La transferencia neta de recursos a América Latina y el Caribe —positiva pero decreciente— originada por la IED se compensó con creces por la creciente transferencia neta de recursos desde la región, resultante de los flujos financieros, por lo que las perspectivas parecen muy desfavorables (véase el gráfico II.7).

Sin embargo, el grueso del financiamiento privado se destina a unos pocos países. Además, los países en desarrollo sólo reciben la cuarta parte de la inversión extranjera directa y en cartera que se concentra en sólo un puñado de ellos. De las 20 economías más importantes que recibían IED, solamente seis eran países en desarrollo (China, México, Singapur, Malasia, Argentina y Brasil). En consecuencia, la IED no sustituye la asistencia oficial para el desarrollo, ya que los países más necesitados de financiamiento son los que menos inversión atraen.

Gráfico II.7
TRANSFERENCIAS NETAS DE RECURSOS (TNR) A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (LC/G.2179-P), Santiago de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, sobre la base de cifras proporcionadas por el FMI y los organismos nacionales (19 países). Definición de transferencias netas de recursos del FMI.

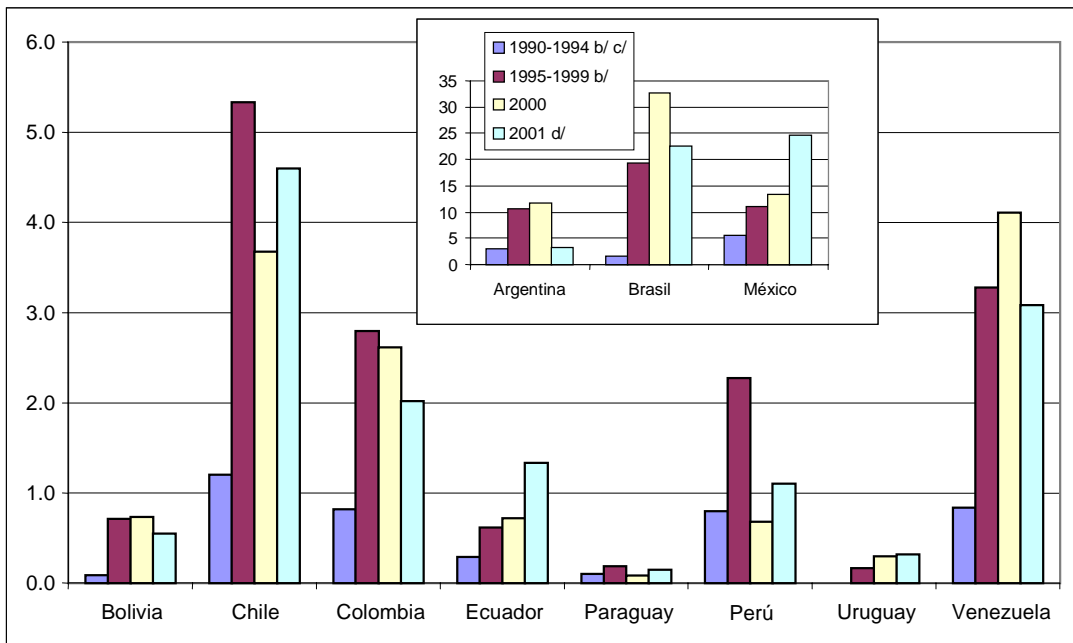
Los principales países receptores de IED de la región desde 1995 fueron Brasil (35%), México (21%) y Argentina (15%), mientras que en los años noventa, el mayor aumento de la IED, en términos proporcionales, correspondió a Brasil, Bolivia y Chile. Después del punto de inflexión registrado en 2000, la participación de Argentina en los flujos de IED cayó a sólo 5%, mientras que la de México subió a 36% (véanse las cifras de los gráficos II.8 y II.9). En Centroamérica y el Caribe, los principales países receptores fueron la República Dominicana, Panamá y Trinidad y Tabago (véase el gráfico II.10). Las entradas netas de IED aumentaron significativamente en ambas subregiones en la segunda mitad de la década de 1990.

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 2001 Y 1995-2001



Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001* (LC/G.2178-P), Santiago de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47.

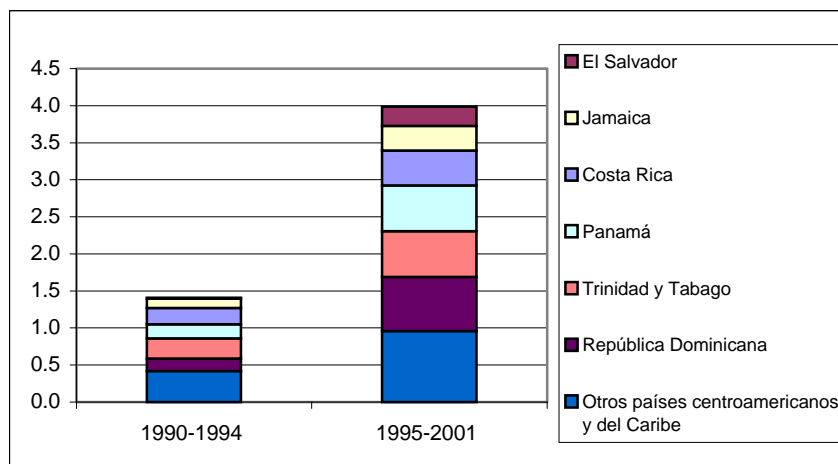
Gráfico II.9
AMÉRICA DEL SUR: ENTRADAS NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA a/
(En miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001* (LC/G.2178-P), Santiago de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47.

- a/ Refleja las entradas de IED en la economía del país declarante, una vez deducidas las salidas correspondientes a las mismas empresas extranjeras que realizaron la inversión.
- b/ Promedio anual.
- c/ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.
- d/ Estimación.

Gráfico II.10
CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE: INGRESOS NETOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
 (En miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001* (LC/G.2178-P), Santiago, de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47; CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.

En la región de América Latina y el Caribe, el avance de la IED durante los años noventa es un reflejo de las estrategias de las empresas transnacionales frente al proceso de globalización y el nuevo régimen de incentivos macroeconómicos. Algunas optaron por buscar mayor eficiencia, integrando a sus subsidiarias en la región a programas globalizados y realizando nuevas inversiones acordes con el cambiante contexto nacional y subregional y el mercado mundial (apertura hacia terceros mercados). Otras, guiadas por el propósito de mantener o incrementar su participación en el mercado, racionalizaron o ampliaron sus operaciones en los mercados nacionales o subregionales (defensa de los mercados).²⁴ Además de estas dos grandes estrategias, se han abierto nuevas oportunidades de inversión en sectores anteriormente restringidos a la actividad privada en general, y a las empresas extranjeras en particular, como consecuencia del proceso de desregulación de múltiples mercados de servicios públicos y de actividades mineras. Se ha registrado un notable ingreso de empresas extranjeras a las actividades extractivas (minería e hidrocarburos) y los servicios (sobre todo finanzas, energía y telecomunicaciones). Se podría hablar, entonces, de una tercera estrategia, asociada a la explotación de materias primas, y una cuarta, orientada a la búsqueda de acceso a los mercados locales de servicios.

La primera y segunda estrategias son interesantes desde un punto de vista ambiental. Las empresas involucradas son entidades que podrían transferir tecnologías innovadoras, lo que tendría repercusiones ambientales altamente positivas, particularmente en relación con la contaminación atmosférica de las ciudades de la región. La tercera estrategia es producto de la apertura al capital extranjero de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y el procesamiento de recursos naturales y de la progresiva liberalización del subsector de hidrocarburos, hasta hace pocos años bajo control estatal. Como resultado de la privatización de empresas públicas, un renovado contingente de inversionistas extranjeros se ha incorporado al sector energético latinoamericano, sobre todo en la exploración, explotación, procesamiento, distribución y comercialización del petróleo, el gas natural y sus

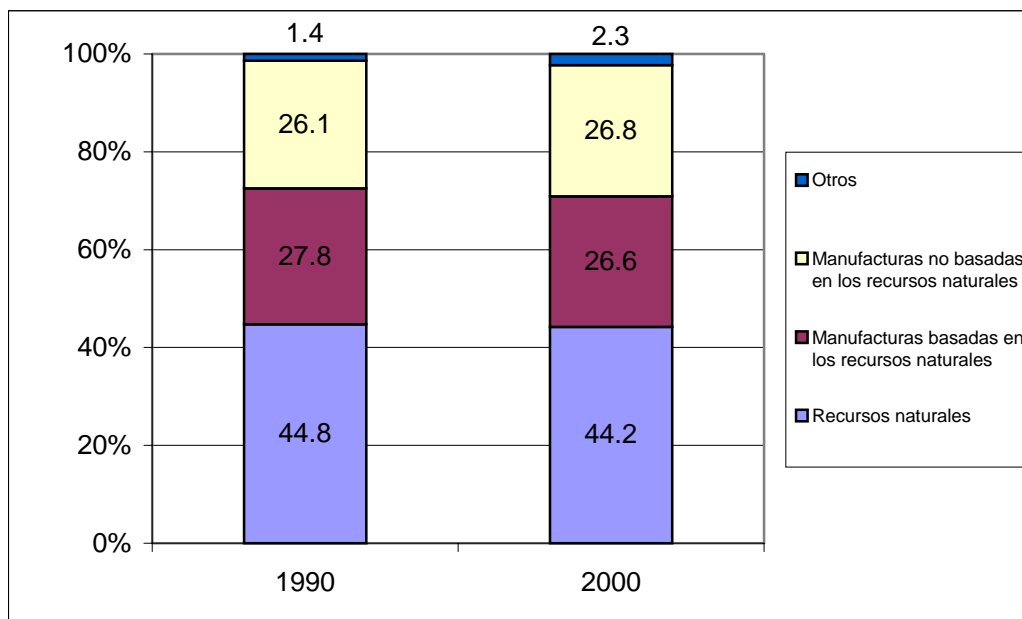
²⁴ La primera de estas estrategias es más común en los casos de México y en la Cuenca del Caribe, principalmente en los subsectores automotor, informático, electrónico y de prendas de vestir, en tanto que la segunda se aplica sobre todo en Argentina y Brasil, especialmente en la industria automotriz (véase CEPAL, 2001f, p. 61).

derivados, todos estos sectores muy sensibles desde el punto de vista ambiental.²⁵ Esta nueva inyección de recursos refuerza las actividades productivas tradicionales de la región, vinculadas con las materias primas (pesca, silvicultura y minería), especialmente en América del Sur.

Estas estrategias están estrechamente relacionadas con la estructura de las exportaciones de las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. En la década de 1990, en América del Sur la estructura de las exportaciones apenas se ha modificado: las materias primas siguieron representando el 44% del total de las exportaciones y las ventas al exterior de manufacturas de uso intensivo de recursos naturales un 26% adicional (véase el gráfico II.11). En cambio, las exportaciones de México, Centroamérica y la Cuenca del Caribe se concentraron principalmente en las manufacturas no derivadas de los recursos naturales. Éstas no provenían exclusivamente de la industria maquiladora y las más dinámicas eran las de alta tecnología (véase el gráfico II.12).

En general, en los años noventa ha habido una clara tendencia al desplazamiento de la IED hacia los servicios, en muchos casos vinculados a los “servicios ambientales” (saneamiento, tratamiento de residuos y abastecimiento de agua) que, en general, son menos perjudiciales para el medio ambiente. Los procesos de privatización han sido una de las principales causas de ese desplazamiento.

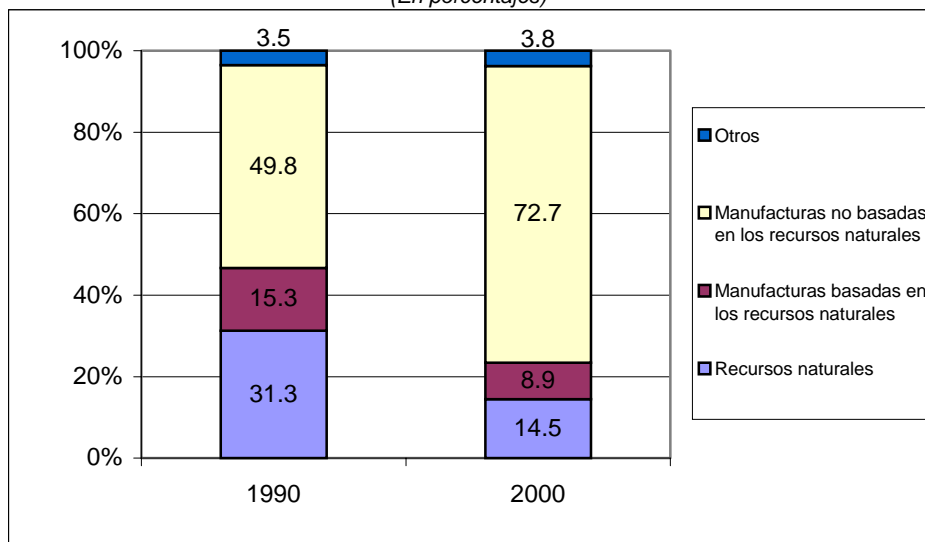
Gráfico II.11
AMÉRICA DEL SUR: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001* (LC/G.2178-P), Santiago de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47.

²⁵ Véase CEPAL (2001f, p. 64).

Gráfico II.12
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y LA CUENCA DEL CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001* (LC/G.2178-P), Santiago de Chile, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47.

El impacto ambiental de la inversión extranjera depende de múltiples factores, entre otros la estrategia de las empresas inversoras, la rama de actividad en la que operan, la eficiencia relativa y la política ambiental, las tecnologías utilizadas y las características de la normativa y la institucionalidad ambiental del país receptor. Obviamente, todos los flujos financieros, y por lo tanto la IED, están motivados por las oportunidades que ofrece el mercado, que no responden necesariamente a las necesidades de los países, y hay poca información fidedigna sobre sus efectos sociales y ambientales. En todo caso, son el principal vehículo de integración económica, expansión comercial y transferencia de tecnología, y por tanto, pueden facilitar el acceso a mercados más favorables al medio ambiente y a las tecnologías menos contaminantes.

El argumento de que la IED fluye hacia países con normas o controles más laxos —y por lo tanto se crean “paraísos sucios”— no parece verse avalado por la evidencia parcial disponible. Esta sugiere que, a la hora de decidir cuánto y dónde invertir, las empresas dan actualmente mucha más importancia a variables como la posibilidad de repatriación de beneficios, la seguridad jurídica que ofrecen los contratos, el tamaño del mercado y su capacidad de crecimiento, la productividad y el grado de calificación de los trabajadores, y los impuestos a las empresas, aunque la legislación ambiental podría influir en la elección del lugar concreto dentro del país elegido, donde se podría realizar el proyecto de inversión. De hecho, parecen existir indicios de una competencia de este carácter, entre estados en Brasil y entre provincias en Argentina. Tanto es así que en 1995 sólo 5% de la inversión recibida por los países en desarrollo se canalizó a industrias ambientalmente sensibles, lo que se compara con un 24% en los países desarrollados, mientras que Estados Unidos es un receptor neto de este tipo de inversiones (Repetto, 1995; Panayotou, 2000).

Por otra parte, hay crecientes pruebas de que las empresas extranjeras tienden a ser menos contaminantes, debido a que, en general, por proceder de países desarrollados, la tecnología y los procesos que utilizan suelen cumplir con normas ambientales más estrictas, y no sería eficaz en función de los costos adaptarlas a los regímenes regulatorios menos estrictos. En muchos casos estas empresas exportan a mercados con mayor sensibilidad ambiental y la certificación ambiental (ISO 14000), aunque

voluntaria, es cada vez más una necesidad comercial. De hecho, en los casos de Brasil (véase el cuadro II.3), Argentina y Chile hay evidencias de que la operación en el país de empresas de propiedad extranjera y la importancia de las exportaciones en el total de las ventas son factores que incrementan notablemente la probabilidad de inversión ambiental de las firmas.²⁶

Por último, la gestión ambiental adecuada se está convirtiendo en sinónimo de buena gestión económica, mejor acceso al crédito, menor costo de los seguros y mejor imagen empresarial, entre otros. Esto a menudo significa que las casas matrices o las filiales que operan en los países en desarrollo monitorean la conducta ambiental de sus contrapartes ubicadas en estos países.

Normalmente, los inversionistas internacionales prefieren las políticas ambientales previsibles, estables y con regulaciones claras, transparentes y coherentes, que se hagan cumplir y, además, se aproximen a las normas internacionales. Es más, como podrían haber invertido en tecnologías menos contaminantes en los países desarrollados, tienen un fuerte incentivo para presionar en favor de normas nacionales más estrictas que eleven los costos de sus competidores.

Cuadro II.3
BRASIL: EMPRESAS CON INVERSIONES MOTIVADAS POR FACTORES AMBIENTALES

Inversión en procesos productivos por motivos ambientales a/	Propiedad (al 31 de diciembre de 1996)			
	Nacional	Extranjera	Mixta	Total
Sí (A)	7 294	251	92	7 636
A/C (en porcentaje)	18.2%	43.1%	35.5%	18.7%
Exportaciones/ingresos (en porcentaje)	1.54%	12.91%	8.83%	2.00%
No (B)	32 674	331	167	33 173
B/C (en porcentaje)	81.8%	56.9%	64.5%	81.3%
Exportaciones/ingresos (en porcentaje)	0.60%	6.14%	5.53%	0.68%
Número de empresas (C)	39 968	582	259	40 809
Exportaciones/ingresos (en porcentaje)	0.77%	9.06%	6.69%	0.93%

Fuente: C.E. Young y C.A. Roncisvalle, "Gasto, inversión y financiamiento ambiental en Brasil", documento preparado para el proyecto CEPAL/PNUD "Financiamiento para el desarrollo sostenible ambiental", Santiago de Chile, septiembre de 2001, inédito.

a/ Resultados basados en una encuesta de actividades económicas en el estado de São Paulo (PAEP), realizada por la Fundación SEADE empleando datos de 1996. El cuestionario se distribuyó a 43 900 empresas de todas las ramas de actividad.

Lo anterior da lugar a varias reflexiones:

- Los países receptores deben fortalecer los sistemas de gestión ambiental, con el objeto de formular reglas claras y predecibles. La dimensión ambiental debe ser un aspecto fundamental de los criterios que utilizan los países para determinar el tipo de inversión que buscan atraer. Esto significa que las políticas ambientales de largo plazo deben pasar a formar parte de los criterios de política económica (metas de creación de empleo, crecimiento económico y captación de recursos externos) que propician la inversión extranjera, y ser coherentes con éstos.

²⁶ En la sección 5 el capítulo III se pasa revista al financiamiento y las inversiones ambientales del sector privado nacional.

- A esos efectos, es fundamental desarrollar y aplicar sistemas de regulación ambiental consistentes y estables, de modo que los costos y beneficios sean predecibles para los inversionistas. Del mismo modo, los costos deben ser los mismos para todos los inversionistas.
- Los países de la región se enfrentan al doble desafío de competir de una manera “ambientalmente sólida” por nuevas inversiones extranjeras, tanto entre sí como con otras regiones, y de aplicar a la IED criterios de sostenibilidad. Para ello se requiere que los países de la región coordinen más estrechamente las políticas ambientales, tanto entre sí como con los países desarrollados, con el propósito de evitar la competencia desleal, que puede conducir a un deterioro del medio ambiente y no les aseguraría niveles de IED mayores que los que hubieran obtenido de otra manera.
- Es necesario establecer criterios claros para evaluar los efectos de la inversión extranjera directa y otras inversiones privadas sobre el desarrollo sostenible y el medio ambiente. Se deben propiciar más investigaciones para recopilar información desagregada y comparada sobre dichos efectos.
- Es importante reorientar la inversión extranjera directa hacia tecnologías de producción no perjudiciales y evitar, en lo posible, que dicha inversión se concentre en los sectores que hacen un uso intensivo de los recursos naturales, como ha ocurrido en gran parte del mundo en desarrollo.
- El surgimiento de mercados que discriminan en virtud del desempeño ambiental e imponen mayores exigencias en cuanto a la calidad y el manejo de los procesos y productos provoca desconfianza y preocupación en los países en desarrollo. Se teme que los mercados más evolucionados recurran a medidas proteccionistas en nombre de la defensa del medio ambiente, situación que debería evitarse. En este ámbito, sin embargo es necesario que los países en desarrollo adopten una actitud proactiva en vez de reactiva, lo que permitiría al mundo en desarrollo adoptar firmes compromisos de contribución a la sostenibilidad del medio ambiente en el mundo.

4. Aportes de organismos financieros internacionales al medio ambiente

En el Consenso de Monterrey se hace mayor hincapié en el papel fundamental que desempeñan los bancos multilaterales de desarrollo, a los que se insta a prestar apoyo a los países en desarrollo que tienen un limitado acceso a los mercados internacionales de capital. Asimismo, se recomienda que tomen medidas para reducir los efectos de la excesiva inestabilidad en los mercados financieros. Dichas instituciones también proporcionan información especializada y conocimientos relativos a los procesos de desarrollo.

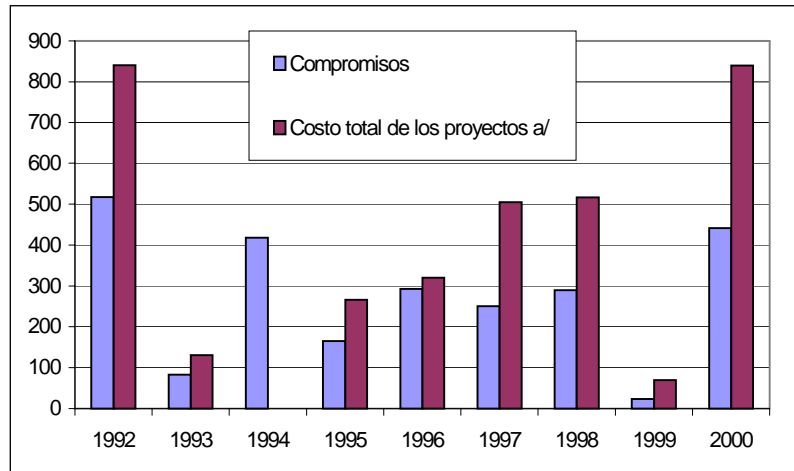
Además de las instituciones de Bretton Woods, la región de América Latina y el Caribe tiene la red más completa de bancos multilaterales regionales del mundo en desarrollo. Esta red está compuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una serie de instituciones subregionales, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). Por otra parte, ostenta uno de los pocos mecanismos regionales que presta apoyo a los países en desarrollo para el manejo de su balanza de pagos: el Fondo Latinoamericano de Reservas. Todas estas instituciones trabajan para promover el crecimiento ambientalmente sostenible junto con la mitigación de la pobreza.

Como parte de sus esfuerzos por fomentar la sostenibilidad ambiental, estos bancos han destinado recursos, consistentes en préstamos y donaciones, a proyectos ambientales y han incluido sistemas de evaluación ambiental en los proyectos que financian.

El **Banco Mundial** destinó en los años noventa 18 000 millones de dólares a proyectos con objetivos claramente ambientales en todo el mundo. En la mayoría de los casos, dichos fondos se emplearon para facilitar la sustentabilidad ambiental de largo plazo, fortalecer la capacidad de gestión ambiental y mejorar las condiciones ambientales existentes en los países en desarrollo. En América Latina y el Caribe, el Banco Mundial también ha apoyado iniciativas para proteger determinados sistemas ecológicos (el corredor biológico Mesoamericano y la Amazonía, por ejemplo) y mejorar el medio ambiente urbano. Actualmente se están ejecutando 73 proyectos ambientales en la región, que suman aproximadamente 2 900 millones de dólares, y hay otros 14 proyectos en trámite, por un monto de 400 millones.

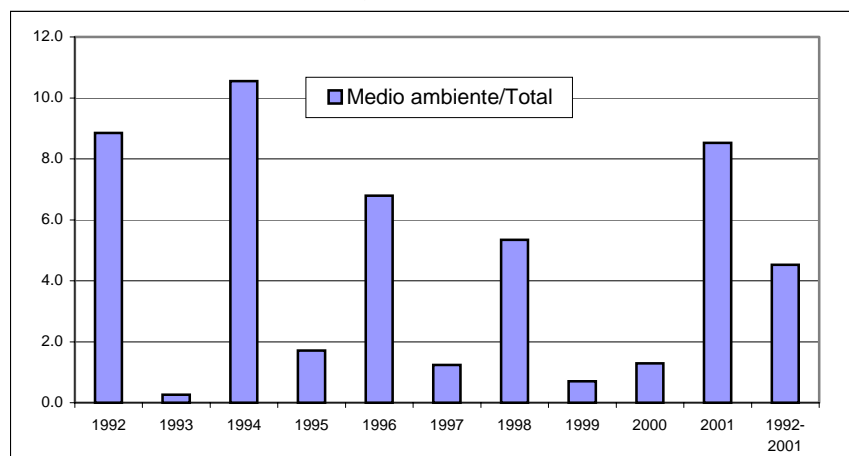
El Banco Mundial tiene distintos servicios de financiamiento de actividades de protección del medio ambiente, entre otros, los relativamente nuevos mecanismos de financiamiento para el medio ambiente, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Además, financia proyectos ambientales a través del Fondo para el Desarrollo Institucional, y tiene líneas específicas adscritas a los proyectos para el medio ambiente global y para los bosques tropicales, a las que se suman las líneas tradicionales del Banco. En América Latina y el Caribe, los compromisos del Banco Mundial para los proyectos ambientales se han mantenido en el nivel medio registrado en los años noventa, aunque han fluctuado bruscamente en los últimos cinco años. La proporción en la cartera regional total representada por los préstamos ambientales aumentó considerablemente en 2002, trepando a 8.5%, comparada con el promedio de 4.5% de 1992-2001. En cambio, la proporción en la cartera mundial total correspondiente a los préstamos ambientales asciende a sólo un 2.8% en el mismo período. Los préstamos del Banco Mundial para los proyectos relacionados con el saneamiento y el abastecimiento de agua, que también tienen un componente ambiental indirecto, representaron otro 4.2% del promedio de la cartera total de la región, aunque en 1998-2001 tal proporción se redujo al 1.9%.

Gráfico II.13
EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES ASUMIDOS POR EL BANCO MUNDIAL Y LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE a/
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaborado sobre la base del Banco Mundial, *World Bank Project Database*, Washington, D.C. (<http://www4.worldbank.org/sprojects>).
 a/ No refleja cancelaciones. El costo total de los proyectos incluye financiamiento de otras entidades. Los compromisos del Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento no incluyen los asumidos a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal u otros fondos específicos.

Gráfico II.14
PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL DESTINADOS A PROYECTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (En porcentajes del total de préstamos)

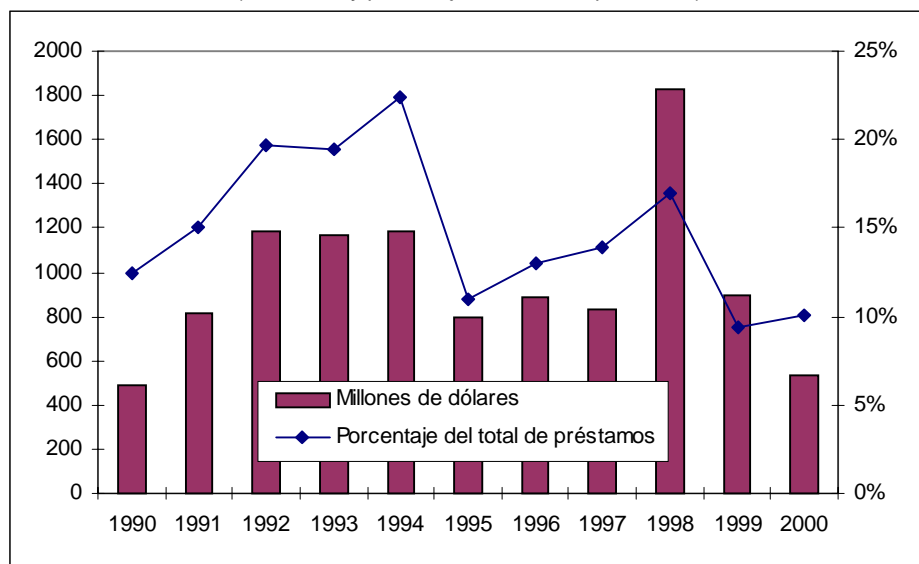


Fuente: Elaborado sobre la base del Banco Mundial, *Annual Reports*, Washington, D.C., varios años.

La estrategia institucional del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** se basa en dos pilares: la promoción del crecimiento ambientalmente sostenible y la reducción de la pobreza. En los últimos ocho años, el BID ha sido la principal fuente de créditos multilaterales de la región, ya que aprobó préstamos por 7 900 millones de dólares solamente en el 2001. La estrategia ambiental del Banco, que orienta todas sus operaciones y programas financieros, se centra en cuatro prioridades: la competitividad

basada en productos y servicios ambientales y tecnologías limpias; la mejor calidad de vida, que vincula la política ambiental con la salud, la educación, etc.; los marcos ambientales institucionales y jurídicos, y la integración regional para la solución de los problemas ambientales. Entre 1990 y 2000, el BID asignó 10 600 millones de dólares para la conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente, lo que equivale a cerca de 1 000 millones de dólares al año. En el 2000, el BID prestó 531 millones de dólares para iniciativas en esta área, cifra que, aunque revela una reducción respecto a años anteriores, asciende al 10% de la cartera total. Los proyectos relativos al ambiente urbano (incluidos el saneamiento y el abastecimiento de agua) representaron un 67% (véase el gráfico II.16). Además, se destinaron otros 30 millones de dólares en cooperación técnica, principalmente para iniciativas de gestión ambiental (véase el gráfico II.17).

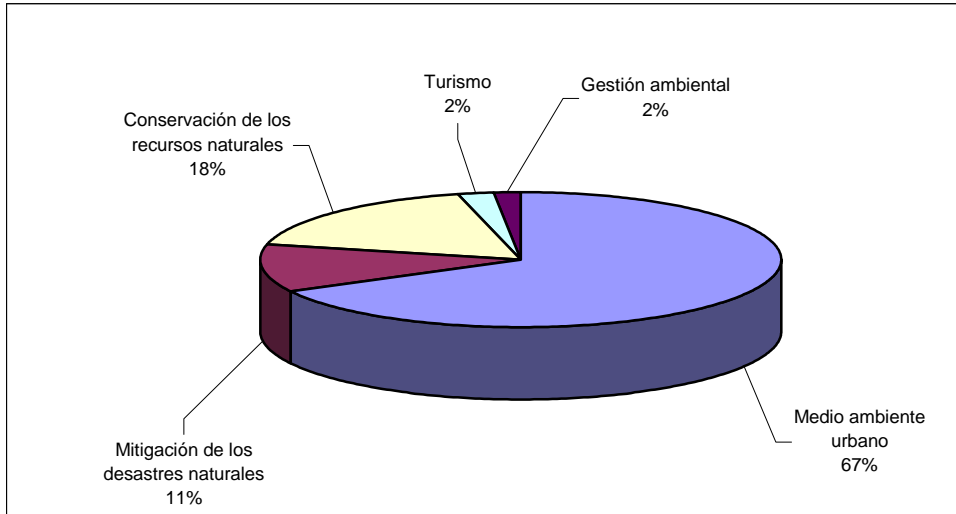
Gráfico II.15
PRÉSTAMOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DESTINADOS A FINANCIAR PROYECTOS AMBIENTALES Y DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (En valores y porcentajes del total de préstamos)



Fuente: Sobre la base del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Panel on Financing for Sustainable Development*, documento presentado en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Rio de Janeiro, 23 y 24 de octubre de 2001), 2001.

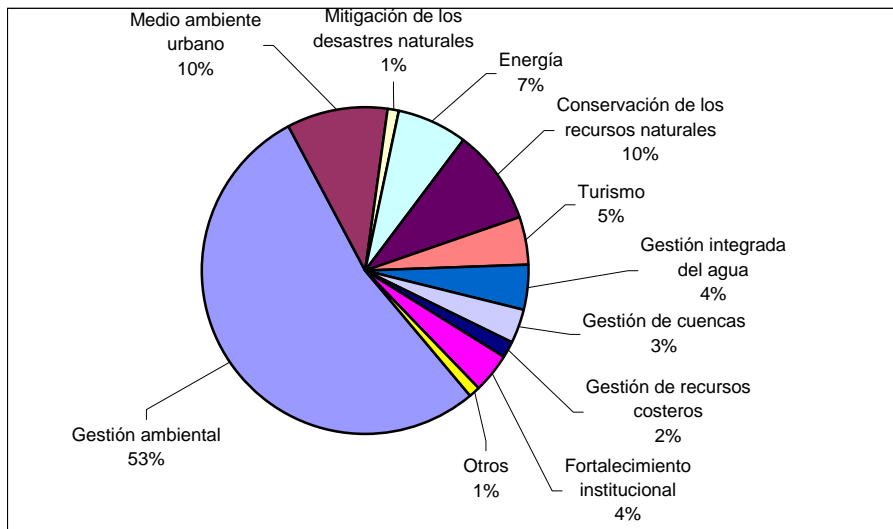
Según sus informes anuales, el Banco Interamericano de Desarrollo destinó para actividades netamente ambientales el 2.7% (142 millones de dólares) y el 1.0% (79.5 millones de dólares) de sus préstamos en el año 2000 y 2001, respectivamente. Entre 1994 y 2000 el promedio anual de préstamos con fines ambientales fue de aproximadamente 115 millones, aunque si se incluyen otras actividades relacionadas con el medio ambiente, como el abastecimiento de agua y saneamiento, esta cifra sería muy superior, como se indicó anteriormente.

Gráfico II.16
DISTRIBUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DESTINADOS A FINANCIAR PROYECTOS AMBIENTALES Y DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000
 (En valores y porcentajes del total de préstamos)



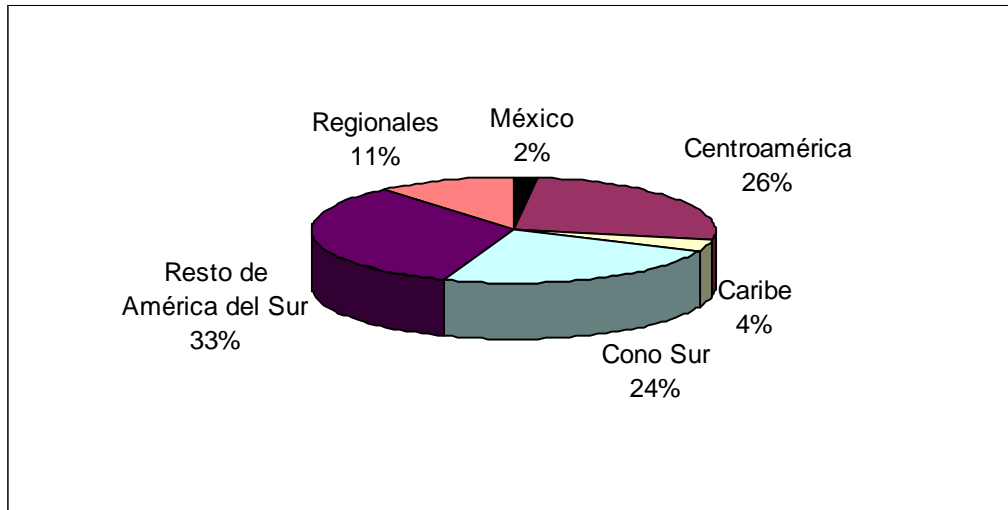
Fuente: Sobre la base del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Panel on Financing for Sustainable Development*, documento presentado en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Rio de Janeiro, 23 y 24 de octubre de 2001), 2001.

Gráfico II.17
DISTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DESTINADA A LOS PROYECTOS AMBIENTALES Y DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (En porcentajes)



Fuente: Sobre la base del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Panel on Financing for Sustainable Development*, documento presentado en la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Rio de Janeiro, 23 y 24 de octubre de 2001), 2001.

Gráfico II.18
**DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES FINANCIADOS POR EL BANCO INTERAMERICANO DE
 DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**
 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de información relativa a proyectos con objetivos netamente ambientales proporcionada por el BID (54 proyectos entre 1993 y 2000). La distribución se refiere al número y no a los montos.

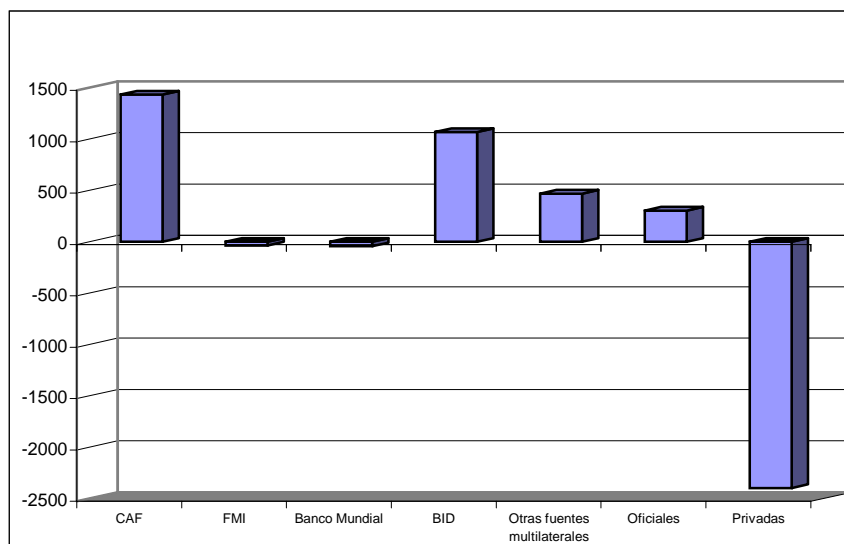
Actualmente, el BID también concentra su atención en conseguir financiamiento interno para los proyectos ambientales, a fin de reducir la dependencia externa; aumentar la participación social y del sector privado en actividades relacionadas con los servicios ambientales; fortalecer la gestión ambiental local; promover la gestión ambiental dentro de un marco de política sectorial, y mejorar la educación, información y concientización en materia ambiental.

Además del BID, la banca subregional también desempeña un papel fundamental como catalizador de la financiación y sirve de importante fuente contracíclica de fondos. Dichas instituciones aplican criterios de sostenibilidad en los proyectos que financian, y aunque su participación en el financiamiento de proyectos ambientales es mucho menor, los criterios de evaluación de impacto ambiental que se aplican son fundamentales para contribuir a la sostenibilidad ambiental.

La **Corporación Andina de Fomento (CAF)** tiene como ejes de sus actividades la promoción del desarrollo sostenible y la integración regional, sobre todo en los países andinos.²⁷ El año pasado aprobó 3 100 millones de dólares para la subregión andina, cifra que representa el 54% del total del financiamiento multilateral proporcionado a esta zona (29% del total de desembolsos brutos). Los desembolsos netos ascendieron a cerca de 1 500 millones de dólares. Si bien estos recursos no se destinan directamente al medio ambiente, su papel contracíclico puede contribuir a prevenir reducciones del financiamiento para proyectos ambientales de otras fuentes.

²⁷ La CAF está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, así como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tabago, Uruguay y 18 bancos regionales.

Gráfico II.19
DESEMBOLSOS NETOS PARA LOS PAÍSES ANDINOS, SEGÚN LA FUENTE, 2001
 (En millones de dólares)



Fuente: Preparado sobre la base de información de la Corporación Andina de Fomento (CAF), *Side Event on Financing for Sustainable Development: Partnerships for Investment Opportunities between the Public and Private Sectors in Latin America and the Caribbean*, documento presentado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, 18 al 22 de marzo de 2002), 2002.

En el 2000 la Corporación Andina de Fomento aprobó la prestación de cooperación técnica no reembolsable por un valor de 357 000 dólares para proyectos relacionados con el medio ambiente, y otros 84 000 para los correspondientes a recursos naturales, los que suman un 3.4% del total de la asistencia provista por esa institución.

Hay tres programas de la CAF directamente relacionados con el desarrollo sostenible: el Programa Latinoamericano de Carbono (PLAC), el Programa de Biodiversidad (BIO-CAF) y el Programa de Desarrollo Sostenible en Industrias e Instituciones Financieras (PDSIIF). La CAF también administra el Programa Andino de Competitividad, cuyo objeto es aumentar la competitividad regional sin socavar la sostenibilidad ambiental. Entre 1999 y 2002 se invirtieron 2.1 millones de dólares en el marco del Programa de Carbono para actividades relacionadas con el fortalecimiento de instituciones, la promoción, la capacitación y la consolidación del mercado de carbono (oferta y demanda). Hasta ahora se han aprobado cuatro operaciones de reducción de las emisiones de carbono, las que representan un total de 17 millones de dólares; se prevé que estas iniciativas rendirán una reducción estimada de 5.8 millones de toneladas de CO₂ para 2012, lo que en términos monetarios equivale a 17.4 millones de dólares.²⁸ Recientemente la CAF y los Países Bajos firmaron un acuerdo para establecer un mecanismo de desarrollo limpio conjunto para mejorar el mercado de reducciones de emisiones de gases con efecto invernadero. En los próximos 10 años se prevé que el mecanismo facilite las transacciones de alrededor de 10 millones de toneladas de estos gases.

Entre 2000 y 2002 se destinaron 0.4 millones de dólares para poner en marcha el Programa de Biodiversidad. Gracias a una iniciativa de la CAF, la Comunidad Andina y la UNCTAD para

²⁸ Cálculo basado en una estimación de 3 dólares por tonelada de CO₂.

desarrollar el comercio regional en recursos biológicos, se obtuvieron 0.75 millones de dólares para el período 2001-2006 y se prevé conseguir contribuciones por 5 millones de dólares más entre 2003 y 2006. Además, el Fondo de Desarrollo Humano (FONDESHU) aprobó 0.5 millones de dólares para adquirir acciones del Fondo EcoEmpresas, que invierte capital y presta asistencia técnica a negocios relacionados con la biodiversidad. Entre 2000 y 2002, el Programa de Desarrollo Sostenible en Industrias e Instituciones Financieras asignó 0.18 millones de dólares para asumir el liderazgo regional en la promoción de tecnologías y productos limpios y en el uso de buenas prácticas empresariales en el ámbito ambiental y social. En esta misma línea de acción, también contribuyó al Fondo Clean Tech, administrado por la administradora de fondos A2R *Fundos ambientais*. La CAF fue además el primer banco multilateral que firmó la Iniciativa Financiera del PNUMA.

El **Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)** es una organización financiera de desarrollo dedicada a la promoción del desarrollo sostenible y la integración económica en Centroamérica.²⁹ Como parte de su trabajo en el área de la sostenibilidad ambiental, el BCIE participa en el mercado de certificados de carbono, colabora en proyectos tendientes a mitigar el cambio climático y promover la producción limpia, y contribuye al ahorro de energía. En los años noventa financió iniciativas de abastecimiento de agua y saneamiento, que representaron el 3.2% del total de sus proyectos y el 2.4% de la cartera total de proyectos de alrededor de 3 000 millones de dólares. Los proyectos del Banco protegen aproximadamente 300 000 hectáreas, o un 6.5% del total de áreas protegidas de la subregión. La reforestación abarca a un 0.1% de los bosques centroamericanos. El BCIE, junto con el PNUD y el FMAM, también fomenta la inversión en energía renovable. Como parte de este esfuerzo, está trabajando en una cartera de proyectos por un valor de 110 millones de dólares para proporcionar energía renovable a 100 000 familias, reduciendo así la pobreza y el consumo de combustible fósil y por ende, las emisiones de CO₂. En el marco de esta alianza, el BCIE ha comenzado a administrar el Fondo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (FOCADES) con el apoyo del FMAM y el PNUD y la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES). El Fondo tiene por objeto emplear un enfoque regional integrado a fin de velar por que Centroamérica reciba los beneficios ambientales globales.

El **Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)** tiene como objetivos contribuir al crecimiento y desarrollo económico armonioso de sus países miembros del Caribe y a promover la cooperación e integración económicas entre ellos. En su mayoría los países de la Comunidad del Caribe son Estados insulares pequeños, de baja altura, cuyos principales sectores económicos dependen directamente de su base de recursos naturales (energía, extracción de minerales, agricultura y turismo). También son vulnerables a los desastres naturales y a los riesgos ambientales. Considerando estas características, los gobiernos están conscientes de los riesgos ambientales y deseosos de llevar a cabo iniciativas para promover el desarrollo sostenible. Desde la aprobación de su Plan estratégico para 2000-2004, el Banco se ha concentrado en actividades para la reducción de la pobreza que incluyan componentes de protección ambiental. Los datos sobre los préstamos del BDC no están estructurados de manera que faciliten la identificación de las asignaciones para proyectos ambientales. La mayoría de este tipo de proyectos se incluyen bajo las categorías de abastecimiento de agua, saneamiento y salud, protección costera y recuperación y rehabilitación en caso de desastres. Para la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), las asignaciones del BDC que fueron autorizadas en el 2000 o que se están considerando en el 2001 incluían la provisión de 44.4% de la financiación necesaria para un proyecto de desechos sólidos por 36.2 millones de dólares en Dominica, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas; la financiación para un proyecto de agua y alcantarillado por 11.7 millones de dólares en Granada, un proyecto de gestión

²⁹ El BCIE opera en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

de desechos sólidos por 5 millones de dólares en las Islas Turcas y Caicos y un proyecto de gestión de cuencas hidrográficas para pequeños agricultores por 5 millones de dólares en Jamaica. El Banco también proporciona cerca de 0.6 millones de dólares en financiamiento para establecer sistemas de gestión ambiental y fortalecer la capacidad de planificación en la Organización de Estados del Caribe Oriental y Guyana, junto con 0.1 millones de dólares para investigar la contaminación del suelo en Jamaica. Considerados en conjunto, estos proyectos ascienden a un total de 38.5 millones de dólares.³⁰ En el 2001, el desglose sectorial de las operaciones de asistencia técnica, la mayoría de las cuales se realiza en términos no reembolsables, reveló asignaciones de 0.34 millones de dólares para el sector ambiental (7.4% del total de asistencia técnica).

Recuadro II.2
**EL PAPEL CATALÍTICO DEL PNUD EN EL FINANCIAMIENTO DEL
DESARROLLO SOSTENIBLE**

El PNUD es otra fuente de financiamiento de actividades de cooperación técnica y preinversión, incluidos el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional. La cartera de proyectos del PNUD en las áreas de medio ambiente y desarrollo sostenible desde la Cumbre sobre la Tierra hasta la fecha en América Latina y el Caribe asciende aproximadamente a 1 400 millones de dólares en financiamiento mediante donaciones. Más de 200 millones de dólares se han asignado al sector energético, incluidos el desarrollo de fuentes de energía nuevas y renovables, la promoción de servicios rurales de energía para el apoyo al crecimiento, la equidad y la erradicación de la pobreza, y el mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía.

La cartera del PNUD también abarca los temas de la vulnerabilidad y gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático, con especial atención a los Estados insulares.

Muchos de los proyectos suponen asociaciones con comunidades locales, ministerios sectoriales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y donantes e instituciones financieras multilaterales y

Por último, es necesario considerar que todos estos organismos en conjunto cofinancian los proyectos, que suponen considerables recursos nacionales: el aporte de los países alcanza un promedio del 45% de los recursos asignados a proyectos ambientales examinados por el BID, en tanto que los aportes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, coejecutados por el Banco, financian en promedio sólo el 30% del costo de los proyectos en América Latina y el Caribe.

Lo señalado da lugar a las siguientes reflexiones:

- Las instituciones financieras internacionales han mostrado importantes avances en lo que respecta a tener en cuenta los efectos ambientales de la concesión de préstamos y el desarrollo de proyectos. Prácticamente todas estas instituciones, tanto internacionales como regionales y subregionales, han ido estableciendo progresivamente directrices ambientales que ayudan a evaluar los riesgos relacionados con el medio ambiente antes de aprobar un proyecto. Sin embargo, esto debe complementarse con un fortalecimiento institucional por parte de los países beneficiarios, para que el diseño y el seguimiento de los proyectos sea eficaz. Para ello se recomienda incrementar la cooperación técnica que prestan los organismos financieros internacionales a los países beneficiarios para aumentar la capacidad nacional, con el propósito de integrar criterios ambientales y métodos de gestión en las actividades económicas incluidas en los préstamos.

³⁰ El total de los préstamos aprobados por el BDC para proyectos de capital ascendió a 182.5 millones y 106 millones de dólares en 2000 y 2001, respectivamente.

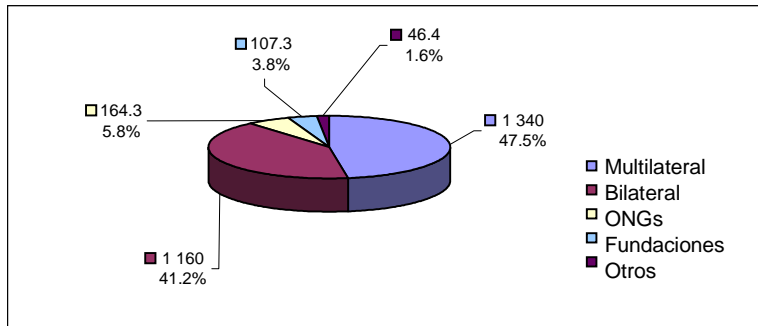
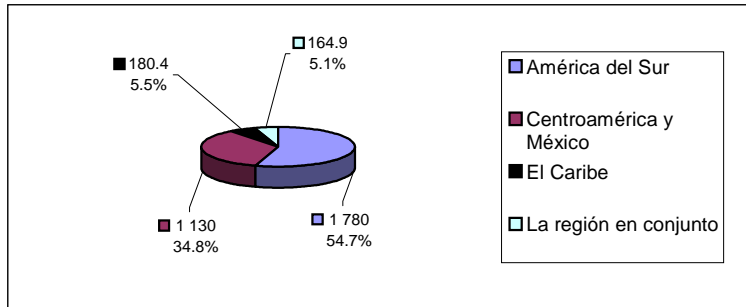
Recuadro II.3

LA INVERSIÓN EN BIODIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A pesar de la importancia de la biodiversidad de la región, las amenazas a que está sujeta y las inversiones sustanciales que se han hecho para atender su degradación, apenas existen estudios para determinar la magnitud del financiamiento necesario para su conservación. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), el Banco Mundial y el Programa de Apoyo a la Biodiversidad diseñaron una encuesta para recopilar esta información a nivel de proyectos. Fue distribuida entre 118 principales organizaciones donantes y no se incluyeron gastos públicos dentro de los países ni inversiones con fines de lucro. A partir de las respuestas de 65 fuentes de financiamiento (entre las que figuraban las más importantes), se estimó que entre 1990 y 1997 se financiaron 3 489 proyectos de conservación, lo que representó una inversión de 3 260 millones de dólares. Brasil fue el país que recibió la mayor asignación de fondos, seguido de México; los dos países recibieron en conjunto un 45.5% de los fondos. Sin embargo, los países que reciben más financiamiento por Km² son Venezuela, todos los de Centroamérica, Ecuador, República Dominicana, Haití y Jamaica. El Cono Sur y Cuba recibirían las menores cuantías. Entre los 13 financiadores principales que aportaron el 77% del total, se encuentran el Banco Mundial (16.7%), el BID (11%), la GTZ (8.8%), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) (6%) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (5.7%).

FINANCIAMIENTO PARA LA CONSERVACIÓN DE BIODIVERSIDAD, POR SUBREGIÓN, 1990-1997

(En millones de dólares y porcentajes)



Los proyectos de manejo de recursos naturales y de áreas protegidas absorben más del 70% del financiamiento. Por otra parte, sólo un 32% de los proyectos podrían clasificarse a nivel de ecorregiones, y dentro del nivel ecorregional, el 66% del financiamiento se destinó a los bosques tropicales y subtropicales latifoliados. Aunque no cabe duda de que la conservación de la biodiversidad ha avanzado durante las últimas dos décadas, estos avances han demostrado ser insuficientes dado que a la vez las amenazas a la biodiversidad han aumentado y se han hecho más complejas.

Fuente: Gonzalo Castro y otros, *Mapping Conservation Investments: An Assessment of Biodiversity Funding in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco Mundial y Programa de Apoyo a la Biodiversidad, 2000.

- Convendría propiciar la inclusión de directrices similares en los proyectos del sector privado apoyados por los organismos financieros internacionales, particularmente a través de la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial y la Corporación Interamericana de Inversiones del BID. Esto es de especial importancia porque involucra tanto a empresas grandes como a pequeñas y medianas, que son en último término las que mayores restricciones financieras y técnicas tienen para incorporar la dimensión ambiental en sus operaciones.
- Los bancos regionales y subregionales deberán jugar un papel más activo en los mecanismos de los fondos multilaterales internacionales y en los nuevos mecanismos financieros para hacer frente a problemas globales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que otorgan fondos de carácter concesional. Para algunos de los problemas ambientales globales, entre otros el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, se pueden formular proyectos innovadores de carácter regional o subregional. Con tal fin, será necesario que las instituciones financieras regionales y subregionales diseñen mecanismos de cooperación que superen los ámbitos nacionales y propicien operaciones de préstamo o cooperación con varios países en forma simultánea, a partir de proyectos conjuntos con objetivos comunes.
- Los prestatarios de los organismos multilaterales de crédito desempeñan un papel fundamental en la determinación de la distribución sectorial de las carteras de estas instituciones, ya que son los que piden los préstamos y por ende participan en la asignación de las correspondientes prioridades. La situación económica de los países de la región puede alterar sus prioridades lo que, junto con las restricciones financieras, puede provocar una reducción de los préstamos para los proyectos ambientales, aun los que cuentan con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito.

5. Fondos multilaterales internacionales de carácter concesional para enfrentar problemas globales

En el Programa 21 se insta a la comunidad internacional a buscar nuevos recursos para ayudar a los países en desarrollo a lograr un desarrollo más sostenible. En respuesta a este llamado, en los últimos 10 años se han creado novedosos instrumentos de financiamiento sectorial, especialmente para infraestructura (energía, agua, transporte público y saneamiento). Los mercados financieros han evolucionado de forma complementaria, creando nuevos instrumentos financieros, que incluyen asociaciones entre los sectores público y privado, nuevas formas de garantía para los créditos, nuevos mecanismos de microfinanciamiento para sectores rurales e informales, empresas conjuntas y otros. A escala internacional, el Protocolo de Montreal, firmado en 1987, con su Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal sentó el precedente de nuevos mecanismos de financiamiento. A través de este fondo los países desarrollados colaboran al crecimiento ambientalmente más sostenible de los países en desarrollo, lo que en última instancia favorece al medio ambiente global del que todos somos dependientes. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ideado en 1991, probablemente sea el nuevo mecanismo financiero que más recursos ha logrado canalizar a los países en desarrollo para proyectos con componentes ambientales. El Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático puede convertirse en una fuente importante de financiamiento del desarrollo sostenible, aunque este mecanismo todavía se encuentra en su etapa inicial.

Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal

De acuerdo con el Protocolo de Montreal, a través del Fondo Multilateral se presta asistencia financiera a los países en desarrollo para la ejecución de proyectos destinados a evitar o reducir la emisión de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Este fondo opera a través del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Banco Mundial. Al igual que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal financia los costos incrementales operativos y de capital de los proyectos, incluidos los costos de la conversión a tecnologías que no utilicen clorofluorocarbonos.

El Banco Mundial ha ejecutado proyectos con arreglo al Protocolo de Montreal en ocho países de la región —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela—, a los que ha asignado alrededor de 50 millones de dólares. Gracias al esfuerzo del Banco y otros organismos, el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono se ha reducido un 22% entre 1993 y 1999.

Cuadro II.4
ACUERDOS DE FINANCIAMIENTO EN TÉRMINOS CONCESIONALES BASADOS EN EL PROTOCOLO DE MONTREAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En dólares)

País	Aprobación	Asignación marco	Desembolsos aprobados
Argentina	1997	25 000 000	22 631 367
Brasil	1993	10 900 000	9 905 488
Chile	1993	6 306 080	5 739 955
Colombia	1999	8 652 000	1 343 709
Ecuador	1993	1 566 000	1 566 000
México	1997	13 000 000	2 945 606
Uruguay	1995	5 000 000	890 193

Fuente: Banco Mundial, Montreal Protocol Grant Agreements (<http://www.esd/wpr/dbaml/prg/mp/ga.html>).

Fondo para el Medio Ambiente Mundial

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) ha sido una fuente importante de nuevos recursos para la realización de iniciativas ambientales en los países en desarrollo. Este fondo, que se inició como un programa piloto entre 1991 y 1994, está integrado actualmente por 173 países. Con más de 1 100 proyectos en 150 países en desarrollo y economías en transición, el Fondo había asignado cerca de 3 200 millones de dólares hasta mediados de 2001, lo que supone la asignación de otros 8 000 millones como cofinanciamiento. Las asignaciones acumuladas hasta el presente ascienden a 3 600 millones de dólares y el total de desembolsos supera los 1 400 millones.

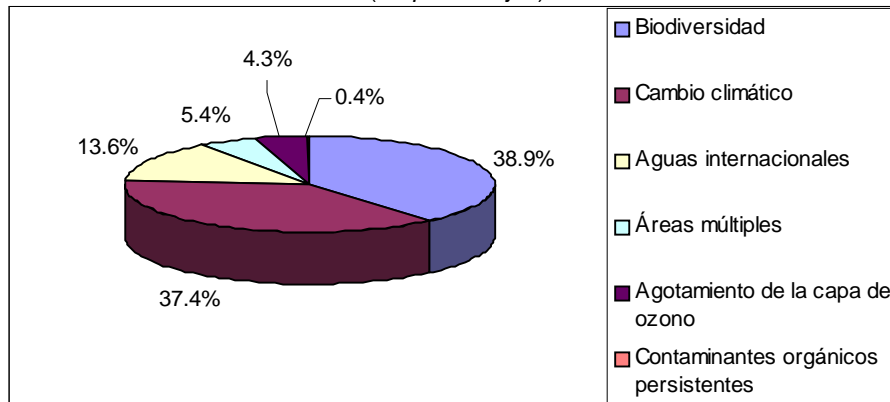
Este Fondo es el mecanismo financiero establecido en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En diciembre del 2000 el FMAM también fue designado como el principal mecanismo financiero preliminar del borrador del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Además el Fondo aporta recursos para la aplicación de los acuerdos globales para proteger las aguas internacionales y la capa de ozono.

Asimismo, el Fondo financia proyectos destinados a combatir la desertificación, en la medida en que se relacionan con las cuatro áreas de acción del organismo. En diciembre del 2001, el Consejo del FMAM acordó que la degradación de los suelos sería una nueva esfera de actividad del Fondo, proceso que se completará en la reunión del Consejo de octubre de 2002. El mecanismo financiero relacionado con la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación es el Mecanismo Mundial, creado en 1997, y cuya institución huésped elegida fue el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Dicho mecanismo no sólo moviliza recursos financieros sino que también los encauza. Actúa principalmente como “intermediario” entre los países en desarrollo que tienen necesidades de recursos para combatir la desertificación y los países desarrollados y organismos de cooperación que proporcionan los fondos necesarios.³¹

Entre 1991 y 2002 se asignaron en todo el mundo con cargo a este Fondo 1 512 millones de dólares a 548 proyectos sobre biodiversidad, 1 457 millones a 394 proyectos sobre cambio climático, 531 millones a 67 proyectos sobre la protección de aguas internacionales, 167 millones a 21 proyectos sobre la protección de la capa de ozono, 209 millones a 37 proyectos sobre áreas múltiples y 16 millones a 34 proyectos de evaluación de contaminantes orgánicos persistentes. A esto se suma el cofinanciamiento, que alcanzó más de tres veces los recursos asignados por el FMAM.

El Fondo financia los costos adicionales de transformar un proyecto de alcance nacional en un proyecto que tenga beneficios ambientales globales. Los proyectos del Fondo son administrados por el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial, contando con el apoyo de la FAO y la ONUDI, además de bancos regionales de desarrollo como el BID.

Gráfico II.20
DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA EL
MEDIO AMBIENTE MUNDIAL a/
(En porcentajes)



Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).

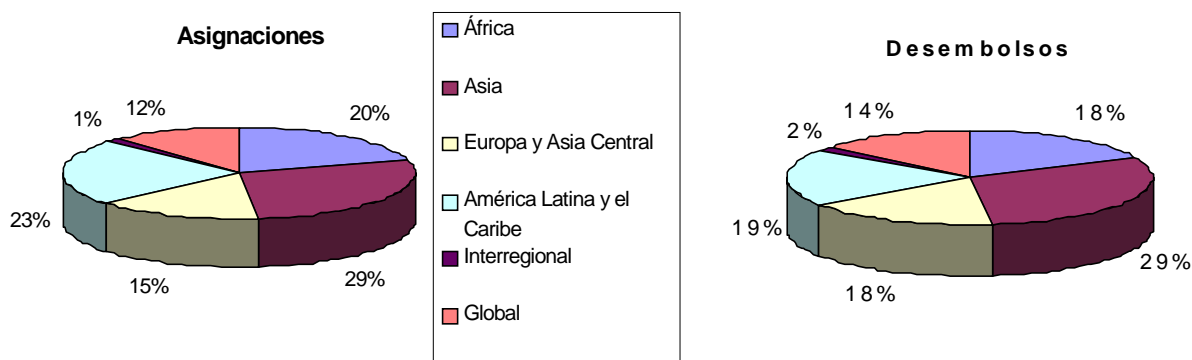
a/ Corresponde a asignaciones brutas acumuladas entre 1991 y 2002.

³¹ El FIDA, organismo especializado de las Naciones Unidas creado en 1977, moviliza recursos en condiciones concesionales (préstamos y donaciones) para programas destinados a mitigar la pobreza rural y mejorar la nutrición. A fines de junio del 2000, la cartera de proyectos del FIDA relacionados con el objetivo de combatir la desertificación en América Latina y el Caribe ascendía a 610.1 millones de dólares, de los cuales el organismo financiaba 287.5 millones. Los principales países de la región que reciben apoyo del FIDA son Argentina, Brasil, Haití, México y Nicaragua. Dicha financiación forma parte de las actividades habituales del FIDA y no está vinculada al Mecanismo Mundial.

Los contribuyentes al Fondo han hecho dos reposiciones de éste. En 1994, 34 donantes decidieron aportar 2 000 millones de dólares por cuatro años a un Fondo reestructurado conforme al Programa 21. En 1998, 36 donantes se comprometieron a contribuir con 2 750 millones de dólares al financiamiento de las actividades del Fondo en el nuevo milenio. En agosto de 2002, se alcanzó el consenso para dotar al Fondo para el Medio Ambiente Mundial de 2 920 millones de dólares que financiarán sus operaciones en los próximos cuatro años. Esto permitirá continuar financiando sus áreas tradicionales además de su nuevo mandato respecto a los contaminantes orgánicos persistentes y la desertificación. El Fondo recibe también recursos de otras fuentes y coordina actividades de protección del medio ambiente global a través de programas de otras instituciones, gobiernos y entidades del sector privado.

A diciembre del 2001 América Latina y el Caribe había recibido más de 269 millones de dólares, aunque tenía proyectos aprobados por un total de 841 millones (un 23% de los compromisos mundiales del Fondo acumulados a esa fecha). La participación regional en los desembolsos fue ligeramente inferior (19%).

Gráfico II.21
DISTRIBUCIÓN POR REGIONES DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL FONDO PARA
EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL a/
(En porcentajes)



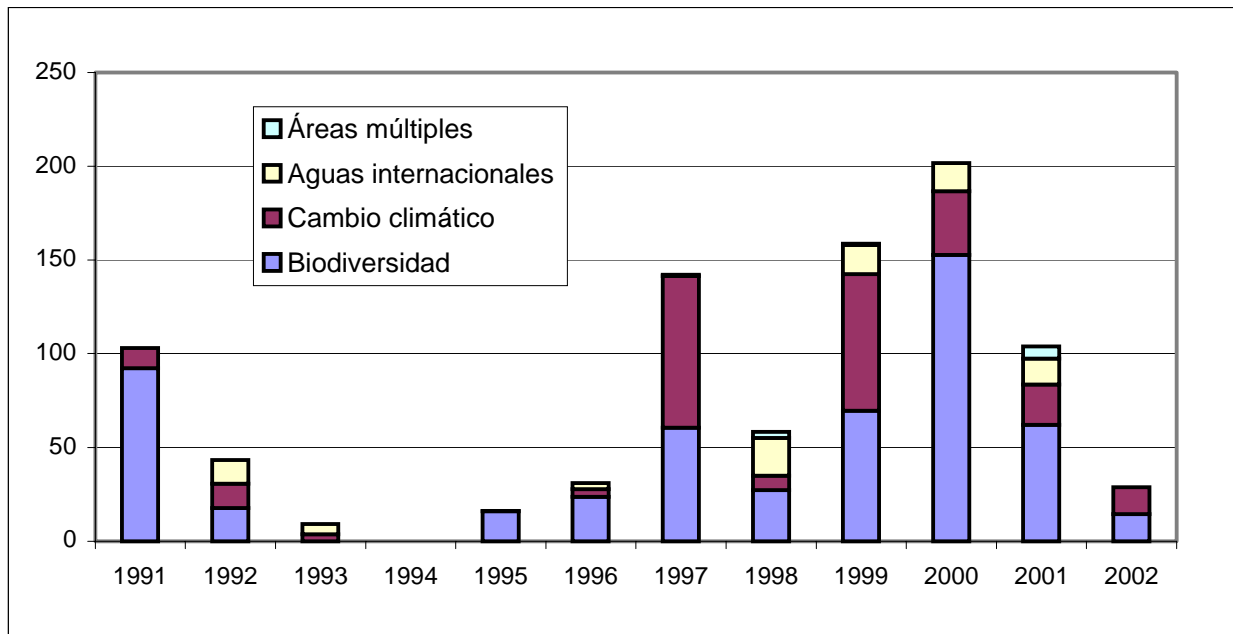
Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (www.undp.org; <http://www.gefweb.org>).
a/ Corresponde a asignaciones acumuladas a diciembre del 2001.

En América Latina y el Caribe,³² las asignaciones aprobadas por el Fondo han seguido en la década una tendencia similar a las asignaciones totales. El primer año éstas superaron los 100 millones de dólares, para luego presentar una tendencia decreciente hasta 1994, punto de inflexión a partir del cual comenzaron a registrar un rápido crecimiento que las llevó a alcanzar los 200 millones de dólares en el año 2000. Esta tendencia ascendente cambió después del 2000, ya que en 2001 y 2002 se registraron fuertes bajas (véase el gráfico II.22).

³² Los cuadros y los gráficos sobre América Latina y el Caribe abarcan todo el año 2001 y hasta mayo de 2002 y se refieren a proyectos de gran tamaño (*full-size projects*) y de tamaño medio (*medium-size projects*) y actividades de apoyo (*enabling-activities*).

La mayoría de los recursos asignados a proyectos que se prevé ejecutar en la región se dirigen a biodiversidad y cambio climático, áreas que marcaron la evolución del valor total de los proyectos del Fondo destinados a América Latina y el Caribe. Si no se incluyen los proyectos globales, algunos de los cuales suponen desembolsos en la región, el 60% del valor del total de las asignaciones a proyectos se destinaría al área de biodiversidad, mientras que el 29% se asignaría a cambio climático, el 10% a la protección de las aguas internacionales y el 1% a áreas múltiples.³³ Sin embargo, mientras las asignaciones a proyectos relacionados con el cambio climático han experimentado un crecimiento sostenido desde la creación del Fondo (incluida su fase piloto), las destinadas a proyectos vinculados a la biodiversidad han tenido un auge solo a partir de 1995. Después del 2000, ambos tipos registran una abrupta baja, en la que se resienten más los proyectos de biodiversidad. Los proyectos vinculados a los contaminantes orgánicos persistentes sólo han atraído 1 millón de dólares, a través de dos proyectos recientes en Bolivia y Guatemala.

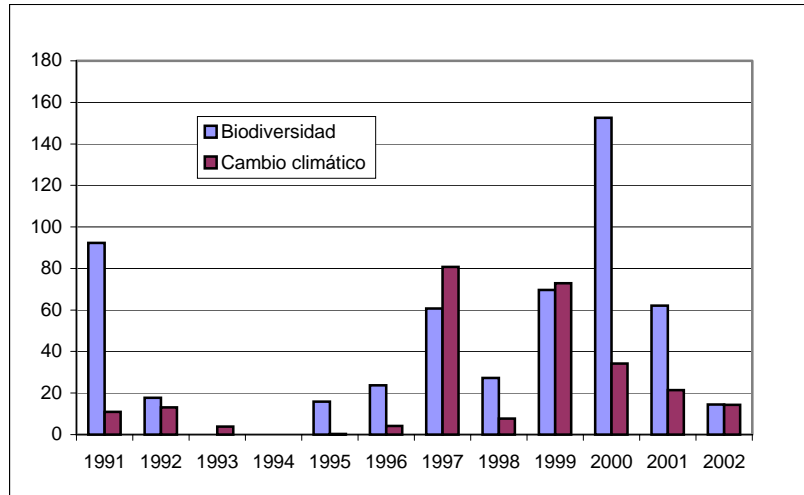
Gráfico II.22
DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS ASIGNACIONES ANUALES A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL a/
(En millones de dólares)



Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).
 a/ No se incluyen proyectos globales.

³³ En los proyectos globales, que abarcan combinaciones de países o regiones de todo el planeta, la distribución de los montos asignados por áreas es más pareja: 23% a biodiversidad, 36% a cambio climático, 9% a aguas internacionales y 32% a áreas múltiples.

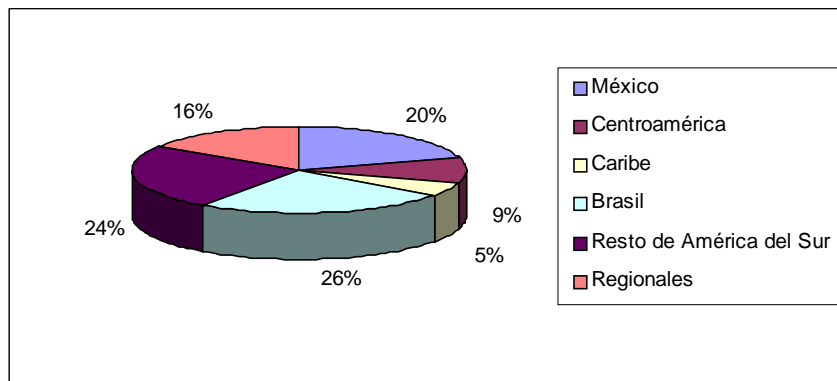
Gráfico II.23
EVOLUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES ANUALES A PROYECTOS SOBRE BIODIVERSIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL a/
(En millones de dólares)



Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).
 a/ No se incluyen proyectos globales.

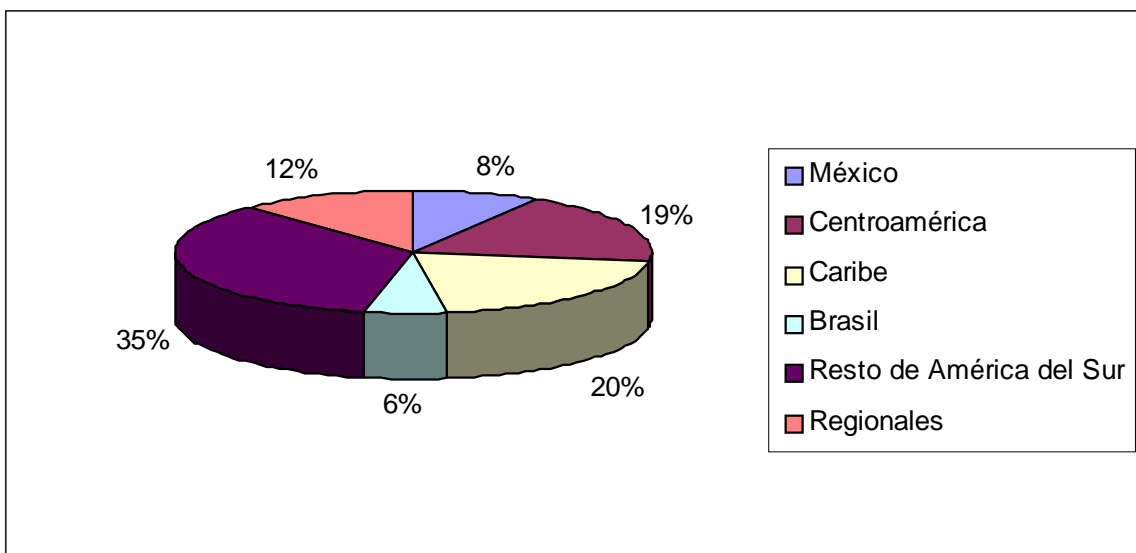
Dentro de América Latina y el Caribe, Brasil y México son los países que reciben mayores asignaciones del Fondo, un 26% y un 20% respectivamente. Los proyectos de alcance regional representan un 16% del total de los montos asignados en la década (véase el gráfico II.24). En cuanto al número de proyectos, Centroamérica y el Caribe han incrementado su participación, lo que indicaría que en estas dos subregiones los proyectos son de menor cuantía (véase el gráfico II.25).

Gráfico II.24
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ASIGNADOS A PROYECTOS POR EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL, POR VALOR ACUMULADO a/
(En porcentajes)



Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).
 a/ Sobre la base de agrupaciones de proyectos (1991-2002). Belice está incluida en Centroamérica. No se incluyen proyectos globales.

Gráfico II.25
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL, POR NÚMERO ACUMULADO a/
(En porcentajes)



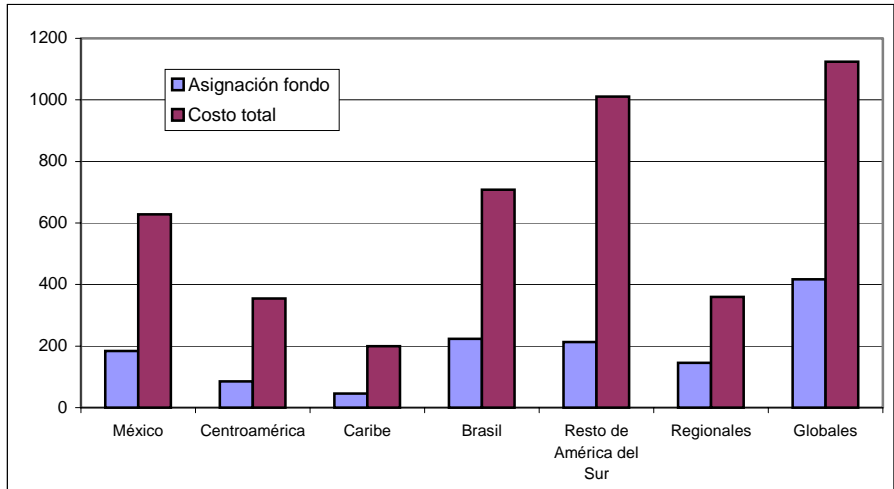
Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).

a/ Sobre la base de agrupaciones de proyectos (1991-2000). Belice está incluida en Centroamérica. No se incluyen proyectos globales.

Finalmente, es importante destacar que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial sólo financia parte del costo total de los proyectos. Si se suma el valor de todos los proyectos de alcance nacional, el Fondo estaría financiando el 26% del costo total promedio, aunque existen variaciones entre una subregión y otra. En los proyectos regionales el aporte del Fondo se eleva a un promedio del 40% del total, similar al 37% correspondiente a los proyectos globales. Es decir que, en promedio, los recursos de cofinanciamiento en América Latina y el Caribe son 2.5 veces mayores que las asignaciones del Fondo. No obstante, en el bienio 2001-2002, la proporción relativa de cofinanciamiento ascendió a más de 5 veces la correspondiente a las asignaciones del Fondo.

Si se examinan los recursos asignados por el Fondo y el costo total de los proyectos por áreas destinados a América Latina y el Caribe, se observan marcadas diferencias. Así, mientras en los proyectos para áreas múltiples el Fondo cubre en promedio el 52% de los costos de los proyectos, en los casos de aguas internacionales este porcentaje asciende a 38%, en el de biodiversidad a 29% y en los proyectos de cambio climático apenas a un 22%. Cabe señalar que hasta 2001, el Fondo cubría el 36% del costo total de los proyectos sobre biodiversidad.

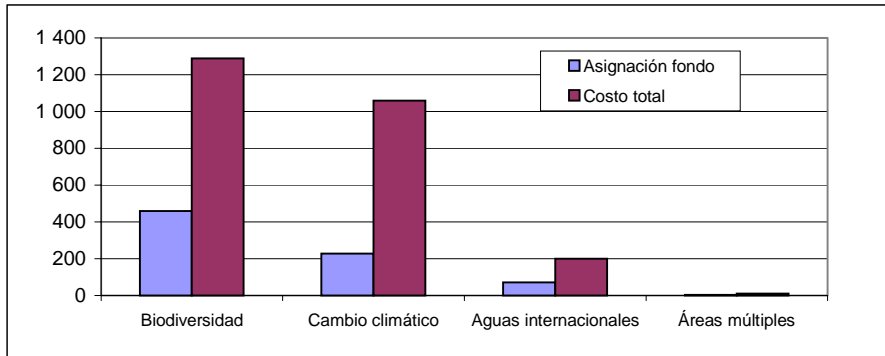
Gráfico II.26
VALOR DE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL Y COSTO TOTAL DE LOS PROYECTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE a/



Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).

a/ Sobre la base de agrupaciones de proyectos (1991-2000). Belice está incluida en Centroamérica.

Gráfico II.27
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE LOS RECURSOS ASIGNADOS POR ÁREA POR EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL Y EL COSTO TOTAL DE LOS PROYECTOS a/
 (En millones de dólares)

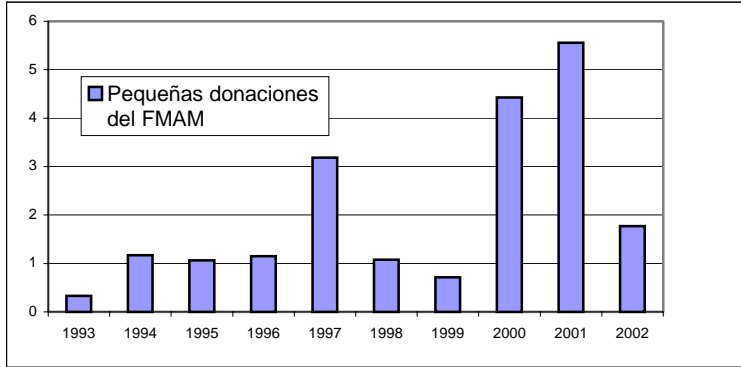


Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).

a/ Sobre la base de agrupaciones de proyectos (1991-2020). No se incluyen proyectos globales.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial también tiene una línea de financiamiento para proyectos de pequeña escala, cuyo tope es de 50 000 dólares; esta línea se está ampliando rápidamente y es muy útil para enfrentar problemas de financiamiento local o dar apoyo a actividades de organizaciones no gubernamentales. Hay más de 1 000 proyectos de pequeña escala en curso en la región, distribuidos en forma bastante pareja en los distintos países. En promedio las donaciones son de aproximadamente 20 000 dólares, a lo que se suma un monto semejante de cofinanciamiento.

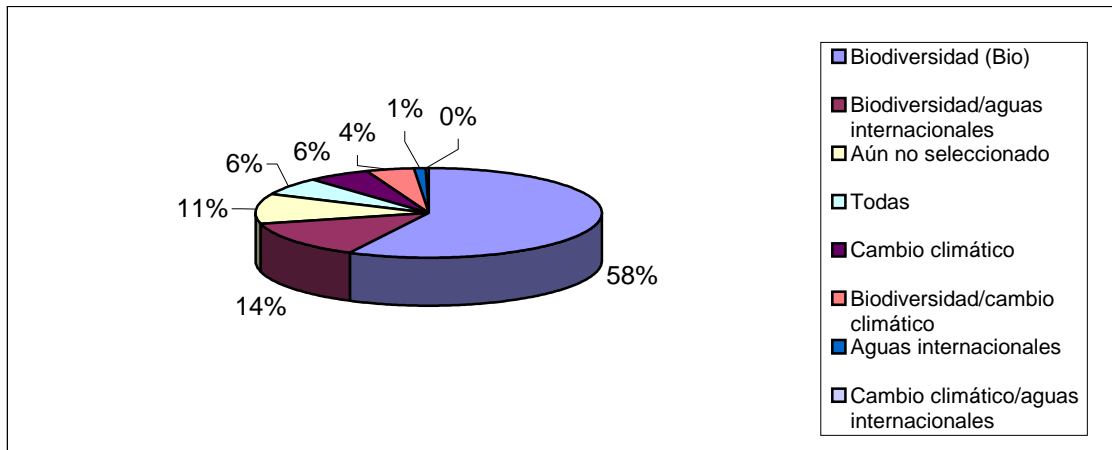
Gráfico II.28
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECURSOS ASIGNADOS POR EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL CON ARREGLO AL PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES a/
(En millones de dólares)



Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).
 a/ Sobre la base de agrupaciones de proyectos (1991-2020).

La mayor parte de los fondos se destinan a los proyectos sobre biodiversidad y afines; dentro de las áreas de interés, se hace hincapié en la participación comunitaria, la formación de capacidad a nivel local y la sostenibilidad ambiental.

Gráfico II.29
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECURSOS ASIGNADOS POR ÁREA POR EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL CON ARREGLO AL PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES a/
(En porcentajes)



Fuente: Sobre la base de Global Environment Facility (GEF), *GEF Projects Database* (<http://www.undp.org>; <http://www.gefweb.org>).
 a/ Sobre la base de agrupaciones de proyectos (1991-2020).

Nuevos mecanismos financieros con arreglo al Protocolo de Kyoto

El Protocolo de Kyoto aporta nuevos enfoques sobre financiamiento e inversión para el desarrollo sostenible. El mecanismo de desarrollo limpio (MDL) abre la posibilidad de que los países desarrollados cumplan sus metas de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero a un costo inferior a las inversiones que se requerirían para lograr reducciones similares en su propio territorio, dando también la oportunidad a los países en desarrollo de mitigar sus emisiones de carbono mientras atraen nueva inversión y tecnología. Sin embargo, el mecanismo de desarrollo limpio está todavía por consolidarse y quedan muchos temas por resolver al respecto, incluido materializar suficiente demanda para estimular un mercado internacional vigoroso para los proyectos de reducción de las emisiones.

Además, en la reanudación de la Sexta Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Bonn, Alemania, en julio de 2001, se decidió crear el Fondo Especial para el Clima, formado por contribuciones voluntarias de los países industrializados (véanse los anexos I y II de la Convención), y el Fondo de Adaptación, dotado a partir de un porcentaje (2%) de las ventas de certificados de reducción de emisiones realizadas a través de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto. Dicho Fondo de adaptación solo podrá utilizarse plenamente si se consolida un mercado internacional activo para las actividades de reducción de las emisiones mediante el mecanismo de desarrollo limpio y demás mecanismos de flexibilidad establecidos con arreglo a la Convención Marco.

El mecanismo de desarrollo limpio es uno de los mecanismos de flexibilidad contemplados en el Protocolo de Kyoto, junto con los dispuestos para el Comercio de Emisiones y la Implementación Conjunta. El propósito de estos mecanismos es aprovechar las oportunidades para reducir el costo total de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, al permitir que los diferentes grupos de países participen en el esfuerzo global por reducir las emisiones. Estos mecanismos permiten que las reducciones se realicen en aquellas naciones donde el costo marginal de reducción por tonelada de emisiones mitigadas sea menor. El mecanismo de desarrollo limpio es el único instrumento que propicia la participación de países en desarrollo en el mercado de proyectos internacionales de reducción de emisiones (los países en desarrollo no están incluidos en el Anexo B del Protocolo de Kyoto³⁴ y no han asumido compromisos de reducción de emisiones con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). El MDL es el único instrumento con el potencial de generar nuevos fondos para América Latina y el Caribe, mediante la participación de la región en el mercado creado por este mecanismo.

El mecanismo de desarrollo limpio tiene por objeto crear un mercado internacional que permita a los países incluidos en el Anexo B efectuar transacciones para “adquirir” parte del monto total de reducción de las emisiones a la que se han comprometido, a través de proyectos de mitigación en países que no han asumido tales compromisos. Estos proyectos de mitigación se traducirían en reducciones de emisiones certificadas internacionalmente, que serían los títulos intercambiados en las transacciones realizadas en este mercado.

³⁴ Los países incluidos en el Anexo B son fundamentalmente los países desarrollados y las economías en transición.

Desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, es importante estimar el tamaño potencial del mercado MDL en el cual la región pudiera participar. Necesariamente esta estimación depende de una serie de supuestos considerados en cada uno de los escenarios simulados. En términos muy generales, antes de que los Estados Unidos adoptara la decisión de retirarse del Protocolo de Kyoto, la mayoría de los estudios apuntaba a un monto de reducción de emisiones globales para los países del Anexo B entre 600 y 1 300 millones de toneladas de carbono equivalentes (MtC) anuales, a fin de cumplir con la meta fijada en dicho Protocolo. Debido a tal decisión, la potencial reducción de emisiones globales para los países del Anexo B se ha visto sumamente menoscabada, ya que los Estados Unidos representaban alrededor de un tercio de dicha reducción total. Originalmente, se estimaba que entre 400 y 900 MtC de esta reducción podrían canalizarse a través de los mecanismos de flexibilidad. Con la salida de Estados Unidos del Protocolo de Kyoto esta estimación desciende hacia el rango inferior (200-500 MtC), dado que ahora la demanda de proyectos MDL provendrá solamente de Europa y Japón.

Recuadro II.4

PROYECTOS PIONEROS EN AMÉRICA LATINA IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA CON ARREGLO A LA CONVENCION MARCO

En 1996 Costa Rica y Noruega firmaron un contrato por 2 millones de dólares por servicios de secuestro de carbono a razón de 10 dólares por tonelada, para compensar emisiones equivalentes de gases de efecto invernadero. Noruega y Costa Rica convinieron cooperar en un proyecto bajo la modalidad de implementación conjunta que incluye, entre otras cosas, la reforestación y conservación de bosques en el marco de un proyecto forestal privado, así como la reconstrucción y ampliación de una central hidroeléctrica. Costa Rica firmó este contrato con un conjunto de entidades públicas y privadas de Noruega. Las partes noruegas están contribuyendo al proyecto forestal privado 1.7 millones de dólares aportados por el Gobierno de Noruega, provenientes de la recaudación del impuesto a las emisiones de carbono, además de un aporte de 300 000 dólares de consorcios privados en Noruega a cambio de 200 000 certificados de compensación de emisiones de gases con efecto invernadero.

El proyecto de acción climática Noel Kempff Mercado en Bolivia consiste en la protección a perpetuidad de servicios de secuestro de carbono de 600 000 hectáreas de bosque tropical, con un costo estimado de 9.6 millones de dólares. El proyecto fue preparado en 1996 por entidades no gubernamentales con el apoyo del Gobierno de Bolivia. American Electric Power (AEP), PacifiCorp y BP Amoco se comprometieron a aportar 7 millones de dólares. Bajo los términos del contrato no está garantizado el volumen de compensación de emisiones que producirá el proyecto, lo que depende de los resultados de los programas de monitoreo y de manejo. El secuestro de carbono de un área con estas características podría ascender hasta 55 millones de toneladas.

Otro proyecto de vanguardia es el proyecto ILUMEX desarrollado en México y ejecutado con los Estados Unidos en el marco del mecanismo de implementación conjunta. El proyecto consiste en el reemplazo masivo de luminarias incandescentes por lámparas fluorescentes que consumen menos energía. El ahorro de electricidad resultante, equivalente a las emisiones evitadas en su generación, se traduce en certificados de compensación de emisiones para las entidades patrocinantes del programa por un número limitado de años. El aporte financiero de estas entidades al proyecto permite reducir el costo de las lámparas fluorescentes y de su instalación.

Fuente: Elaborado sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Casos de Cambio Climático en 13 Países de Latinoamérica. Programa de Energía y Cambio Climático*, versión en CD/ROM, 2000.

De todas maneras, para estimar la demanda agregada que podría surgir en este mercado, hay que descontar la porción de toneladas de reducción que sería absorbida por el Comercio de Emisiones e Implementación Conjunta entre países del Anexo B (los mecanismos de flexibilidad en los que no participan los países en desarrollo). También hay que descontar la participación del mercado que lograrían países como China e India, y otros países en desarrollo que tienen grandes posibilidades de

ofrecer reducciones certificadas de emisiones a bajo costo. Una estimación conservadora ubica entre un 8% y un 12% la participación que América Latina y el Caribe puede lograr dentro del rango potencial de reducciones canalizadas a través de los mecanismos flexibles,³⁵ en un escenario donde no entran los proyectos de sumideros. Si se incorpora a este estimado un escenario de precios conservador de entre 10 y 20 dólares por tonelada de reducción certificada, estaríamos hablando de un mercado potencial anual de un mínimo de 200 millones a un máximo de 500 millones de dólares, durante el período de compromiso.³⁶ Estas cifras concuerdan con el rango inferior de las estimaciones formuladas por el Programa de Estudios de Estrategias Nacionales sobre Cambio Climático del Banco Mundial que figuran a continuación.

Cuadro II.5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VOLUMEN ESTIMADO DEL MERCADO DEL
MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO a/**

	Volumen total (MtC)	Volumen Brasil (MtC)	Exportaciones (millones de dólares)	Exportaciones Brasil (millones de dólares)
Estimación baja	31	1	400	10
Estimación mediana	55	6	2 000	300
Estimación alta	103	22	3 400	880

Fuente: Banco Mundial NSS/Grütter Consulting, utilizando los datos del modelo CERT (Carbon Emissions Reduction Trade Model).

a/ Estas estimaciones corresponden a cálculos realizados antes de que Estados Unidos dejara de ser signatario del Protocolo de Kyoto.

En términos generales, se puede concluir lo siguiente:

- En el Programa 21 se propuso explorar nuevas formas de generar recursos financieros públicos y privados. En los últimos diez años se ha avanzado en el fortalecimiento de fondos concesionales tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal; sin embargo, los recursos proporcionados son insuficientes para resolver la magnitud de los problemas globales.
- Por otra parte, se ha avanzado muy poco en el diseño de mecanismos para crear mercados ambientales globales. Aunque en el Programa 21 se recomendó analizar los sistemas de permisos transables, es evidente que el único instrumento jurídico en el que se contempla un protocolo con mecanismos financieros específicos es la Convención Marco sobre el Cambio Climático, en tanto que poco o nada se ha logrado en el diseño de mecanismos financieros precisos para respaldar la Convención sobre la Biodiversidad o la Convención de lucha contra la desertificación.
- Dado su abundante capital natural, la región tiene mucho que ofrecer en términos de bienes públicos y comercio de servicios ambientales globales, aunque su valor económico no ha sido evaluado mediante mecanismos internacionales adecuados. Las actividades realizadas a la fecha son de carácter piloto y aunque son exitosas y promisorias, aún no representan un mecanismo sólido y estable de financiamiento.

³⁵ Véase Banco Mundial NSS/Grütter Consulting (2001).

³⁶ Véase la página (www.worldbank.org/prototype). El Banco Mundial estimó un precio conservador de entre 20 y 30 dólares por tonelada cuando estableció el Fondo Prototipo de Carbono.

- La puesta en marcha del Fondo especial para el clima, el mecanismo de desarrollo limpio y otros mecanismos de flexibilidad con arreglo a la Convención Marco de Cambio Climático brinda oportunidades considerables para que los países en desarrollo diversifiquen sus ventajas comparativas hacia la provisión de servicios ambientales globales en función de la agenda ambiental internacional. La creación de mercados internacionales que determinen el valor económico de los servicios ambientales de carácter global ofrece, en efecto, la posibilidad de transferir nuevos flujos financieros hacia países con notables ventajas comparativas en materia de bosques, biodiversidad, así como el potencial para aumentar su eficiencia energética y absorber tecnología para contribuir a los esfuerzos mundiales para la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero.
- Uno de los activos más importantes de la región es su biodiversidad. Por ello es urgente establecer una estrategia integral de financiamiento, que integre los mecanismos de las convenciones y protocolos correspondientes con el objeto de valorar, conservar y administrar adecuadamente su diversidad biológica con un enfoque de sostenibilidad a largo plazo.
- Cabe señalar, finalmente, que muchos de los temas mencionados nos invitan a reflexionar sobre el papel de las instituciones regionales y subregionales. Un sistema basado en una red de cooperación más eficaz entre instituciones regionales y subregionales en todas estas áreas contribuiría considerablemente a la instrumentación más efectiva de la agenda ambiental internacional y a un cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible sin entrar en conflicto con la dinámica económica internacional.
- Estas reflexiones permiten desarrollar una rica agenda para la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen métodos de producción limpia, y cuya competitividad esté basada en la acumulación de capital en un sentido amplio —humano, natural y físico— y no a costa del deterioro del capital natural. Una agenda de esta naturaleza se asocia, por lo tanto, con la innovación tecnológica, la capacitación y los sistemas productivos y de gestión financiera que incorporen la dimensión de sostenibilidad.³⁷

³⁷ Véase CEPAL (2000c, capítulo 13).

III. TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Como se indicó al principio de este documento, en 1992 se estimó que para lograr la plena ejecución del Programa 21 se requerirían importantes recursos,¹ cuya parte principal debía provenir de los propios países en desarrollo, tanto del sector público como del privado.

En el informe del Secretario General presentado a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en 2000 se analizan los progresos logrados respecto de la movilización de recursos y la aplicación de mecanismos financieros. En relación con las tendencias de financiamiento nacional para el desarrollo sostenible en países en desarrollo desde 1992, el financiamiento de la gestión ambiental se ha obtenido principalmente de los ingresos públicos generales.² Algunos países han aplicado instrumentos de tributación ambiental que tienen la capacidad de alentar la protección ambiental y convertirse en mecanismos de autofinanciamiento para fines específicos. En el informe se señala también que en algunos países el gasto privado tiene cada vez mayor importancia, aunque no se cuentan con datos completos a este respecto. Asimismo, se indica claramente que la incorporación de criterios ambientales en las políticas de financiamiento nacional es aún incipiente.

En el presente capítulo se evalúan las tendencias del financiamiento nacional para el desarrollo sostenible de 1992 a la fecha, en cinco secciones: los cambios institucionales relacionados con la gestión ambiental; las metodologías y estrategias para la recopilación de datos para estimar el gasto y el financiamiento ambiental de los sectores público y privado; la evolución del gasto y el financiamiento ambiental de los países (este análisis se basa en siete estudios de casos en determinados países de la región); el uso de los instrumentos económicos, y el papel del sector privado en el financiamiento del gasto ambiental. En esta última sección se demuestra que en el contexto internacional las tendencias observadas señalan un mejor desempeño ambiental del sector privado, así como el desarrollo y creación de nuevos mercados y mejores oportunidades comerciales relacionadas con el medio ambiente. Se presta especial atención a las estrategias que favorecen las asociaciones entre los sectores público y privado con el objeto de fomentar la participación del sector privado en las inversiones y el financiamiento en el área ambiental. En todo el capítulo se ofrecen diferentes ideas orientadas a sentar las bases para formular estrategias de financiamiento del desarrollo sostenible más integrales en el plano nacional. Para ello habría que lograr una mayor coordinación entre los diversos ministerios, en particular los de finanzas y medio ambiente, y una cooperación más estrecha entre los sectores público y privado, para alcanzar inversiones de largo plazo que favorezcan la sostenibilidad.

1. Marco institucional

En América Latina y el Caribe la gestión ambiental ha evolucionado de manera sustancial en los últimos 20 años. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, los temas ambientales han estado generalmente presentes en los análisis y propuestas de desarrollo de los países de la región. Los gobiernos de todos los países, en mayor o menor grado, han incorporado el tema a la administración pública, dando lugar a políticas ambientales a partir de diversas iniciativas legislativas e institucionales. En los años setenta y ochenta la gestión ambiental se encomendó

¹ Alrededor de 600 000 millones de dólares anuales (475 000 millones correspondientes a aportes de países en desarrollo).

² Véase Naciones Unidas (2000c).

a órganos sectoriales, canalizándose a través de organismos ambientales al nivel de subsecretarías, viceministerios o entidades especializadas asociadas con el sector de la salud, el desarrollo urbano o el agropecuario. En algunos casos, la gestión ambiental se abordó desde una perspectiva de planificación, con un enfoque intersectorial, en forma de espacios asesores de alto nivel, cercanos a los poderes ejecutivos (consejos, comisiones o secretarías asociadas a ministerios de planificación o a las secretarías de las presidencias).

El impulso hacia la institucionalidad ambiental moderna en la región se produjo a partir de la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992, cuando los países crearon, en la mayoría de los casos, ministerios como autoridades máximas de medio ambiente, en el marco de un proceso encaminado a dotar a la gestión ambiental de la integralidad que requiere para ser eficiente. Según los países, se desarrollan y fortalecen dos estrategias básicas y contrapuestas de gestión ambiental: una en que el medio ambiente se considera como un sector, por derecho propio, y otra que lo enfoca como un tema transversal (Bárcena, 2001). En la primera, el órgano ambiental tiene categoría ministerial (véase el cuadro III.1). En la segunda, el enfoque multisectorial de la ordenación del medio ambiente ha llevado a los países a crear un órgano colegiado que abarca las esferas de la administración pública cuyas decisiones afectan los recursos naturales y el medio ambiente (CEPAL, 2000c).

En la mayoría de los casos, los organismos ambientales nacionales han sido facultados para realizar el seguimiento de la agenda del desarrollo sostenible. Sin embargo, como éstos son un ministerio o una comisión, lo más común es que el número de competencias y funciones que se le adjudican sean excesivos en relación con sus capacidades, lo que limita su eficacia (Bárcena, 2001).

Recientemente, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han realizado varias evaluaciones sobre las formas en que se han organizado los organismos de la administración pública encargados de los temas ambientales. Éstas han puesto de manifiesto que es esencial lograr la consolidación de instituciones sólidas en los tres poderes del Estado a fin de asegurar el desarrollo sostenible y responder a los desafíos de las políticas económicas y sociales. Esto implica hacer todo lo posible por fortalecer los instrumentos de regulación directa (comando y control), ya sean de carácter reactivo (como las medidas de lucha contra la contaminación) o preventivo (el ordenamiento territorial, la gestión integrada de los recursos hídricos, las evaluaciones del impacto ambiental y los programas de estímulo a las empresas para que adopten procedimientos de producción no contaminante).

Además, para formular eficazmente una política o un plan de inversiones ambiental, público o privado, es necesario contar con información sobre los problemas u objetivos ambientales y cuantificar los recursos necesarios para abordarlos, cosa que aún no se ha logrado en la mayoría de los países de la región. Esto permitiría prever y diseñar estrategias a fin de obtener el financiamiento necesario para esos desembolsos y establecer mecanismos financieros que aseguren la participación de los actores públicos y privados en la gestión ambiental.

Sin embargo, la velocidad de las transformaciones que ha venido experimentando la institucionalidad ambiental en la región ha impedido que se materialicen cabalmente estos postulados. En efecto, el proceso de aprendizaje institucional está aún en plena marcha, hecho que, unido a la falta de continuidad observada, en algunos casos, entre los enfoques anteriores y actuales, dificulta el análisis cuantitativo de los problemas ambientales y, por cierto, hace mucho más difícil el seguimiento sistemático de las tendencias del financiamiento nacional para el desarrollo sostenible.

A este respecto, en casi todos los países de la región se puede constatar la carencia general, o al menos funcional, de estadísticas sobre el gasto y las inversiones en el área del medio ambiente, tanto a nivel público como privado. Además, cuando existen, las estadísticas están dispersas y no son homogéneas ni compatibles, lo que obstaculiza el análisis comparativo entre países. Al mismo tiempo, en muchos casos otro obstáculo es la “confidencialidad”, o las fuertes dificultades para obtener la información, dada la baja prioridad que se otorga al tema ambiental. Si al nivel nacional se encuentran dificultades, en muchos países la información subnacional desagregada es prácticamente inexistente, lo que reviste especial importancia si se considera que la ejecución de programas ambientales es esencialmente local. A pesar de lo anterior, a continuación se presenta un análisis general de la situación del gasto público y privado en relación con la gestión ambiental.

Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MÁXIMAS AUTORIDADES AMBIENTALES NACIONALES

Países donde la máxima autoridad ambiental está representada por un ministro o funcionario de similar rango	
Antigua y Barbuda	Ministerio de Turismo, Cultura y Medio Ambiente
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
Bahamas	Ministerio de Agricultura, Pesca y Gobierno Local
Barbados	Ministerio de Medio Ambiente, Energía y Recursos Naturales
Belice	Ministerio de Recursos Naturales, Medio Ambiente e Industria
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
Brasil	Ministerio del Medio Ambiente
Colombia	Ministerio del Medio Ambiente
Costa Rica	Ministerio del Ambiente y Energía
Cuba	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
Dominica	Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente
Ecuador	Ministerio de Medio Ambiente
El Salvador	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Granada	Ministerio de Salud, Medio Ambiente, Desarrollo Comunitario y Cooperativas
Guatemala	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
Guyana	Ministerio de Salud y Trabajo
Haití	Ministerio de Medio Ambiente
Honduras	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Jamaica	Ministerio de Tierras y Medio Ambiente
México	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Nicaragua	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
Panamá	Autoridad Nacional del Ambiente
Paraguay	Secretaría del Ambiente
República Dominicana	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Saint Kitts y Nevis	Ministerio de Salud y Medio Ambiente
Santa Lucía	Ministerio de Desarrollo, Planificación, Medio Ambiente y Vivienda
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Salud y Medio Ambiente
Suriname	Ministerio de Trabajo, Tecnología y Medio Ambiente
Trinidad y Tabago	Ministerio del Medio Ambiente
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Venezuela	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables
Países donde la máxima autoridad ambiental está representada por un organismo coordinador o colegiado	
Chile	Comisión Nacional del Medio Ambiente
Perú	Consejo Nacional del Ambiente

Fuente: CEPAL, sobre la base del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Estudio comparativo de los diseños institucionales para la gestión ambiental en los países de América Latina”, documento presentado en la Cuarta Reunión del Comité Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Lima, 2 de octubre de 1999), 1999; Guillermo Acuña, Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990 (LC/R.2023), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2000; y datos proporcionados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Puntos focales técnicos de medio ambiente de los países de América Latina y el Caribe”, 2001 (<http://www.rolac.unep.mx/ForoALC/esp/>).

2. Gasto público y privado y financiamiento para la gestión ambiental: metodologías y estrategias para la recopilación de datos

Desde principios de la década de 1990, varios países y organizaciones internacionales han realizado esfuerzos dirigidos a la medición del gasto para la gestión ambiental. Mediante la expresión "cuenta del gasto en protección del medio ambiente" se hace referencia a las estadísticas que indican la respuesta de la sociedad a los problemas ambientales. La medición de la situación financiera de cada economía en materia de protección ambiental proporciona información que sirve para evaluar la influencia de los costos de esta variable sobre la competitividad internacional, el empleo, y la aplicación del principio de "quien contamina paga". De estas mediciones también se derivan insumos para los análisis de costo-efectividad de las normas y políticas de protección ambiental y para el diseño de instrumentos económicos de apoyo a la protección ambiental. Además, la medición de la producción y el consumo de bienes y servicios para la protección ambiental proporciona información sobre la demanda de bienes y servicios generados por la industria de la "gestión ambiental". Para los países desarrollados, esta industria, cuyas actividades en todo el mundo ascienden, según las estimaciones correspondientes al año 2000, a 500 000 millones de dólares, y crece a razón de más de 3% anual (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2000), es considerada una fuente de oportunidades comerciales.

La mayoría de estas iniciativas han estado a cargo de países desarrollados, conforme a las directrices de la OCDE y la EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas), que han trabajado en estrecha colaboración con la División de Estadística de las Naciones Unidas. En la metodología desarrollada por EUROSTAT, la definición de lo que constituye la protección ambiental se funda, en términos conceptuales, en la aplicación de un "criterio del objetivo final", es decir, la protección ambiental debe ser el principal objetivo o razón de cualquier acción. Las acciones que tienen un efecto favorable sobre el medio ambiente pero cumplen otros objetivos no se consideran dentro de la categoría de protección ambiental. El alcance de la protección ambiental se define con arreglo a la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección Ambiental (CEPA), que establece nueve esferas ambientales distintas. La CEPA tiene por objeto clasificar las transacciones y actividades cuyo principal objetivo sea la protección ambiental. La gestión de los recursos naturales (como los recursos hídricos) y la prevención de los riesgos naturales (deslizamientos de tierras, inundaciones, etc.) no se incluyen en la CEPA. En cambio, sí se incluye el gasto de protección de la biodiversidad y el paisaje (División de Estadística de las Naciones Unidas, 2001).

Los componentes más importantes de los recursos económicos que utiliza un país para proteger el medio ambiente son las esferas ambientales (el aire, los desechos, el agua, etc.), los sectores de la economía (el Estado, las empresas, los hogares, las instituciones sin fines de lucro) y los tipos de gastos (gastos corrientes y gastos de capital).

Si se consideran los distintos sectores de la economía, existe más experiencia en la estimación del gasto del Estado, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. El gasto del Estado no sólo incluye el asignado por la autoridad ambiental central (ministerio u otra) sino, también, el gasto de otros organismos de gobierno que participan en las actividades de protección ambiental (por ejemplo las actividades financiadas por el Ministerio de Agricultura dirigidas a reducir la degradación de los suelos). Según cuál sea la estructura administrativa del país, también es preciso tener en cuenta los gastos ambientales originados en los gobiernos, entre los niveles central y local (como los estados o las provincias). Por último, el gasto de los gobiernos locales (municipios y regiones) que normalmente son responsables de servicios como recolección y tratamiento de las aguas residuales y residuos domésticos, completan el cuadro del gasto del sector público.

Los principales problemas relacionados con la recopilación y el procesamiento de la información sobre los gastos del Estado radican en la dispersión de las actividades de protección ambiental en diversas instituciones y a distintos niveles administrativos y, especialmente, en las dificultades para identificar y clasificar estos gastos conforme a la CEPA. En tal sentido, pese a los intentos por medir el gasto ambiental del Estado en América Latina y el Caribe, sólo hay algunos casos en que los datos o están clasificados según CEPA o pueden adaptarse fácilmente a esta clasificación.

Se cuenta con menos experiencia en la estimación del gasto ambiental de las empresas y casi todas las actividades de este tipo se han llevado a cabo en los países desarrollados o en las economías de transición (Europa central y oriental y los nuevos Estados independientes de la ex Unión Soviética). En América Latina y el Caribe cabe destacar los esfuerzos recientes realizados por Chile para medir el gasto ambiental del sector privado por conducto del Instituto Nacional de Estadísticas, conjuntamente con una de las organizaciones empresariales del país.

Los resultados de las experiencias de varios países desarrollados (Australia, Canadá, España, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) exhiben distintos enfoques y niveles de desarrollo en la medición del gasto en materia de protección ambiental del sector privado. La información se obtiene mediante encuestas, pero como en la mayoría de los casos son de carácter voluntario, la tasa de respuestas generalmente es baja.³ En algunos países la información abarca sólo a determinados sectores (la minería, la energía y la industria manufacturera), a las empresas que superan un tamaño mínimo o a algunas esferas ambientales. Habida cuenta de las limitaciones existentes, se reconoce ampliamente que las estimaciones sólo pueden dar una idea de órdenes de magnitud. No obstante, los resultados proporcionan información útil sobre los sectores que más gastan en protección ambiental y las esferas ambientales (el aire, los recursos hídricos, etc.) que consumen mayor volumen de recursos.

El gasto ambiental puede dividirse en gastos corrientes y gastos de capital. Los primeros incluyen los gastos de funcionamiento de los servicios de protección ambiental de la propia empresa y también los pagos a terceros en concepto de este tipo de servicios. También incluyen el consumo de capital fijo (depreciación) relacionado con las actividades de protección ambiental. La estimación de determinados gastos de funcionamiento es relativamente sencilla. Por ejemplo, los pagos a las empresas privadas, como consultores ambientales, y los pagos a las entidades de servicios públicos por la recolección y el tratamiento de las aguas residuales y residuos domésticos. Otros rubros, especialmente los vinculados con los gastos de funcionamiento de la propia empresa, son más difíciles de calcular. Por ejemplo, el gasto de energía para los equipos e instalaciones de protección ambiental o los sueldos y salarios pagados para estas actividades.

Por lo general, se distinguen dos tipos principales de gastos de capital: las inversiones para la etapa final del tratamiento y las inversiones integradas. Algunos ejemplos de las primeras son las inversiones en las plantas de tratamiento de efluentes, los estanques de decantación y los compactadores de residuos sólidos. Las inversiones integradas tienen que ver con la renovación o modificación de las instalaciones de producción en cuyo diseño la protección ambiental es parte integrante del proceso de producción. En el caso de la adaptación de una instalación o proceso existentes, el gasto comprende la totalidad del costo total de aquella. Cuando se trata de una nueva inversión existen dos enfoques posibles: considerar un porcentaje específico de la inversión total o emplear el costo adicional relativo a una inversión que prestaría el mismo servicio, excepto la función de protección ambiental. Este último procedimiento puede resultar difícil.

³ En Canadá y los Países Bajos es obligatorio para las empresas rellenar los formularios sobre el gasto ambiental.

Los rubros más importantes del gasto ambiental de los hogares son aquellos que guardan relación con el uso de los servicios ambientales, como los pagos en concepto de servicios de tratamiento de aguas residuales y residuos domésticos, o con el uso de productos conexos y adaptados (como el empleo de convertidores catalíticos y las baterías sin mercurio, los productos libres de CFC o la gasolina libre de plomo). La información sobre algunos de estos gastos puede obtenerse mediante encuestas sobre el presupuesto del hogar, pero la estimación del gasto en los productos conexos o adaptados generalmente exige el uso de otras fuentes de información, como las estadísticas sobre el uso de energía, el registro automotor, las estimaciones del mercado proporcionadas por las asociaciones comerciales, etc.

En algunos países, el gasto ambiental de algunas instituciones sin fines de lucro puede ser significativo. En los países en desarrollo, las actividades de protección ambientales que realizan las organizaciones ambientales nacionales e internacionales consisten principalmente en la preservación de la fauna salvaje, los bosques, los humedales, etc. En algunos países de América Latina y el Caribe, ciertas organizaciones de este tipo son las encargadas de la gestión ambiental de algunas áreas protegidas. La principal fuente de información sobre este tipo de gasto son los informes anuales de estas instituciones.

Para la agregación del gasto por sector económico para obtener una cifra del gasto nacional de protección ambiental se deberá tener en cuenta, por un lado, los rubros del gasto ambiental que pudieran haberse contabilizado dos veces (por ejemplo, el gasto en concepto de recolección y tratamiento de residuos, cuando se financia parcial o totalmente mediante tasas cobradas a los usuarios) y, por el otro, las transferencias de un sector a otro (como los subsidios para reducir los precios pagados por los usuarios de los servicios de protección ambiental o el costo de las inversiones destinadas a la protección ambiental).

Los resultados de estas estimaciones (muchas de ellas realizadas en forma experimental) en los países desarrollados demuestran que la magnitud del gasto de protección ambiental asciende a aproximadamente 2.3% del PIB en la Unión Europea (estimaciones basadas en los resultados de ocho países), 1.6% en Australia y 2.4% en Japón. Teniendo en cuenta las esferas ambientales definidas en la CEPA, la gestión de las aguas residuales, la gestión de los residuos y la protección de la atmósfera y el clima representan más del 85% del gasto de protección ambiental (EUROSTAT, 2002).

3. Costo y financiamiento de la gestión ambiental: resumen de estudios de casos

El mecanismo de ajuste más utilizado en las economías de la región en respuesta a la crisis de la deuda de 1982 fue la contracción del gasto público. Los cambios registrados en el gasto público desde la primera mitad de la década de 1980 se produjeron en el contexto de numerosos programas de estabilización y ajuste estructural, con el principal objeto de contraer las erogaciones fiscales. Dichos programas adoptaron múltiples formas: recortes convencionales de presupuestos ministeriales; políticas salariales tendientes a reducir la remuneración real de los funcionarios públicos; el cierre de organismos gubernamentales; la privatización de empresas públicas; el traspaso a agentes privados de la responsabilidad de prestar servicios; la descentralización de encargos y atribuciones fiscales en favor de los gobiernos subnacionales; diversas iniciativas de reforma de las administraciones públicas, entre otras.⁴

Esta situación incidió sobremanera en los presupuestos de las entidades ambientales, afectando la magnitud y composición del gasto público, así como su distribución por niveles de gobierno, con serias repercusiones en la capacidad pública de detener el deterioro ambiental de ecosistemas críticos y controlar

⁴ Para mayor información sobre la evolución del gasto público en general en la región, véase el capítulo IV de CEPAL (1998).

la contaminación. Entre otros efectos, destacan la pérdida de cuadros de funcionarios calificados que emigraron al sector privado y la reorganización de la provisión de servicios ambientales, particularmente en lo relativo al tratamiento de aguas servidas y el manejo de residuos sólidos.

En la evolución del presupuesto ambiental público de la última década se pueden apreciar fuertes oscilaciones y en muchos casos recientes, tendencias decrecientes ligadas a la situación de las finanzas públicas y a la fragilidad y falta de continuidad de la institucionalidad ambiental. En general los déficit presupuestarios y la necesidad de generar recursos para cumplir con las obligaciones externas determinan cortes presupuestarios donde los rubros relacionados con el medio ambiente ocupan un lugar predominante.

Para analizar más detenidamente la situación al respecto en algunos países de la región y tener una visión general de las tendencias del financiamiento para el desarrollo sostenible a nivel nacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han realizado una primera evaluación sobre la base de siete estudios de caso: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Trinidad y Tabago.⁵

Aunque en este documento se presenta una síntesis de los estudios, en cada uno de ellos se documentaron en forma preliminar el gasto y la inversión ambientales que se realizan en estos países y las fuentes de financiamiento correspondientes. En la medida de lo posible, se ha analizado la eficacia de su utilización.

En cada estudio se realizó una recopilación de información y estadísticas para documentar y examinar cuantitativamente la naturaleza y evolución, desde la Conferencia de Río en 1992 a la fecha, del presupuesto ambiental público, así como de los gastos privados destinados a controlar externalidades ambientales, como también una evaluación preliminar de estos gastos. Por el lado del financiamiento, los esfuerzos se centraron en cuantificar las fuentes (nacionales o internacionales) y la capacidad de movilizar nuevos recursos, especialmente a través de instrumentos económicos, en aras de un mayor autofinanciamiento de la gestión ambiental.

Los problemas metodológicos encontrados son muchos y de distinta índole, desde la propia clasificación de las actividades de protección ambiental —para los que se trató de utilizar la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección Ambiental (CEPA 2000), en discusión a cargo del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre clasificaciones económicas o sociales— hasta la compatibilización presupuestaria entre distintos niveles de gobierno. La aplicación de una metodología única y compatible en los países de la región y dentro de sus distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) es clave para obtener en el futuro una fuente sistemática y homogénea de información cuantitativa.

Deben anotarse, sin embargo, algunas limitaciones de esta primera aproximación al tema. En efecto, el nivel municipal de gastos ambientales apenas se ha tratado y queda bastante por estudiar en el ámbito privado. Aun así, en cada estudio de caso, que se intenta presentar como un documento autónomo, se brinda un panorama general de la realidad del país respecto de los temas analizados, lo cual permite hacer recomendaciones de política y sentar las bases para delinear estrategias de gasto y financiamiento para el medio ambiente.⁶

⁵ Los documentos completos de los estudios de caso estarán disponibles en forma separada.

⁶ Cabe aclarar que las comparaciones entre los estudios de caso son metodológicamente difíciles y han de realizarse basándose en criterios amplios y flexibles, sin recurrir a las cifras concretas.

Argentina

En Argentina, hasta 1998, la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos eran los entes públicos a los que se adscribía el presupuesto ambiental. Durante 1999, como consecuencia de la modificación de la Ley de Ministerios y de modificaciones en la jurisdicción en que se ejecutan ciertos programas, el gasto ambiental se centralizó en la Presidencia de la Nación. Al presente, son cuatro los organismos involucrados en el gasto ambiental: la Presidencia (con la Administración de Parques Nacionales), el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el Ministerio de Infraestructura y Vivienda y la Jefatura de Gabinete.

Considerando únicamente los gastos que, en función de la información disponible, han podido clasificarse claramente como medioambientales, tanto para el sector público nacional como provincial, se ha estimado que el gasto público efectivamente ejecutado en dicha área llegó, en Argentina, a los 440 millones de dólares en 2000 (12 dólares per cápita), lo cual equivale al 0.6% del gasto público total de ambos niveles de gobierno y al 0.15% del PIB nacional (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2
ARGENTINA: GASTO AMBIENTAL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL Y PROVINCIAL

Año	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes a/	Porcentaje de variación anual b/	Gasto ambiental per cápita (dólares) b/	Porcentaje del gasto público nación-provincias	Porcentaje del PIB
1994	371	371	n.c.	11	0.6	0.14
1995	392	404	9	12	0.6	0.15
1996	310	319	-21	9	0.5	0.11
1997	303	311	-3	9	0.4	0.10
1998	393	396	27	11	0.6	0.13
1999	523	517	31	14	0.8	0.18
2000	439	439	-15	12	0.6	0.15

Fuente: Daniel Chudnovsky y Andrés López, *Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 52 (LC/L.1758-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.70.

a/ Deflactado en función del índice de precios implícitos del PIB.

b/ Calculado sobre la base de valores constantes.

En cuanto a la evolución de dicho gasto a lo largo del período 1994-2000, se observan oscilaciones significativas en los montos erogados, que van desde un mínimo de 303 millones de dólares en 1997 a un máximo de 532 millones en 1999 (en términos del gasto total nacional y provincial, el aumento es del 0.4% a 0.8% entre ambos años), para luego descender a los valores mencionados en el párrafo anterior.

Sumando también las estimaciones del gasto municipal, para las cuales sólo se cuenta con datos ciertos hasta 1997 (lo cual obliga a hacer una extrapolación para hacer una estimación hasta el 2000), concluimos que en 2000 el gasto público en medio ambiente del conjunto del sector público argentino llegó a 1 430 millones de dólares. Considerando los problemas existentes en materia de disponibilidad de información, probablemente estas cifras representan valores mínimos.

En 2001 Argentina fue víctima de graves problemas económicos, que redujeron drásticamente el presupuesto público en general y, más aún, el presupuesto para gastos relacionados con el medio ambiente. De hecho, las partidas presupuestarias para medio ambiente a nivel nacional ascendieron a más de 67 millones de pesos en el 2001, pero de esa cifra sólo se ejecutaron gastos por un total de 38 millones, lo que representa una diferencia 43% a lo largo del año y se compara con un 8% de discrepancia entre asignaciones presupuestarias y presupuesto ejecutado en general. Esto impidió que en 2001 se registraran uno de los más altos niveles de gastos nacionales relativos y absolutos en medio ambiente, puesto que disminuyeron a cerca del 0.08% del gasto nacional, porcentaje mínimo registrado en el período 1994-2001 y muy inferior al 0.12% del año 2000. Al parecer, esta situación se repite a escala regional y local.

No hay estimaciones del gasto del sector privado en medio ambiente en Argentina. La única fuente de datos disponible es el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), integrado por 38 grupos empresariales que representan alrededor de un 25% de las ventas de las mil empresas argentinas de mayor magnitud. Si se extrapolan, conforme a ciertos supuestos, las erogaciones declaradas de dichas firmas, en 2000 el gasto privado en medio ambiente en la Argentina habría ascendido a 480 millones de dólares.

Sobre la base de los datos expuestos, se estima que en la Argentina se estaría gastando, al presente, en torno al 0.67% del PIB en medio ambiente (algo más de 1 900 millones de dólares anuales o poco más de 50 dólares per cápita) y que el grueso de ese gasto se realizaría en el ámbito municipal (especialmente concentrado en la recolección de residuos), seguido de las provincias, siendo marginal la participación del gobierno nacional y creciente la del sector privado (que en 2000 podría haber aportado alrededor de un cuarto del gasto total).

Si bien estos datos deben tomarse con cautela, el análisis de la serie del gasto ambiental total en la Argentina arroja valores estancados entre 1994 y 1997 (en torno a los 1 400 millones de dólares), que luego aumentan a más de 1 600 millones en 1998 y más de 1 900 millones en 1999 y 2000. Así, el gasto ambiental pasó del 0.5% a casi 0.7% del PIB entre 1997 y 2000.

En la comparación internacional, si bien previsiblemente el gasto en la Argentina es inferior al promedio para los países desarrollados, el monto que destina el sector público a los objetivos ambientales con relación al PIB no es sensiblemente distinto del que asignan varios países europeos, e incluso no acusa demasiado rezago respecto de lo gastado por Estados Unidos o Canadá.

La clasificación del gasto ambiental por finalidad sólo se ha podido hacer para el nivel nacional, donde algo más del 23% de las erogaciones corresponden a la gestión de desechos líquidos y la protección de áreas naturales y seminaturales. En tanto, las actividades de investigación y desarrollo se llevan alrededor de 13% del gasto y la protección y remediación de suelos y aguas un 12.5%. Sin embargo, cabe recordar que, como se dijo antes, el grueso del gasto público se hace a nivel provincial y municipal, pero no se ha podido clasificar. Aun así, cabe citar que anualmente se destinan entre 800 y 900 millones de dólares a la recolección de residuos en los municipios, cifra ampliamente superior a los 140 millones sobre los cuales se hizo la clasificación de gastos recién comentada.

Nuevamente sobre la única base del gasto ambiental realizado a nivel nacional, se observa que:

- i) Tres áreas de gobierno concentran el gasto en la materia al presente: Parques Nacionales (41% en el año 2000), el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (35%) y el Ministerio de Infraestructura y Vivienda (23%).
- ii) Los gastos de inversión son una proporción baja del gasto total (14% promedio en 1994-2001).

En cuanto a la distribución regional de los fondos destinados a medio ambiente, cabe destacar que los de origen nacional se ejecutan mayormente en la ciudad de Buenos Aires —lo cual obedece a la concentración en dicha urbe de las funciones burocráticas y administrativas del área—, salvo en lo que hace a Parques Naturales, en cuyo caso obviamente la ejecución se hace en las provincias donde aquellos se ubican. Respecto de los gastos de origen provincial y municipal, dadas las diferencias de criterio que pueden existir en cuanto a la clasificación de las erogaciones, es difícil establecer comparaciones fundadas sobre la base de la información disponible.

El Tesoro Nacional financia el grueso de los gastos, mientras que la incidencia del financiamiento externo (principalmente consistente en créditos) alcanza, en promedio anual, un 14%, aunque con una tendencia al crecimiento de su participación relativa —truncada sólo en 2000— a lo largo del período analizado (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
ARGENTINA: GASTO AMBIENTAL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL, POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1995-2001

Años	Financiamiento interno		Financiamiento externo		Total	
	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%
1995	48.1	94	2.9	6	50.9	100
1996	53.6	90	6.1	10	59.8	100
1997	51.6	87	7.7	13	59.3	100
1998	61.4	85	10.6	15	72.1	100
1999	48.9	83	9.8	17	58.7	100
2000	40.0	91	4.0	9	44.0	100
2001	51.9	78	14.6	22	66.5	100
Total	355.4	86	55.9	14	411.3	100

Fuente: Daniel Chudnovsky y Andrés López, *Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 52 (LC/L.1758-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.70.

En cuanto a los instrumentos económicos para la gestión ambiental, el único existente es la tasa anual que se cobra a los generadores y operadores de residuos peligrosos en función de la Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos, promulgada en 1992. En el primer semestre de 2001 ingresaron poco menos de 440 000 dólares por el cobro de la mencionada tasa. A su vez, varias provincias cuentan con registros propios —e incluso algunas tienen normativas específicas— y recaudan sus propias tasas por este mismo concepto.

Obviamente, en el futuro será menester tomar medidas para mejorar la calidad y precisión de la información sobre el gasto en medio ambiente, tanto en la esfera pública —en los distintos niveles de gobierno— como privada. En este sentido, con las estimaciones aquí presentadas se intenta dar un primer paso para cuantificar dicho gasto.

Finalmente, cabe señalar que no existen datos en la Argentina que permitan evaluar la eficiencia o eficacia del gasto en medio ambiente, deficiencia que es también común a otras áreas del gasto público en el país. Sin duda, la formulación y aplicación de indicadores y metodologías para realizar tal evaluación sería de gran utilidad, incluida la producción de datos ciertos respecto de los niveles de contaminación ambiental a nivel nacional, provincial y municipal, incorporando también a las firmas privadas.

Brasil

En Brasil existe una administración pública muy descentralizada, integrada por tres niveles independientes: gobierno federal, 27 estados federados con sus respectivos gobiernos y más de 5 000 municipios, todos ellos con instituciones ambientales.⁷ Cuando se terminó de redactar este informe, no había indicadores agregados correspondientes a estos tres niveles sobre el período 1992-2001.⁸

Pese a los numerosos problemas que planteó la elaboración de estos indicadores, fue posible identificar ciertas tendencias del gasto ambiental. En el ámbito del gobierno federal se estima que de un 0.4% a un 1.4% del gasto presupuesto entre 1993 y 2001 correspondió a medio ambiente. Sin embargo, éste no presenta una tendencia creciente en el período comprendido entre 1993 y el año 2000. Estas cifras se reducen notablemente cuando se considera el gasto efectivamente ejecutado; así, en los últimos diez años estas reducciones rondaron un 25%, lo que podría dificultar una buena planificación y la adopción de medidas a largo plazo (véase el cuadro III.4). A esto se suma la posible pérdida de eficiencia de los gastos, destinados cada vez menos a actividades finales mientras una creciente proporción es absorbida por gastos generales, entre otros, gastos de administración, pagos de seguridad social y operaciones financieras. Un aspecto muy importante de esta situación es el aumento de la proporción del presupuesto destinado al pago de intereses de la deuda y pagos por concepto de amortización. Por otro lado, las inversiones disminuyeron, sobre todo recientemente, y sufrieron marcadas fluctuaciones: después de representar el 28.9% del presupuesto en 1998 se redujo al 9.1% en 1999. Por último, en la segunda mitad de los años noventa los gastos de personal se fueron reduciendo progresivamente en un 25% calculado en precios constantes.

⁷ Según la Constitución de Brasil, las funciones ambientales están distribuidas en todos los estratos gubernamentales. Además, la legislación reglamenta las actividades dañinas para el medio ambiente y consagra el derecho de los fiscales federales y estatales a actuar como representantes de los intereses de la comunidad y de presentar acusaciones contra autoridades, empresas y particulares por cualquier forma, incluso potencial, de daño al medio ambiente, de conformidad con los procedimientos y las regulaciones jurídicas pertinentes. Estas disposiciones institucionales obligan cada vez más al gobierno y al sector productivo a respetar el medio ambiente e invertir en éste.

⁸ El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) publicó estimaciones del gasto social en el período 1996-1998 (IBGE, 2001). En los casos pertinentes, estas cifras fueron consideradas en el análisis, pero se indica que la metodología empleada para calcularlos es diferente.

Cuadro III.4

BRASIL: GASTO EN ACTIVIDADES AMBIENTALES RESPECTO DEL PRESUPUESTO FEDERAL*(En miles de reales, precios promedio del 2001)*

	A. Adminis. directa	B. IBAMA a/	C. FNMA b/	D. ANA c/	E. Total MMA d/ (A+B+C+D)	F. Otros ministerios e/	Gasto total autorizado (E+F)	% del presup. federal	Gasto total ejecutado	% del presup. federal
1993	147 459	587 453	16 435		751 346	913 877	1 665 223	0.5	n.d.	n.d.
1994	375 058	409 876	22 158		807 092	956 520	1 763 612	0.4	n.d.	n.d.
1995	376 497	609 881	19 634		1 006 012	954 555	1 960 567	0.7	671 494	0.3
1996	544 903	537 838	16 181		1 098 921	54 449	1 153 370	0.5	840 795	0.4
1997	526 745	546 971	14 346		1 088 062	77 028	1 165 090	0.4	912 091	0.4
1998	688 635	560 613	20 104		1 269 352	36 207	1 305 560	0.4	1 005 488	0.4
1999	418 005	483 823	9 786		911 614	50 662	962 276	0.3	835 293	0.3
2000	361 233	585 842	29 861		976 937	1 001 132	1 978 068	0.7	1 298 690	0.5
2001	355 767	562 085	46 200	243 291	1 207 343	2 639 219	3 846 562	1.4	n.d.	n.d.

Fuente: C.E. Young y C.A. Roncisvalle, "Gasto, inversión y financiamiento ambiental en Brasil", documento preparado para el proyecto CEPAL/PNUD "Financiamiento para el desarrollo sostenible ambiental", Santiago de Chile, 2002, por publicar.

a/ Instituto Brasileño para el medio ambiente y los recursos renovables.

b/ Fondo Nacional para el Medio Ambiente.

c/ Agencia Nacional de Aguas, creada en el 2000.

d/ Ministerio de Medio Ambiente.

e/ Cifras preliminares.

Es preciso obtener información agregada a nivel municipal o de los estados; sin embargo, las metodologías presupuestarias y de control difieren ampliamente, lo que entorpece la construcción de números agregados compatibles. En los tres estados analizados (São Paulo, Paraná y Rio Grande do Sul) no hay tendencias consistentes que indiquen un aumento de los gastos dirigidos a proyectos ambientales. Además, la dificultad para separar los gastos destinados a la provisión de agua y servicios sanitarios complica aún más los resultados del análisis. En cualquier caso, las tendencias con o sin los gastos de gestión hídrica no difieren mayormente. Las cifras correspondientes al período 1996-1998 indican que, si se consideran los gastos por concepto de saneamiento (lo que representa una sobreestimación en vista de que incluyen el suministro de agua), los gastos ambientales son relativamente más importantes en el caso de los gobiernos locales, puesto que en la muestra de municipios considerados ascienden al 9% del gasto público. Los gobiernos estatales figuran en un segundo lugar, dado que destinan alrededor del 1.5% del presupuesto al medio ambiente, lo que contrasta con menos de un 1% en el caso del gobierno federal. El rango estimado de gastos ambientales oscila entre 1% y 3% del total del presupuesto de los estados. A nivel municipal no fue posible calcular los gastos; no obstante, según una estimación aproximada, los gastos de recolección y disposición de basuras, la actividad ambiental más característica de los municipios, ascienden a 1 800 millones de reales al año (unos 720 millones de dólares).

Respecto del sector privado, parece haber indicios concretos de que existe mayor preocupación por la temática ambiental, sobre todo por parte de aquellos actores con intereses o responsabilidades internacionales.⁹ Se ha calculado que el gasto ambiental del sector industrial ronda los 160 millones de reales al año (unos 64 millones de dólares), ligeramente menos de un 1% de su valor añadido. Aunque se espera que esta cifra se incremente en el futuro, aún es considerablemente más baja que la de los gastos ambientales del sector público.

Es muy difícil hacer un cálculo agregado con todas estas cifras, pero suponiendo que en el año 2000 el gasto público en asuntos ambientales representaba el 1.5% del total, el gasto público en esa área ascendería al 0.33% del PIB, en tanto que el gasto anual per cápita sería de R\$ 22.9 per cápita (equivalente a 9.2 dólares de los Estados Unidos). Si a esto se le suma el gasto estimado de protección del

⁹ Véase el cuadro II.3.

medio ambiente en el sector industrial (R\$ 160 millones), el gasto total sería R\$ 4 100 millones (0.34% del PIB), es decir R\$ 23.9 per cápita o 9.6 dólares.

En relación con las fuentes de financiamiento para el medio ambiente, los flujos de recursos externos presentaron una tendencia decreciente en el financiamiento del gasto ambiental público desde 1994 hasta la fecha, oscilando entre el 6% y el 17% del total de gastos. Sin embargo, los proyectos ambientales son el componente individual más importante en los acuerdos de cooperación internacional de Brasil, alcanzando el 40% de la cooperación bilateral total y el 28% del total de la multilateral. La mayoría de esos recursos provienen de operaciones de crédito externo (préstamos), lo que significa que en el largo plazo representarán una presión extra por concepto de gastos financieros en el total del presupuesto ambiental. En 2000 la proporción de donaciones internacionales respecto del total de gastos cayó a su nivel más bajo del período considerado (2.0%); efectivamente, después de ascender a R\$ 30 millones (a precios del 2001) en 1996, en 2000 alcanzaban a menos de la mitad de esa cifra (R\$ 14.7 millones), lo que es un claro indicio de la reducción del apoyo internacional a proyectos ambientales en Brasil. Además esta fuente externa de financiamiento ha tendido a dirigirse a temas de prioridad internacional (principalmente de la agenda verde y el Amazonas), lo que provoca que las regiones con alta densidad de población pobre y dependiente del estado del medio ambiente resulten relativamente desfavorecidas por ese financiamiento.

La mayor parte del financiamiento para proyectos ambientales proviene de tres fuentes: el gobierno (fundamentalmente fondos federales, canalizados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social),¹⁰ organismos internacionales de desarrollo y recursos propios de las empresas. El sector financiero privado no contribuye mayormente al financiamiento de los gastos destinados al medio ambiente (menos del 20% de la inversión en este campo), aunque también en este caso se han producido cambios promisorios, gracias a la creación de fondos privados especializados en proyectos de protección del medio ambiente, en los que se combinan intereses financieros y ecológicos. La consolidación de los instrumentos económicos en los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, sobre todo en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, podrían acelerar el desarrollo de este nuevo mercado financiero.

Otra fuente potencial de financiamiento para proyectos ambientales está relacionada con la creación de instrumentos económicos en el sistema de gestión ambiental. Los instrumentos de comando y control, como la concesión de licencias y los estándares de emisión, dominan ampliamente la regulación ambiental en Brasil, pero también hay otros ejemplos interesantes, como el Impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (“ICMS verde”)¹¹ y la reciente reforma de la política sobre recursos hídricos regida por el principio de quien contamina paga; éstos indican que la función de los instrumentos económicos se irá ampliando en el futuro y que, en consecuencia, los mecanismos autosostenidos de financiamiento podrían aportar recursos para actividades ambientales.

Chile

Durante la primera mitad de la década de 1990 se consolida un sistema nacional de gestión ambiental a través de una ley cuya justificación reside, básicamente, en la necesidad de establecer, en una normativa legal y única, las definiciones, principios, criterios y procedimientos regulares básicos sobre los

¹⁰ Otros bancos federales —Banco do Nordeste, Banco da Amazonia y Banco do Brasil— también han abierto líneas de crédito para actividades ambientales.

¹¹ Véase III.4 a).

que pudiese descansar toda la legislación en materia de medio ambiente, hasta ese momento disímil y dispersa. Se trata de la Ley N° 19.300 de bases generales del medio ambiente (LBGMA), vigente desde 1994. En virtud de esa ley, se creó la actual Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, sin derogar las competencias de los ministerios y servicios públicos, sentando las bases para el sistema nacional de gestión ambiental.

Dadas las características de dicho sistema, el gasto público ambiental no se concentra en el organismo ambiental del poder ejecutivo. Se realiza mediante programas presupuestarios ejecutados y financiados por los distintos ministerios con competencias ambientales y en una proporción acorde con la naturaleza y funciones de cada uno de ellos.

Las estimaciones de gasto público para el período 1992-2001 se basan fundamentalmente en la información proporcionada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda sobre ciertas partidas presupuestarias de la CONAMA, los ministerios de Economía y Minería y la Corporación Nacional Forestal (CONAF) del Ministerio de Agricultura, información ésta que sólo posibilita una visión muy restringida del gasto público ambiental en Chile.

Los gastos ambientales efectuados por el sector público adscritos a estas partidas han experimentado un aumento considerable en el período examinado, fundamentalmente a partir de 1995. El gasto ambiental realizado, que dada la información disponible debe considerarse como un mínimo, pasa en moneda constante del 2000 de 230 millones de pesos (300 000 dólares) en 1990 a 10 596 millones de pesos (19.6 millones de dólares) en el 2000, es decir, crece casi 50 veces en términos reales. Los cambios institucionales realizados en los años noventa hacen recomendable considerar una mayor gama de instituciones públicas para evaluar el gasto ambiental; en tal caso, el aumento mencionado se reduciría a sólo 2.5 veces.

A partir de los estudios de Rifo (1999) y Focus (2000), y luego de algunos ajustes para el año 2001, el gasto público en medio ambiente en el período 1998-2001 ha evolucionado, en pesos constantes del 2000, de aproximadamente 147 000 millones en 1998, pasando por 157 000 millones en 1999 y 166 000 millones en el 2000 (alrededor de 300 millones de dólares), en tanto que el presupuesto para el 2001 asciende a cerca de 169 000 millones de pesos (aproximadamente 285 millones de dólares),¹² cifra que equivale a unos 20 dólares per cápita.

La distribución entre gasto corriente y de inversión para los años 1999 y 2000 es casi uniforme; el gasto en inversión asciende a 48% y 49%, respectivamente. Por otra parte, la proporción del gasto ambiental dentro del presupuesto global del sector público para ambos años equivale a 1.85% y 1.86%, respectivamente. El gasto ambiental anual del Estado con relación al PIB se situaría en sólo el 0.48%.

Por otra parte, la fracción principal del gasto, entre el 40% y el 50% entre los años 1999 y 2001, es la destinada a la categoría de la Clasificación de Actividades y Gastos para la Protección Ambiental (CEPA 2000) "Otras actividades de protección ambiental", que incluye los gastos generales de administración y gestión ambiental y educación y capacitación. Las categorías que siguen en importancia son "Manejo de residuos", "Protección de la biodiversidad" y "Protección y manejo del suelo, aguas subterráneas y superficiales". Esta última pasa del cuarto lugar en 1999 al segundo lugar en el 2000. Las cuatro categorías acumulan más del 90% del gasto ambiental del sector público en el período 1999-2001.

¹² La depreciación sufrida por el peso respecto al dólar en el 2001 distorsiona la evolución ascendente del gasto ambiental cuando se expresa en dólares.

Una fracción importante del gasto ambiental público es la que realizan las empresas del Estado. Entre 1998 y 1999 las principales empresas estatales gastaron, en gestión ambiental, una cifra cercana a los 325 000 millones de pesos (642 millones de dólares). Se trata de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y el conjunto de empresas sanitarias, ninguna de las cuales había sido privatizada para esos años.

Entre 1990 y 2000, en el caso particular de CODELCO, se observa un fuerte crecimiento del gasto ambiental a partir de 1994, que culmina en 1998 cuando alcanza la cifra de casi 196 millones de dólares. Posteriormente, el gasto cae drásticamente, a 67.3 millones de dólares en el año 2000, cifra inferior a la del año 1995.

La profundización de la regulación ambiental a lo largo de los años noventa ha traído consigo una serie de normativas ambientales que se traducen, en general, en desembolsos importantes para las empresas. Se destaca, en este ámbito, la implementación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), como una fuente de gasto de las empresas para la realización de nuevos proyectos, particularmente a partir de 1997, año en que se hace obligatoria la norma respectiva. Si los costos de evaluación ambiental de los proyectos que han debido someterse al SEIA equivalen al 1% del costo de los proyectos —proporción que se ha utilizado muchas veces para su cuantificación—, el gasto en estudios tendría que situarse en torno a los 483 millones de dólares en el período 1992-2001. El 92% de dicho gasto correspondió a los proyectos que ingresaron al SEIA después de 1995.

En relación a las fuentes de financiamiento, los recursos para financiar los programas públicos de medio ambiente han provenido de diferentes ámbitos. La parte más importante del presupuesto ambiental proviene de recursos del sector público. La cooperación internacional —que opera al alero de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI)— ha contribuido al gasto ambiental del sector público con no más de 110 millones de dólares a lo largo del período 1990-2000. A modo de ejemplo, en 1999 el aporte de la cooperación internacional al gasto ambiental público se situaría entre el 3% y el 8%.

Por otra parte, el financiamiento para la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales proviene fundamentalmente del Fondo de Protección Ambiental que opera la CONAMA, recursos del Fondo de las Américas —constituido por canje de intereses de la deuda con los Estados Unidos— y recursos de la cooperación internacional que se canalizan a través de la AGCI. El agregado de las colocaciones de estos fondos asciende a 36.8 millones de dólares para todo el período 1991-2000, aunque su comportamiento a lo largo del período es muy diferente.

Si se considera que el aporte propio al financiamiento de los proyectos ejecutados por las organizaciones beneficiarias fluctúa entre el 25% y el 50% del costo total, se puede estimar que el gasto ambiental de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales ha pasado del rango entre 4.7 y 7.1 millones de dólares en 1991, a entre 7.3 y 11.0 millones en 1999, lo que equivale a un crecimiento del 55%. La inversión total del sector privado no comercial en el período 1991-2000 tiene que haberse situado entre 43.5 y 65.2 millones de dólares.

Colombia

En la pasada década Colombia centró sus esfuerzos en la organización y el fortalecimiento inicial de un sistema institucional tendiente a promover los propósitos ambientales. De hecho, algo más del 45% del gasto en funcionamiento e inversión ambiental se destinó a la constitución de esa institucionalidad especializada. La Ley 99 de 1993 estableció el Sistema Nacional Ambiental (SINA), caracterizado por una estructura descentralizada, democrática y participativa, cuya función es el manejo ambiental del país. La expectativa es que el Sistema se fundamente en la acción coordinada y descentralizada de las autoridades locales y regionales y en la participación de las etnias y la ciudadanía en general, en torno al desarrollo sostenible ambiental, económico y social del país.

Los gastos en funcionamiento e inversión de las entidades especializadas ambientales (Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales,¹³ Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales e institutos de investigación) ascendieron a un total acumulado de alrededor de 2 400 millones de dólares en el período 1995-2001, tras un notable incremento del gasto entre 1994 y 1995, producto de las reformas institucionales adoptadas en 1993. En particular, las apropiaciones del presupuesto nacional destinadas al Ministerio del Medio Ambiente representaron en 1998 alrededor del 1.5% del total.

Según estimaciones oficiales, en 1995 la proporción del PIB anual destinada al gasto ambiental fue del orden del 1% (en la estrategia de financiación para la inversión ambiental colombiana se contempla un gasto ambiental deseable del 2.7% del PIB), distribuido en forma relativamente similar, alrededor de una tercera parte cada uno, entre el sector oficial especializado, el oficial no especializado y el privado (que incluye comunidades, sociedad civil, sectores productivos, etc.). Si se mantuvo la proporción de aporte de los sectores, el gasto ambiental del país en el período 1995-2001 superaría los 7 000 millones de dólares.

En el año 2001, los gastos corrientes de las entidades especializadas del Sistema Ambiental están presupuestados en 203 600 millones de pesos (sobre 87 millones de dólares), de los cuales el 70% se destina al funcionamiento del conjunto de las corporaciones autónomas regionales y alrededor del 26% al del Ministerio del Medio Ambiente y de los cinco institutos de investigación. La Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales cuenta con algo más de 7 000 millones de pesos, unos 3.2 millones de dólares. La composición del gasto de funcionamiento según el tipo de gasto varía en forma significativa según la entidad. Los aportes de la nación para el funcionamiento de las entidades especializadas del SINA tienden a concentrarse en gastos en personal (65%), mientras los gastos generales y las transferencias corrientes representan porcentajes semejantes (17%).

Entre 1995 y 2001, las entidades especializadas del SINA concentraron sus inversiones en los programas de *Acciones instrumentales*, en su mayoría *Fortalecimiento institucional*, y en *Mejores aguas* (más del 60% del total). En las entidades públicas no especializadas, los más importantes fueron *Mejor agua*, *Protección de ecosistemas estratégicos* y *Mejores ciudades y poblaciones*, los dos primeros con el

¹³ Las corporaciones autónomas regionales son entes autónomos del nivel regional cuyas funciones centrales residen en su condición de autoridades ambientales en el ámbito de su jurisdicción, asesores técnicos de los entes territoriales y ejecutores de las políticas nacionales a través de planes de gestión e inversiones. Sus consejos directivos están integrados por representantes del gobierno nacional, del gobierno departamental, de los municipios del área de jurisdicción, de los sectores empresariales, de las organizaciones ciudadanas activas en el campo ambiental y de las minorías étnicas de cada región.

76% del total de estas entidades. El sector privado concentró su inversión en *Producción limpia* (73.4%) y *Mejor agua* (5.8%).

En el período 1990-1999, del total de la inversión ambiental con apropiaciones del presupuesto nacional, el 73% estuvo a cargo de las entidades ambientales, en su mayoría las corporaciones autónomas regionales (54%). La Dirección Superior canalizó el 18% de las apropiaciones de inversión, incluidos aportes para los institutos de investigación y créditos externos ejecutados por las corporaciones.

La estructura de financiación del Sistema abarca una variedad de instrumentos y fuentes de financiación para los niveles nacional, regional y municipal, público y privado. La composición de las fuentes oficiales nacionales de financiación de la inversión sufrió una modificación entre 1995 y 1998; las apropiaciones del presupuesto nacional redujeron su participación en el total, mientras que las rentas propias de las corporaciones y el Fondo Nacional de Regalías tendieron a aumentarla. Esto refleja consistencia con un esquema descentralizado (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5
COLOMBIA: ESTRUCTURA GENERAL DE LAS FUENTES OFICIALES NACIONALES DE FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN AMBIENTAL
(En miles de pesos constantes de 2000)

Vigencia	APN SINA	RAPES CARS	FNR	Sectorial	Total
1990	125.1	125.9	-	35.4	286.5
1991	86.6	90.7	-	28.8	206.2
1992	61.8	104.9	-	37.6	204.4
1993	53.8	65.7	-	35.7	155.3
1994	65.4	75.6	-	50.2	191.3
1995	224.4	302.6	97.2	45.5	669.9
1996	185.6	321.9	109.9	12.0	629.5
1997	163.9	353.9	97.4	28.4	643.8
1998	78.2	398.0	36.9	5.1	518.4
1999	70.3	306.4	149.0	18.3	544.1
2000	44.4	295.6	134.4	1.2	475.8
2001	62.2	294.8	77.7	1.3	436.2
2002	42.3	281.9	98.0	1.0	423.3
Total	1 264.6	3 018.5	801.0	301.1	5 385.3

Fuente: Alberto Galán y Francisco Javier Canal, "Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia", documento preparado para el proyecto CEPAL/PNUD "Financiamiento para el desarrollo sostenible ambiental", Santiago de Chile, 2002, por publicar.

APN = Apropiaciones del presupuesto nacional; RAPES CARS = Rentas propias de las corporaciones autónomas regionales; FNR = Fondo Nacional de Regalías.

Las rentas propias de las corporaciones autónomas regionales y de las autoridades ambientales urbanas son la fuente más estable y significativa del sistema e incluyen: un porcentaje del impuesto predial recaudado por los municipios; los recursos de capital; un porcentaje de las ventas de las empresas generadoras de energía (las corporaciones se reservan por ley el 3% de las ventas brutas de las hidroeléctricas y el 1.5% de las termoeléctricas); los ingresos por concepto de ventas de bienes y servicios; las tasas retributivas y compensatorias y convenios interinstitucionales. La participación mayoritaria proviene del porcentaje del impuesto predial y de los recursos de capital (75% del total de las

rentas propias), ambos vinculados a la dinámica económica de las regiones, y existe una concentración de los ingresos en cinco corporaciones con densidad demográfica y económica alta, aun considerando factores de presión y el estado de los recursos naturales.

Para el período 1998-2007, la gama de instrumentos de captación de recursos y de aportes presupuestarios de las entidades especializadas permiten prever la continuación de la tendencia actual de disponibilidad de ingresos como porcentaje del PIB, y no hay razón para esperar cambios radicales en las magnitudes de la financiación.

Respecto al financiamiento exterior, los créditos asumidos por la Nación con la banca multilateral y la cooperación bilateral y multilateral representaron menos del 10% del total de la financiación disponible en el país en los últimos 10 años.

Por otro lado, Colombia no posee herramientas de análisis para el seguimiento riguroso del gasto en la política ambiental. Esto es evidente en los informes de los gobiernos nacionales y de la Contraloría General de la República acerca del estado del ambiente en el país, que se limitan a enunciar el cumplimiento de metas, sin partir de líneas de base bien sustentadas. Lo propio sucede con los informes anuales y trienales de las corporaciones autónomas y de las unidades ambientales urbanas, que tienden a carecer de análisis sobre la eficacia del gasto, la pertinencia de las metas, el impacto comparativo logrado con las líneas de gasto y los medios para conseguir resultados más eficaces con los recursos disponibles.

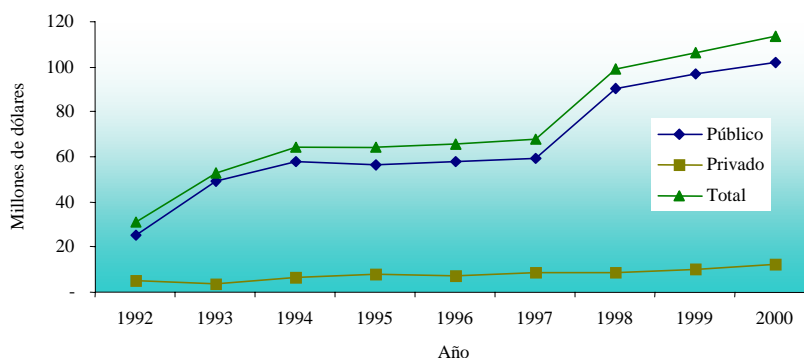
Los organismos de planificación y de formulación de políticas a nivel nacional y las entidades regionales adelantan actividades orientadas a contar con instrumentos de análisis y de racionalización del gasto. Las medidas adoptadas son diversas y todavía no se han estructurado hasta el punto de fundamentar de manera sistemática la asignación más apropiada posible de los recursos disponibles.

Costa Rica

Las cifras sobre Costa Rica se han obtenido a partir de una encuesta que se aplicó a instituciones del gobierno central así como a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y enseñanza, organizaciones gremiales y otros, además de la información generada en otros estudios y las fuentes públicas. Con respecto al sector productivo nacional, no se ha podido recopilar información con la amplitud deseada, por lo que este sector no está suficientemente representado en los resultados obtenidos.

De acuerdo con los resultados, durante el período 1992-2000, en Costa Rica se ha identificado un gasto total de 663.87 millones de dólares, de los cuales 594.32 millones corresponden al sector público y 69.55 millones a instituciones privadas. El comportamiento del gasto ambiental en el país revela una tendencia creciente en el período estudiado, con un gasto superior a los 100 millones de dólares anuales durante el último trienio. En efecto, en 1992 se destinaba poco menos del 1% del gasto del gobierno a los fines ambientales, relación que ha crecido hasta alcanzar casi el 4.5% en el año 2000, lo que lo situaría en torno al 0.64% del PIB. El gasto ambiental total (aunque el sector privado está muy subestimado) alcanzaría el 0.72% del PIB al finalizar la década. En términos per cápita, los 9.51 dólares de 1992, en moneda del 2000, se han elevado a 31.41 en el 2000, dejando el promedio del período en 21.57 dólares por habitante.

Gráfico III.1
COSTA RICA: GASTO AMBIENTAL
 (Valores del 2000)



Fuente: Gerardo Barrantes, "Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica", Proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible", 2002, por publicar.

Los principales destinos del gasto han sido los ecosistemas boscosos, el agua, el tratamiento de desechos y el suelo. Cabe señalar que la inversión en la conservación de ecosistemas boscosos y no boscosos garantiza el flujo de los distintos bienes y servicios ambientales que benefician a la sociedad. Ello contribuye a disminuir el riesgo que suponen las actividades productivas altamente dependientes de las materias primas que aporta la base de recursos naturales.

De los gastos realizados, el 45.31% se ha clasificado como gastos corrientes y 18.96% como gastos de inversión, con lo cual queda un 35.72% de gastos sin clasificar. Esto último se debe a que no se cuenta con una contabilidad explícita en que se registren los distintos gastos destinados al ambiente.

El gasto ambiental se ha financiado en su mayor parte con recursos internos (65.18%), ya que sólo un 7.86% se ha financiado con fuentes externas. Cabe señalar que una proporción importante de los gastos (26.96%) ha quedado como fuentes no identificadas, aunque ha estado en disminución constante. De las cifras anteriores se desprende la preocupación que tiene Costa Rica por el ambiente, quizá una de las principales razones por las cuales hoy goza de considerable prestigio internacional en materia de conservación de la naturaleza.

Gracias a la inversión ambiental que ha realizado el país, se ha podido disminuir sustancialmente la deforestación, se ha recuperado cobertura en áreas degradadas y se ha logrado una mayor conciencia en la población sobre la conservación de la biodiversidad y sobre los problemas ambientales que la afecta.

En Costa Rica se ha aplicado un sistema de pago por servicios ambientales desde 1997, en el que el propietario de bosques acude por su propia voluntad a las instituciones correspondientes a solicitar que sus tierras estén sujetas a este pago. Desde 1997 hasta el 2000, las instituciones encargadas de los pagos por servicios ambientales sólo han podido cubrir un 34.05% de la demanda (258 928 ha), lo que en parte indica el éxito de la iniciativa. De la superficie total atendida, 86.02% ha sido para la protección de bosques, 5.74% para la reforestación y 8.25% para el manejo de bosques. Los recursos asignados al pago

por servicios ambientales ascendieron a 46.72 millones de dólares, cuya fuente de financiamiento principal es el impuesto selectivo de consumo de hidrocarburos en el país, aunque una menor fracción se ha financiado con recursos externos.

México

A fines de 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con lo que a nivel federal se le otorga por primera vez rango de Secretaría de Estado a la gestión ambiental. Previamente, la gestión ambiental formaba parte de ministerios con otros objetivos primordiales o estaba dispersa en diversas dependencias. A finales del 2000, las funciones relativas a la pesca se transfieren al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la SEMARNAP se convierte en Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).¹⁴

El gasto total de la SEMARNAT en el 2000 ascendió a 14 800 millones de pesos, aproximadamente 1 596 millones de dólares (véase el cuadro III.6). Sin embargo, no todo ese gasto puede considerarse ambiental. La mayor parte del presupuesto de esta secretaría se asigna a la Comisión Nacional del Agua (CNA), encargada de administrar las aguas nacionales, y sólo una porción relativamente pequeña del gasto de este organismo puede considerarse destinada a la preservación o protección ambiental.¹⁵

La función 14 de la Cuenta Pública corresponde a “medio ambiente y recursos naturales”. El gasto erogado por concepto de dicha función para la SEMARNAT y Petróleos Mexicanos (PEMEX) sumó 10 400 millones de pesos en 2000, lo que equivale aproximadamente a 1 100 millones de dólares. PEMEX es la única dependencia federal además de la SEMARNAT que presenta un gasto clasificado como función “medio ambiente y recursos naturales”.¹⁶ Si bien otras dependencias tienen programas con componentes ambientales, por tener estos objetivos primordiales no ambientales se presentan bajo funciones distintas en la Cuenta Pública y, aun conociendo el gasto en dichos programas, es difícil distinguir los gastos destinados específicamente al componente ambiental. Sin embargo, dado que el gobierno federal ejecuta los programas ambientales por intermedio de la SEMARNAT y que, debido a su rubro de actividad, PEMEX es el organismo que más recursos eroga por este concepto, se estima que el gasto identificado como función 14 representa la mayor proporción del gasto ambiental federal.

¹⁴ Para efectos de este análisis de aquí en adelante se utiliza SEMARNAT, aunque los datos correspondan a la antigua SEMARNAP.

¹⁵ Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los gastos programables del gobierno federal para medio ambiente y recursos naturales ascendieron a 13 400 millones de pesos en 1999, a 14 400 millones en el 2000 y a 12 500 millones en el 2001. Estas cifras representan el 3.4%, el 2.9% y el 2.4% del total de gastos del gobierno federal, respectivamente. En el 2002, los gastos acumulados hasta el mes de junio sumaban 4 400 millones, lo que equivale a 1.7% del total y contrasta con las cifras registradas en 1999 y 2000, que representaron, respectivamente, el 2.5% y el 2.3% (<http://www.shcp.gob.mx/index01.html>).

¹⁶ En los informes de PEMEX se indica que los gastos de operación de la empresa destinados a protección del medio ambiente ascendieron a 1 400 millones de pesos en el 2000 y a 2 600 millones en el 2001. Además, PEMEX invirtió 6 500 millones de pesos en el 2000 y 5 200 millones más en el 2001, a lo que se suman gastos en productos “limpios” de 200 000 000 de pesos en el año 2000 y de 300 000 000 en el 2001 (www.pemex.org/gasto_pl.html).

Cuadro III.6
MÉXICO: NIVELES DE GASTO AMBIENTAL PÚBLICO

	Millones de pesos de 2000			Millones de dólares a/		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Gasto de la SEMARNAT (antes SEMARNAP) b/	16 305.7	15 332.0	14 844.9	1 395.5	1 465.8	1 596.8
Gasto de la SEMARNAP y PEMEX en función 14: medio ambiente y recursos naturales	7 595.9	10 257.3	10 405.1	650.1	980.7	1 100.3
Gasto ambiental directo de la SEMARNAP (CEPA 2000)	3 643.0	2 721.5	3 066.9	311.8	260.2	324.3
Gasto privado (CEPEDES)		n.d.	n.d.	2 158.5	n.d.	n.d.
Relación con el PIB y el gasto federal total	PIB			Gasto federal total		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Gasto de la SEMARNAP	0.30%	0.28%	0.26%	2.03%	1.77%	1.51%
Gasto de la SEMARNAP y PEMEX en función 14: medio ambiente y recursos naturales	0.14%	0.19%	0.18%	0.94%	1.19%	1.06%
Gasto ambiental directo de la SEMARNAP (CEPA 2000)	0.07%	0.05%	0.05%	0.45%	0.31%	0.31%
Tasas de crecimiento del gasto federal	1998-2000		1995-2000 c/			
Gasto de SEMARNAP	-9.0%		28.8%			
Gasto de la SEMARNAP y PEMEX en función 14: medio ambiente y recursos naturales	37.0%		n.d.			
Gasto ambiental directo de la SEMARNAP (CEPA 2000)	-15.8%		n.d.			

Fuente: Gustavo Merino y Ramiro Tovar, "Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México", documento preparado para el proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible", 2002, por aparecer.

a/ La conversión a dólares refleja el tipo de cambio FIX promedio del año en cuestión.

b/ En diciembre del 2000, debido a una reorganización institucional, se separó la parte pesca de la SEMARNAP, que cambió su nombre a SEMARNAT.

c/ Incluye programas transferidos a la SEMARNAP que estaban previamente en otras dependencias. Datos de presupuesto.
n.d.: No disponible.

Según la clasificación CEPA 2000, en 2000 el gasto ambiental directo de la SEMARNAT sumó 3 067 millones de pesos o 324.3 millones de dólares, es decir, 21% del gasto total de la SEMARNAT y 40% de lo erogado bajo la clasificación de función 14. Los datos de PEMEX no están suficientemente desglosados para realizar un ejercicio similar.

En 2000, el gasto total de la SEMARNAT representó 1.51% del gasto federal total y 0.26% del PIB (las cifras correspondientes a 1998 son 2.03% y 0.30%, respectivamente). Si utilizamos la función 14 "medio ambiente y recursos naturales" de la Cuenta Pública como medida del gasto ambiental, ésta representó 1.06% del gasto federal total y 0.18% del PIB en 2000. Ese mismo año, el gasto de la SEMARNAT, según la clasificación CEPA 2000, representó 0.31% y 0.05% del gasto federal total y del PIB, respectivamente. En términos per cápita, el gasto total de la SEMARNAT es de aproximadamente 148 pesos (16 dólares), el gasto en la función 14 de 104 pesos (11 dólares) y el gasto ambiental directo de la SEMARNAT de 31 pesos (3 dólares).

En el año 2001, la SEMARNAT creó la Comisión Nacional Forestal y el Fondo de Investigaciones sobre el Medio Ambiente, y promulgó, entre otras, la directiva nacional sobre protección de los mamíferos marinos.

A partir de la información disponible sobre gasto ambiental de los estados, se estima que éste es reducido en relación con el gasto federal, entre otras cosas debido a la centralización de la gestión pública en México (Merino y Tovar, 2002).

La identificación del gasto privado es una tarea más compleja. La información sobre la materia es muy escasa pero, de acuerdo a las estimaciones realizadas por una entidad privada, el Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CEPEDES), en 1998 los gastos del sector privado en el área ambiental ascendieron a 2.3 millones de dólares y la mayor parte se centró en el tratamiento de aguas servidas y la contaminación atmosférica. En el 2000 se estima que el gasto ascendió a 3.9 millones. En la fuente no se especifica la metodología empleada en el cálculo y es posible que los datos estén sobrevalorados. En todo caso, en estas cifras no se incluye el gasto realizado por organizaciones no gubernamentales y hogares, lo que impide calcular con precisión los gastos de todo el sector privado. Las empresas muestran una cierta tendencia a la consideración de los temas relacionados con el medio ambiente, que se acentúa en las industrias más grandes, con mayor volumen de exportaciones y más modernas desde el punto de vista tecnológico. La eficiencia es la motivación más importante de las inversiones en protección del medio ambiente, en tanto que las normas ambientales ejercen una mayor influencia en las industrias de mayor tamaño (Mercado, 2000).

El financiamiento del gasto ambiental público proviene principalmente de los ingresos del gobierno federal. Hay muy pocos casos en México de ingresos fiscales destinados a fines específicos; en el área ambiental, se limitan principalmente al cobro de una tarifa para ingresar a parques marinos, derechos aplicables al agua y los servicios públicos, permisos de caza y una sobrecarga impuesta a la gasolina en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Con los ingresos que éstos generan se financia sólo una pequeña proporción del total de gastos destinados al medio ambiente.¹⁷

Respecto del flujo de fondos del exterior y la cooperación financiera con organismos internacionales, la información no está sistematizada y, además, es dispersa. De 1995 a fines del 2000 la magnitud de recursos en tales proyectos y programas asciende a 2 907 millones de dólares, el 52% de los cuales (1 507 millones) son aportaciones del Gobierno de México y el resto corresponde a recursos externos, que en su mayor parte se destinan al medio ambiente (Merino y Tovar, 2002).

Trinidad y Tabago

En Trinidad y Tabago la institucionalidad ambiental es relativamente reciente. En virtud de la Ley sobre Gestión Ambiental N° 3, de 1995, se creó la Autoridad para la Gestión Ambiental, controlada por el Ministerio de Planificación, hasta que en 1999 se creó el Ministerio del Medio Ambiente. La Autoridad para la Gestión Ambiental se encarga de los problemas ambientales del país, y entre sus tareas están las de redactar y controlar el cumplimiento de leyes y normativas ambientales, aprobar nuevos proyectos ambientales, establecer estándares ambientales, coordinar las acciones ambientales en el país y otras.

El recién creado Ministerio del Medio Ambiente tiene como funciones principales elaborar las directrices de la política ambiental para la Autoridad para la Gestión Ambiental y administrar el Fondo Verde. Sin embargo, aún no tiene asignaciones presupuestarias.

¹⁷ Sin embargo, entre los efectos previstos del Programa nacional de financiamiento del desarrollo para el período 2002-2006 figura un mayor ahorro de recursos y el fomento del desarrollo sostenible.

En Trinidad y Tabago es muy difícil distinguir el gasto público ambiental del gasto público dirigido a políticas de desarrollo, incluida infraestructura, que representan un porcentaje sustancial del presupuesto público. El gasto público total (corriente y de capital) en proyectos ambientales ha fluctuado entre el 0.15% y el 0.21% del PIB, lo que corresponde aproximadamente de 2 a 3 dólares per cápita. En 1999, equivalió al 0.67% de los gastos del gobierno.¹⁸ El porcentaje de estos gastos correspondiente a gastos de capital para el medio ambiente aumentó del 4% en 1994 al 47% en el 2000, lo que revela la tendencia al alza registrada en los años noventa. La mayor parte del incremento se debe a la mayor capacidad de financiamiento de la Autoridad para la Gestión Ambiental. Si se adopta la definición más amplia posible de medio ambiente, los gastos de capital del sector público destinados a proyectos ambientales no superan el 5% de éstos.

El presupuesto anual de la Autoridad para la Gestión Ambiental (AGA) se cuadruplicó entre 1995 y el año 2000, y equivale a alrededor del 0.12% del presupuesto gubernamental y a un 0.04% del PIB. Con este presupuesto la Autoridad lleva a cabo todas las actividades de gestión y control del medio ambiente a nivel nacional que le han sido asignadas.

El Fondo Verde, que se creó en septiembre del 2000 con el objeto de recaudar recursos para varios proyectos ambientales en curso, se mantiene gracias a un impuesto del 0.05%¹⁹ sobre los beneficios brutos de todas las empresas que operan en el país. Según la información disponible, hasta la fecha, el fondo ha recaudado unos 8 millones de dólares. Aunque no se cuenta con información clara sobre el potencial del Fondo, se estima que podría recaudar entre 24 y 40 millones de dólares anualmente. Aún no existe un mecanismo para el desembolso de los fondos, que serán administrados por el Ministerio de Medio Ambiente con cargo a un fondo especial del Ministerio de Hacienda. Si bien no se han identificado aún proyectos prioritarios para los desembolsos, el fondo fue diseñado para que el gobierno pudiera delegar la formulación de los proyectos ambientales en las organizaciones no gubernamentales ambientales, financiándolos por su conducto.

Cuadro III.7
TRINIDAD Y TABAGO: INDICADORES DE GASTO PÚBLICO EN EL MEDIO AMBIENTE
(En porcentajes)

Año	Gasto público ambiental/ presupuesto público	Financiamiento de la AGA/presupuesto público	Financiamiento de la AGA/PIB
1993	0.48		
1994	0.44		
1995	0.46	0.05	0.01
1996	0.65	0.09	0.03
1997	0.59	0.08	0.03
1998	0.75	0.10	0.02
1999	0.67	0.12	0.04

Fuente: Desmond Dougall y Wayne Huggins, "Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago", documento preparado para el proyecto CEPAL/PNUD "Financiamiento para el desarrollo sostenible ambiental", Santiago de Chile, 2002, por aparecer.

¹⁸ En Trinidad y Tabago el gasto total del gobierno alcanzó los 2 086 millones de dólares en 1999, y el PIB rondó los 6 900 millones.

¹⁹ En agosto del 2001 el impuesto se redujo al 0.025% de los beneficios brutos.

Los gastos del sector privado se centran en las compañías petroquímicas y en las organizaciones no gubernamentales ambientales, siendo estas últimas los agentes facilitadores del accionar para la protección y conservación del medio ambiente. Una fuente muy significativa del financiamiento de dichas organizaciones no gubernamentales son los fondos externos canalizados a través de embajadas y consulados, lo que explicaría que en muchos casos sus agendas y programas estén dirigidos externamente. Alemania, Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, entre otros, son los principales proveedores de financiamiento externo.

Además, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha proporcionado a Trinidad y Tabago aproximadamente 5 millones de dólares en financiamiento para proyectos que alcanzan un valor total de 18 millones de dólares (por tanto el 70% se ha cofinanciado localmente).

Conclusiones generales de los estudios de caso

A la luz de lo analizado en este capítulo, en términos del financiamiento del desarrollo a nivel nacional, es menester reconocer que:

- Con diferencias entre países, el gasto ambiental total (público y privado) de la última década no suele superar el 1% del PIB y el gasto ambiental público nacional rara vez sobrepasa el 3% del gasto público total (aunque esta última cifra depende mucho del enfoque que los países adopten en cuanto a la política ambiental).
- Por lo tanto, es preciso fortalecer el gasto público ambiental, tanto en magnitud como en composición. Su participación en el presupuesto público es limitada y no se ha apreciado una tendencia al alza generalizada del gasto y la inversión ambiental es en los países analizados desde Rio 92 a la fecha. Se observa que predomina el gasto corriente o administrativo sobre el de inversión, lo cual en parte obedece al hecho de que la política ambiental ha seguido una lógica de comando y control que supone mayores costos administrativos. Preocupan además los indicios de aumento de los costos financieros en los presupuestos ambientales, que afectarán la calidad del gasto en el futuro. Sin embargo, también hay buenas posibilidades de lograr el autofinanciamiento de algunas tareas ambientales, como se advierte en el caso del manejo y administración de parques nacionales.
- La composición del gasto depende de la problemática ambiental de cada país. No obstante, el componente destinado a recursos hídricos es el más alto, dada la prioridad que asigna el Estado al manejo y administración del recurso hídrico.²⁰ El tratamiento de aguas y el manejo de residuos sólidos y líquidos urbanos, junto con la protección de áreas naturales, son elementos importantes del presupuesto ambiental público.
- El presupuesto ambiental no sólo está gestionado y controlado por la institucionalidad específicamente ambiental existente en los países, sino que se aprecia una alta incidencia de los ministerios sectoriales y de agencias y organismos autónomos del Estado en el ejercicio del gasto ambiental.

²⁰ Debido a la dificultad para diferenciar los gastos destinados a recursos hídricos en actividades netamente ambientales (gestión de cuencas o tratamiento de aguas servidas), su participación presupuestaria puede estar sobreestimada, por la inclusión de obras de infraestructura y provisión de agua con objetivos no necesariamente ambientales.

- Por otra parte, debido a los procesos de descentralización administrativa, muchos gastos ambientales son ejecutados por provincias o estados, donde el presupuesto ambiental puede ser levemente superior en proporción a las cifras nacionales. Sin embargo, es a nivel de municipalidades donde el presupuesto ambiental tienen especial relevancia, dado que generalmente son éstas las encargadas de la gestión ambiental local en temas tales como la recolección de residuos domiciliarios y el tratamiento de aguas servidas, entre otros.
- Los distintos niveles —nacional, regional y local— en que se ejecuta el presupuesto ambiental subrayan la necesidad de una mayor coordinación horizontal y vertical entre las instituciones públicas con responsabilidad ambiental y la urgencia de sistematizar la totalidad de la información, a fin de generar estrategias integradas de política ambiental.
- Existen también graves desequilibrios geográficos en la asignación del gasto, de modo que en ocasiones las regiones con mayores problemas ambientales o mayor densidad demográfica reciben la asignación menor. En algunos casos esto se debe a que la agenda nacional no coincide con la agenda verde global o de los agentes financieros externos.
- Se recomienda, pues, que las autoridades ambientales desarrollen una capacidad técnica para evaluar sistemáticamente la evolución del gasto público y privado ambiental y a partir de ello sopesar las oportunidades para que este gasto sea más eficiente y tenga una asignación geográfica balanceada, acorde con la realidad ambiental. Posiblemente será necesario crear entidades que centralicen estos datos y avancen en las metodologías para lograr una coordinación más eficaz entre la autoridad ambiental y la autoridad presupuestaria.
- Por otro lado, existen componentes fiscales relevantes, como por ejemplo exenciones fiscales a los impuestos territoriales de las áreas naturales protegidas, desgravaciones fiscales para inversiones en tecnologías limpias o licitaciones con cláusulas ambientales en el caso del tratamiento de aguas servidas, que ocasionan reducciones en la recaudación de los gobiernos y que, pese a no contabilizarse necesariamente como gasto público ambiental, son parte fundamental del sistema de incentivos y de la política ambiental.
- En cuanto al financiamiento del gasto ambiental, a partir de los estudios analizados se advierte la mayor importancia relativa que tienen las fuentes nacionales respecto de los recursos procedentes del exterior, que por otro lado obedecen a dinámicas no siempre iguales a las de las necesidades de los receptores. La urgencia de obtener recursos frescos para financiar el gasto ambiental provoca que en algunos casos la agenda ambiental se vea permeada por los intereses de los países o instituciones donantes o de los organismos financieros multilaterales.²¹
- La influencia que ejercen las donaciones y los créditos internacionales en la agenda ambiental pública varía mucho de un país a otro, aunque, como ya se ha dicho, su tendencia es decreciente y representan una limitada proporción del financiamiento en comparación con los recursos de origen interno, sobre todo en los países más grandes de la región. En cambio,

²¹ Esto es particularmente evidente en el caso de Brasil, cuya agenda “verde” recibe muchos más fondos que los problemas ambientales urbanos y cuyo gasto se concentra en proyectos de conservación del bosque amazónico en la región del Norte, que en términos de población y territorio tiene un menor peso relativo; y en el caso de Argentina, cuyas cinco jurisdicciones más favorecidas son las más atractivas desde un punto de vista turístico internacional.

en los países de menor tamaño, especialmente del Caribe, la asistencia externa es fundamental tanto para las instituciones públicas que se ocupan del medio ambiente como para las organizaciones no gubernamentales, que en algunos casos se han convertido en participantes de primordial importancia en las actividades de gestión ambiental.

- La problemática ambiental también ha incidido notablemente en el sector empresarial privado, en el que existen cada vez más señales de preocupación sobre las consecuencias ambientales de los ciclos de producción y consumo. Según estimaciones razonables, el gasto privado ambiental en Argentina ascendería a 0.17% del PIB y en Brasil el gasto promedio en inversión ambiental sería de 0.8% de los ingresos netos operacionales de las empresas en 1998.²²
- La presencia de empresas de propiedad de capital extranjero y la importancia de las exportaciones en el total de las ventas estarían incrementando notablemente la probabilidad de inversión ambiental empresarial. Además, el mayor tamaño de la firma, medido por el número de empleados, la mayor antigüedad de la empresa, los controles ambientales estrictos y la presión social local también elevarían la probabilidad de mayor inversión ambiental.
- Gran parte de la inversión privada se dirige a mejorar la eficiencia energética y en el uso de materiales que permitan reducir costos de producción (mejoras tecnológicas). El control de la contaminación por emisiones al aire y el manejo de residuos sólidos y líquidos son también inversiones importantes. Obtener certificados de calidad o de mejores prácticas ambientales, como la ISO 14000, mejorar la imagen empresarial y aumentar la competitividad son los beneficios esperados, que en definitiva están determinados por el objetivo de mejorar la inserción internacional y el acceso a nuevos mercados.
- A la hora de invertir en temas ambientales, las empresas prefieren ya sea utilizar recursos propios o acudir a líneas de crédito públicas. Muchas de estas líneas o fondos públicos están financiados por bancos de desarrollo multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, entre otros). Cabe destacar que están apareciendo en la región empresas financieras en forma de fondos privados, que han abierto líneas de crédito especializadas en proyectos ambientalmente amigables, tales como Terra Capital y el Fondo para Tecnología Limpia de Brasil.
- Por su parte, cada vez más los fondos multilaterales internacionales que ofrecen financiación en condiciones favorables tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, están propiciando una mayor participación del sector privado en los fondos que otorgan para resolver problemas ambientales globales. Un ejemplo exitoso es el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, cuyas experiencias relevantes en muchos países de la región dan cuenta del uso de la sustitución tecnológica en la industria con fines ambientales. Además, el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto está favoreciendo una mayor participación del sector privado, particularmente en proyectos de eficiencia energética.
- Sobre la base de lo anterior, se destaca la necesidad de establecer una plataforma institucional estable, con reglas claras para la gestión ambiental, que permita la continuidad institucional, el diseño de políticas de mediano plazo y una mejor coordinación con el sector privado.

²² Por su parte, la OCDE (1996) estimó para comienzos de la década de 1990 un gasto privado ambiental de 1% del PIB para los Estados Unidos y Gran Bretaña, 0.8% para los Países Bajos y el 0.4% para Francia o Austria.

4. Instrumentos económicos

Ante el entorno de restricción fiscal que enfrenta la mayoría de los países de la región, las autoridades ambientales ven limitadas las posibilidades de fortalecer su capacidad mediante mayores asignaciones presupuestarias. Además, el creciente papel del sector privado, tanto nacional como internacional, plantea el desafío de proponer instrumentos innovadores que promuevan la responsabilidad ambiental, la competitividad económica y la equidad social y que ofrezcan opciones para autofinanciar proyectos de gestión ambiental. Se impone la necesidad de mejorar la calidad ambiental al menor costo económico posible y aumenta la percepción de que los esquemas regulatorios tradicionales no han logrado responder adecuadamente a los procesos de deterioro de la calidad ambiental que aquejan a la región.

La regulación directa ha sido la forma más utilizada para abordar los problemas ambientales, destacando entre sus mecanismos los estándares de calidad ambiental y los estándares de emisión o descarga. Las principales razones de su uso obedecen a la importancia de contar con valores objetivos hacia donde conducir la regulación ambiental y a la capacidad de control directo y monitoreo que las autoridades pueden ejercer sobre la conducta de los actores económicos. Sin embargo, durante la última década a nivel mundial ha ganado aceptación la opción de comenzar a incorporar instrumentos económicos a la gestión ambiental para complementar los esquemas tradicionales de regulación directa. Los instrumentos económicos son todos aquellos que inciden en los costos y beneficios imputables a los cursos de acción alternativos que enfrentan los agentes; afectan por ejemplo la rentabilidad de los procesos o tecnologías alternativos, o el precio relativo de un producto, y en consecuencia las decisiones de productores y consumidores (CEPAL/PNUMA, 1998).²³ Estos instrumentos ofrecen, en efecto, la oportunidad de complementar la gestión ambiental gracias a tres ventajas básicas: introducen mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios y costos; ofrecen también la posibilidad de obtener recaudación para financiar las inversiones y la gestión ambiental a través de fondos específicamente destinados, y pueden evitar daños ambientales futuros mediante la internalización de costos sociales en decisiones de consumo y producción privadas, así como en la dirección del desarrollo tecnológico. La eficacia de las regulaciones indirectas depende, sin embargo, de la eficiencia en el funcionamiento de los mercados y éstos, a su vez, del grado de desarrollo institucional alcanzado.²⁴

A diferencia de los países de la OCDE (véase el recuadro III.1), la región cuenta con relativamente poca experiencia en la utilización de estos instrumentos. Sin embargo, existen aplicaciones incipientes de instrumentos económicos destacables, particularmente en países con mayor desarrollo institucional. Son comunes la aplicación de tarifas por servicios ambientales y las contribuciones por gastos públicos incurridos en servicios ambientales. Entre otros ejemplos, Colombia aplica tasas retributivas y compensatorias por vertidos y emisiones, utilización de aguas y aprovechamiento forestal y pesquero; Brasil utiliza pagos por derechos de uso del agua y tarifas para efluentes industriales; Guatemala emplea tarifas de cobro únicas por servicios municipales de agua, energía y recolección de desechos sólidos; Chile aplica cargos a usuarios en el caso de los residuos; México cobra derechos por uso o aprovechamiento de la flora y fauna y derechos de descarga de aguas residuales industriales;

²³ Eventualmente se consideran también como “instrumentos económicos” de gestión ambiental los programas de regulación informal basados en la diseminación pública de información oficial sobre el desempeño ambiental, certificación, etiquetado y otras fuentes de presión externa basadas en la transparencia de la información. Todos ellos actúan a través de incentivos asociados a la imagen pública y la reputación frente al mercado, con consecuencias económicas sobre los agentes.

²⁴ Véase CEPAL (2000b).

Argentina grava los vertidos de aguas residuales; Venezuela aplica tarifas sobre desechos industriales según el volumen, entre otros.²⁵

Recuadro III.1
**INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL
 EN PAÍSES DE LA OCDE**

La aplicación eficaz de instrumentos económicos en la gestión ambiental de los países en desarrollo ha sido hasta ahora relativamente escasa. Sin embargo, en países de la OCDE se han observado varias experiencias exitosas de utilización de instrumentos en la recaudación de fondos para financiar proyectos y programas ambientales y servicios de gestión ambiental.^a

El uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental ha tenido una lenta pero continua evolución desde comienzos de la década de 1970, cuando los países más industrializados comenzaron a formular sus políticas ambientales. La primera tendencia que se aprecia en los países de la OCDE fue la diversificación de instrumentos usados en la gestión ambiental. Mientras que los cargos y tarifas a usuarios de recursos naturales y también los subsidios eran comunes en los años setenta, actualmente se han vuelto más frecuentes otros tipos de cargos, como los cargos o tarifas por emisiones vertidas o liberadas a distintos medios ambientales. La OCDE, por ejemplo, ha documentado más de 60 tasas vigentes en varios países para el control de la contaminación del aire, agua, suelo, residuos sólidos y ruido (OCDE, 1994). Entre los instrumentos de este tipo se incluyen tarifas e impuestos por el uso de recursos naturales, cargos sobre el volumen de contaminación vertida o emitida al agua o aire, cargos e impuestos sobre el uso de agua como mecanismo para controlar la cantidad utilizada, así como tarifas incrementales para cubrir el costo de tratamiento de las aguas servidas. El uso de cargos y subsidios es común además en el manejo de recursos forestales en varios países. También han aparecido otros tipos de instrumentos económicos, como los sistemas de depósito-reembolso, que incentivan la disposición segura de productos peligrosos o las prácticas de reciclado, los permisos o cuotas transables para el uso de recursos (agua, pesca) o para emitir cierta cantidad de contaminación, los bonos de desempeño depositados durante la ejecución de proyectos ambientalmente riesgosos y esquemas de etiquetado e información pública, entre otros.^b

En general, los principales instrumentos económicos actualmente en uso para la protección y gestión ambiental en países de la OCDE son los cargos, los impuestos ambientales, las tarifas por incumplimiento de estándares, los sistemas de depósito-reembolso, la obligación de pago cuando se determina responsabilidad jurídica sobre daños ambientales, los sistemas de permisos transables, los bonos condicionados al desempeño ambiental y los subsidios a actividades vinculadas a la protección ambiental.

Otro aspecto de esta evolución se advierte en el creciente papel de los impuestos ambientales como parte integral de los planes de reforma fiscal en los países más desarrollados. Los países de la OCDE, por ejemplo, están usando cada vez más los impuestos vinculados a parámetros ambientales en sus estrategias de control de la contaminación. La recaudación de impuestos ambientales en los países de la OCDE representó el 2.5% del PIB en 1995, o casi el 7% de su recaudación total (OCDE, 1998, p. 5). La mayoría de estos impuestos inciden sobre una base impositiva específica relacionada con los sectores de transporte y energía, pero también incluyen los impuestos sobre el manejo de desechos y efluentes, que se hacen cada vez más comunes.

Fuente: A partir de Jean Acquatella, *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 31 (LC/L.1488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.28, sobre la base de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Environmental Taxes in OECD Countries*, París, 1995 y *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*, París, 1994.

^a OCDE (1994 y 1995).

^b Véase una descripción detallada de los distintos tipos de instrumentos económicos utilizados en la gestión ambiental en CEPAL/PNUMA (1998); Huber, Ruitenbeck y Seroa da Motta (1998); y Panayotou (1998).

²⁵ En Acquatella (2001a), se analizan ejemplos significativos de instrumentos aplicados en ocho países de América Latina y el Caribe.

Si bien los instrumentos anteriores permiten en la mayoría de los casos recaudar fondos, también se aplican en la región instrumentos que generan una menor recaudación, o incluso desembolsos. Así, los incentivos fiscales (deducción de impuestos, créditos fiscales y exenciones tributarias) se han aplicado en Costa Rica, Barbados, Venezuela, entre otros. A ellos se añaden los instrumentos financieros, en forma de sistemas de crédito (Guatemala y México), subsidios directos (Guatemala) o, en general, los planes de apoyo de los fondos especiales para el medio ambiente.

Muchos de estos instrumentos, tanto los que permiten recaudar recursos como los que disminuyen la captación de fondos públicos, tienen una aplicación muy específica. Así, en el caso de la tierra existen impuestos con implicaciones ambientales (Chile, Colombia) e incentivos financieros (Argentina, Costa Rica). En la política forestal aparecen incorporadas tasas (Colombia), incentivos tributarios y financieros a la protección, forestación y reforestación (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y República Dominicana) e incentivos ambientales en los mecanismos de concesiones (Bolivia).

Un importante mecanismo de financiamiento para proyectos ambientales son los planes de apoyo a través de fondos especiales, como los fondos nacionales de medio ambiente. Los fondos forestales, por ejemplo, pueden considerarse parte de un conjunto más amplio de experiencias importantes relacionadas con la creación de fondos especiales para el financiamiento de proyectos ambientales realizados por instituciones públicas o la sociedad civil. Este tipo de fondos está financiado con recursos del Estado—originados en el presupuesto o en el producto de cargos de origen legal—, aportes convenidos en el contexto de la cooperación bilateral o multilateral (incluidos los canjes de deuda por naturaleza) o aportes de organizaciones privadas que canalizan recursos de la comunidad internacional preocupada por los problemas ambientales. La gestión de estos fondos puede ser responsabilidad gubernamental, ejercida directamente o delegada en organizaciones de la sociedad civil, o puede ser responsabilidad directa de éstas. Este tipo de fondos incluye el Fondo Nacional Ambiental y el ECOFONDO en Colombia, este último gestionado por organizaciones de la sociedad civil que canalizan recursos originados en las negociaciones de la deuda bilateral con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa de las Américas. Instrumentos similares a este último son el Fondo de las Américas de Chile y el Fondo Integrado Pro Naturaleza de la República Dominicana, que también canaliza recursos originados en la Iniciativa de las Américas. El Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) apoya proyectos ambientales de pequeña magnitud y de distinta naturaleza. En Costa Rica existen varios fondos, la mayoría con carácter marcadamente forestal, entre ellos el creado en virtud de la ley forestal de 1986 con el producto de las recaudaciones del impuesto a las actividades forestales, el fondo de reforestación originado en un convenio con los Países Bajos, y los fondos de fideicomiso para créditos blandos manejados por el Banco Cooperativo.

Por otro lado, existen en América Latina y el Caribe subsidios que son potencialmente perjudiciales para el medio ambiente o que pueden promover prácticas no sostenibles. Generalmente son subsidios o incentivos fiscales dirigidos a factores de producción (insumos físicos o recursos naturales), que reducen los costos marginales que determinan las decisiones de producción y consumo. El caso del agua es el más evidente. Su costo debería incluir no sólo el servicio propiamente dicho, sino también el procesamiento de las aguas servidas y, como correctamente han reclamado los ministerios del ambiente, el mantenimiento de las fuentes. Otro ejemplo son los subsidios de fertilizantes y pesticidas, que incitan a una utilización mayor, lo que puede ser perjudicial para el medio ambiente y por tanto afectan negativamente la producción agrícola. Estos subsidios, además de generar incentivos adversos para el medio ambiente, drenan recursos del erario público que podrían utilizarse en otras actividades prioritarias.

Entre todos los instrumentos para la gestión ambiental aplicados en la región, se han elegido tres como ejemplos destacables de financiamiento para el medio ambiente: el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y de Servicios (ICMS) de Brasil, las tasas retributivas por contaminación hídrica en Colombia y el pago por servicios ambientales aplicado en Costa Rica.

a) Criterios ambientales para la distribución de la recaudación por concepto del Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y de Servicios (ICMS) (Brasil)²⁶

El uso de criterios ambientales para la distribución de lo recaudado por concepto del Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y de Servicios (Gusmão, 2000) es un ejemplo de instrumento impositivo tradicional no ambiental, al que se le ha añadido un mecanismo novedoso de distribución de los recursos recaudados que permite canalizar nuevos recursos hacia los municipios, de acuerdo con pautas de sostenibilidad ambiental.

En virtud del art. 158 de la Constitución Federal (1988), la recaudación de dicho Impuesto se destina en un 75% a los estados y en un 25% a los municipios. De los recursos transferidos a los municipios, un mínimo de tres cuartas partes (75%) debe distribuirse proporcionalmente a lo recaudado en cada uno de ellos, tomándose como base el Valor Adicionado Fiscal (VAF).²⁷ La otra cuarta parte del valor total destinado a los municipios se distribuye según los criterios económicos, sociales y ambientales definidos fundamentalmente por las entidades estatales.

Por ejemplo, en el caso de Minas Gerais en Brasil, la aplicación de criterios ambientales incluye el uso de dos indicadores: i) un índice asociado a la implantación de la infraestructura de sanidad ambiental (basura y alcantarillados), que debe cumplir con el requisito de tener licencia del Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), y ii) otro vinculado a la creación, reglamentación e implantación/mantenimiento de unidades de conservación, que deben registrarse en la Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

Los requisitos que habilitan a los municipios para recibir una parte del ICMS por el subcriterio *sanidad ambiental* son: i) poseer un sistema de tratamiento o disposición final de residuos sólidos urbanos que atienda por lo menos al 70% de la población del municipio, con licencia para operación del COPAM, o ii) contar con un sistema de tratamiento de aguas residuales de la población que atienda por lo menos al 50% de los habitantes del municipio, también con licencia del COPAM para operar. El valor máximo que debe asignarse a cada municipio no podrá exceder el valor de la inversión realizada. El valor que se ha de transferir es estimado por el COPAM sobre la base de la población atendida y del costo medio per cápita de los sistemas sanitarios, tratamiento de residuos orgánicos o instalación de tratamiento de aguas residuales de la población.

El propósito del subcriterio *unidades de conservación* es el de compensar a los municipios que poseen parcelas de su territorio destinadas a la conservación ambiental, lo que puede implicar restricciones al uso del suelo. Se consideran las unidades de conservación creadas por la unión, el Estado, el municipio o los particulares, una vez que son debidamente registradas de acuerdo con la agencia ambiental forestal. Es elegible la unidad de conservación que cumple con los siguientes requisitos:

²⁶ A partir de Gusmão (2000).

²⁷ De forma muy simplificada, el VAF es calculado tomándose en cuenta el valor de las ventas y compras realizadas en un municipio a lo largo de dos años consecutivos.

i) pertenecer a una de las categorías contempladas en la ley,²⁸ ii) ser legalmente creada; y iii) estar delimitada y reglamentada de acuerdo con las restricciones al uso del suelo.

Conforme el mecanismo se vuelve más conocido, existe una tendencia de crecimiento del número de municipios candidatos a la compensación financiera. En consecuencia, la parte que cada uno puede recibir tiende a ser menor, dado que el volumen total de los recursos que será distribuido permanece relativamente fijo.²⁹ Por lo tanto, el factor de incentivo irá perdiendo fuerza en el tiempo. A este respecto, existen dos hipótesis para analizar: i) la demanda de recursos será decreciente en la medida en que se amplíe el porcentaje de población urbana atendida; ii) es posible que el mecanismo del ICMS ecológico se especialice naturalmente en la atención de los municipios de pequeño poder económico, así como en los proyectos de tamaño pequeño.

Por otra, la posible discontinuidad en las obras o la falta de mantenimiento de la infraestructura instalada justificarían, tal vez, que se agregara a la fórmula del ICMS ecológico algún tipo de incentivo adicional o sello verde que indujese a los gobiernos locales a aplicar los recursos al mantenimiento de la inversión, lo que en municipios de pequeño poder económico resulta tan problemático como la propia instalación.

Finalmente, cabe mencionar que en esta experiencia se observa una fuerte participación del sector ambiental en una decisión típicamente exitosa de política fiscal. Una prueba del éxito en Minas Gerais es que el porcentaje dedicado al criterio ambiental ha pasado, por iniciativa del poder legislativo, del 1% en 1999 al 1.61% en el ejercicio de 2000, pese a las reticencias de los municipios con base económica más fuerte.

b) Tasa retributiva por contaminación hídrica (Colombia)³⁰

Las tasas retributivas por contaminación hídrica de Colombia son otro instrumento de política ambiental que permite obtener recursos para actividades ambientales a nivel regional, además de generar los incentivos para reducir la contaminación hídrica. El Ministerio del Medio Ambiente ha determinado que la aplicación de la tasa ha sido un éxito en no menos de tres corporaciones autónomas regionales (CAR).³¹ Así, el Ministerio estableció una tarifa mínima, tomando en cuenta los costos de recuperación del recurso hídrico, y un sistema de ajuste incremental para incentivar una disminución de la contaminación hasta alcanzar la meta concertada en cada región del país.

Las principales características de la tasa retributiva diseñada por el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia son las siguientes:

²⁸ Estación Ecológica, Reserva Biológica, Parque, Reserva Particular de Patrimonio Natural, Floresta Nacional, Área de Protección Ambiental y Área Indígena.

²⁹ Sólo pueden aumentar en el caso que se verifiquen variaciones en el nivel de la actividad económica y, en consecuencia, de la recaudación del ICMS.

³⁰ A partir de Castro, Caycedo y Jaramillo (2001).

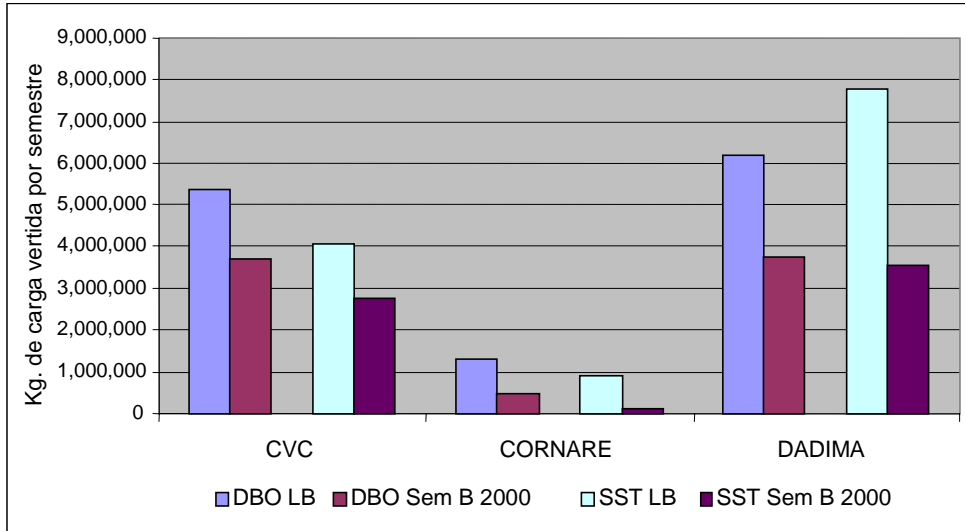
³¹ Véase Ministerio del Medio Ambiente (2002).

- La comunidad regional establece, a partir de la concertación con los actores involucrados, la meta de reducción total de la carga contaminante deseada para sus cuerpos de agua. El consejo directivo de cada Corporación Autónoma Regional negocia la meta con representantes de toda la comunidad involucrada, sobre la base de la estimación de carga contaminante total actual realizada por la dirección de cada corporación.
- Cada entidad regulada debe pagar la tasa por el servicio de usar el río como depósito de las descargas contaminantes. Cada Corporación Autónoma Regional (CAR) organiza el sistema de medición, laboratorios, cobro, facturación y recaudación.
- La entidad regulada tiene flexibilidad total en la elección de la mejor alternativa para reducir la contaminación, procurando minimizar sus costos mediante las soluciones de descontaminación menos costosas.
- La tasa se aplica en forma gradual durante cinco años, partiendo de la tasa mínima, con incrementos semestrales preestablecidos por el decreto hasta alcanzar la meta regional de calidad ambiental que se concertó.
- Cada cinco años, la meta será reevaluada por el comité de cuenca regional para determinar si debe cambiarse.
- El Ministerio del Medio Ambiente trabaja actualmente en el diseño de fondos regionales de descontaminación, alimentados con los recursos recaudados por las tasas retributivas para proyectos de descontaminación de aguas.

El programa se comenzó a aplicar en el país tras la promulgación del Decreto 901 de 1997, que establece el esquema de operación del instrumento económico para cada corporación. De las 14 autoridades ambientales que han aplicado este instrumento, destacan tres que incorporan la mayor actividad industrial y abarcan las tres ciudades más grandes del país. La Corporación Autónoma Regional del Oriente Antioqueño (CORNARE) fue la primera autoridad regional en cobrar una tasa por contaminación, seguida por la Corporación Valle del Cauca (CVC) en el primer semestre de 1998, y luego el resto de autoridades ambientales que hoy cobran la tasa retributiva, como el Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente (Barranquilla), que inició su programa en el segundo semestre de 1999. Como resultado de esta aplicación, en las tres corporaciones la reducción de vertidos ha sido importante.

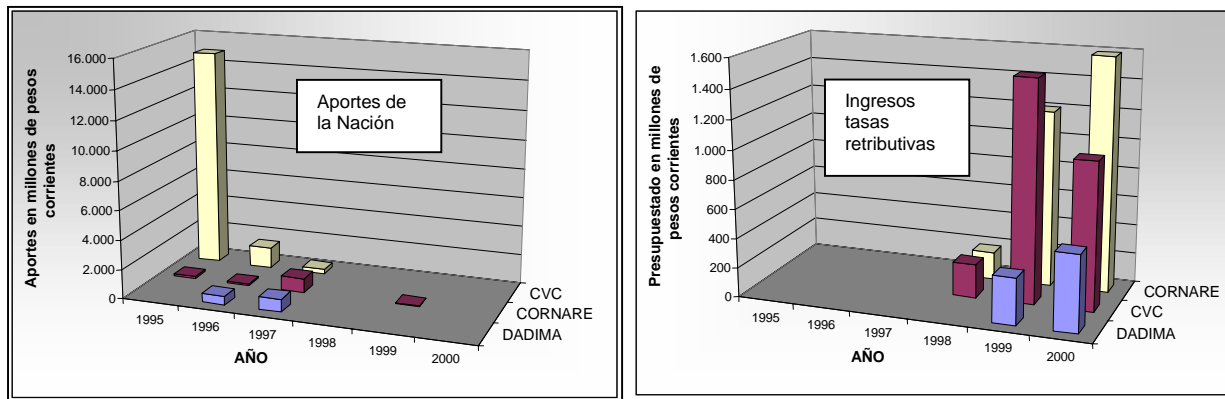
La capacidad de obtener recursos de las tasas retributivas es además significativa. Así, mientras los aportes de la nación a las tres autoridades ambientales analizadas han colapsado en el período 1995-2000, los ingresos por tasas retributivas han alcanzado índices de importancia (véase el gráfico III.3).

Gráfico III.2
VERTIDOS DEL SECTOR INDUSTRIAL ANTES Y DESPUÉS DE LA TASA RETRIBUTIVA



Fuente: Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caycedo y Andrea Jaramillo, “Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de las tasas por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano”, Bogotá, D.C., Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001, inédito.
 CVC: Corporación Valle del Cauca; CORNARE: Corporación Autónoma Regional del Oriente Antioqueño; DADIMA: Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente (Barranquilla); LB = línea base; Sem B 2000 = segundo semestre año 2000; DBO: Demanda bioquímica de oxígeno; SST: sólidos suspendidos totales.

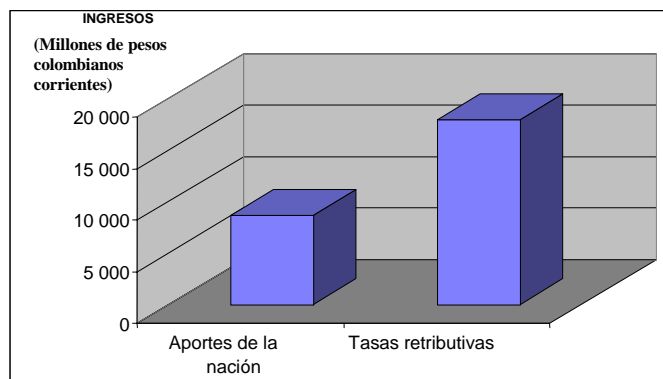
Gráfico III.3
APORTES DE LA NACIÓN E INGRESOS POR TASAS RETRIBUTIVAS EN LAS TRES AUTORIDADES AMBIENTALES



Fuente: Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caycedo y Andrea Jaramillo, “Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de las tasas por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano”, Bogotá, D.C., Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001, inédito.
 CORNARE: Corporación Autónoma Regional del Oriente Antioqueño; CVC: Corporación Valle del Cauca; DADIMA: Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente (Barranquilla).

Desde que las autoridades ambientales empezaron a cobrar la tasa en 1997, se ha recaudado en todo el país un total de 17 900 millones de pesos para el sistema nacional ambiental. En comparación con el mismo período, el total aportado por el presupuesto de la nación a las 14 autoridades ambientales que vienen facturando la tasa ha sido de 8 660 millones de pesos.

Gráfico III.4
RELACION ENTRE LOS APORTES DE LA NACIÓN Y LOS INGRESOS POR TASAS RETRIBUTIVAS EN LAS AUTORIDADES AMBIENTALES QUE ACTUALMENTE COBRAN LA TASA, 1998-2000



Fuente: Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caycedo y Andrea Jaramillo, "Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de las tasas por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano", Bogotá, D.C., Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001, inédito.

Entre los principales recursos financieros propios de las autoridades ambientales se encuentran las tasas retributivas y el porcentaje ambiental del impuesto predial, con lo cual se demuestra la relevancia de estas fuentes de ingreso para las autoridades ambientales colombianas.

c) Pago por servicios ambientales (Costa Rica)³²

Costa Rica es uno de los países que han recibido mayor reconocimiento internacional por desarrollar explícitamente el mecanismo de pago por servicios ambientales. Si bien este mecanismo no constituiría un instrumento recaudatorio o generador de nuevos recursos a nivel nacional —más bien al contrario, al operar como un subsidio forestal—, la posibilidad de que el pago de los servicios ambientales pueda estar a cargo de terceros países u organizaciones extranjeras abre las puertas para incluirlo entre los instrumentos capaces de generar nuevo financiamiento para el medio ambiente.

El mecanismo quedó establecido en la Ley Forestal N° 7575 de 1996, en que se definen los servicios ambientales como aquellos que brindan el bosque y las plantaciones forestales, y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del ambiente. Se incluye la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, almacenamiento y absorción); la protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico; la protección de la biodiversidad para conservación y uso sostenible, científico, farmacéutico, de investigación y mejoramiento genético, y la protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural con fines turísticos y científicos.

³² A partir de Barrantes (2002).

Gracias a la Ley N° 7575 y su reglamento se abrieron nuevas alternativas a los dueños o poseedores de bosques que deseen manejarlos o protegerlos, al permitir que los terrenos aptos para la explotación forestal sin cobertura se recuperen mediante la regeneración natural o el establecimiento de plantaciones forestales. Con la Ley de Biodiversidad N° 7788 de 1998 se da un nuevo impulso al pago por servicios ambientales, al reconocer que, cuando la existencia de un servicio ambiental dependa de la protección e integridad de un área cuya vocación es de conservación, se autoriza el cobro a usuarios del servicio en un porcentaje equivalente al costo de su prestación. Este mecanismo empezó a operar en 1997 y ha generado una importante demanda por el pago de servicios ambientales por parte de los propietarios de bosques. En el período 1997-2000, del total de la demanda sólo se ha podido “atender” el 34.05%, porcentaje equivalente a un total de 258 928 hectáreas, con un promedio de 64 732 hectáreas anuales.

Del total de hectáreas que gozan de los incentivos en el período 1997-2000, el 86.02% se ha destinado a la protección de bosques, el 5.74% a la reforestación y el 8.25% al manejo de bosques. El fuerte incremento mostrado por la protección es un indicador positivo de que la provisión de cobertura boscosa representa una alternativa económica adicional para sus propietarios.

Al hacer un análisis de la demanda de pago por servicios ambientales y las hectáreas que efectivamente han resultado favorecidas por el incentivo, se obtiene un exceso de demanda importante, que muestra el atractivo y la aceptación de este mecanismo de incentivos y el éxito de la política aplicada hasta el momento.

Cuadro III.8
**COSTA RICA: RESULTADOS DEL MECANISMO DE PAGO POR SERVICIOS
AMBIENTALES, 1997-2000**
(En hectáreas favorecidas)

Año	Categoría			Total
	Protección	Reforestación	Manejo	
1997	94 621	5 035	8 533	108 189
1998	46 129	4 131	7 686	57 946
1999	55 859	3 187	5 132	64 177
2000 a/	26 117	2 499		28 616
Total	222 726	14 851	21 350	258 928
Porcentaje	86.02	5.74	8.25	

Fuente: Gerardo Barrantes, “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica”, Proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible”, agosto de 2001, inédito.

a/ La cuenta del año 2000 abarca hasta octubre.

Uno de los aspectos críticos del mecanismo de pago por servicios ambientales es el financiamiento. En el ámbito nacional, la principal fuente de financiamiento es el impuesto selectivo al consumo de hidrocarburos, cuya tercera parte debe destinarse a fines ambientales, tal y como lo establece la Ley 7575. Otros de menor rango son las alianzas entre el Estado y algunas empresas hidroeléctricas, y la aplicación del servicio ambiental hídrico y el de belleza escénica. También hay un componente internacional de aporte al pago de servicios ambientales.

A partir de 1997 se han aplicado diferentes tarifas al pago por servicios ambientales. De los componentes considerados, a la reforestación se destina más del doble de lo que se destina a la protección.

Cuadro III.9

COSTA RICA: MONTO ASIGNADO AL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES
(En millones)

Año	Corrientes		Valor al 2000	
	Colones	Dólares	Colones	Dólares
1997	1 789	7.70	2 421	7.69
1998	3 650	14.20	4 424	14.04
1999	3 996	14.00	4 402	13.97
2000	3 472	11.33	3 472	11.02
Total			14 719	46.72

Fuente: Gerardo Barrantes, "Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica", Proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible", agosto de 2001, inédito.

En términos generales, desde el punto de vista de la conservación, ha disminuido el ritmo de la deforestación, se han recuperado áreas deforestadas, se ha fomentado el manejo sostenible del bosque y se han protegido bosques naturales. Desde el punto de vista institucional, el país muestra gran capacidad para la aplicación de políticas de conservación, lo que le ha valido el reconocimiento internacional en muchas formas (canje de deuda por naturaleza, negociaciones sobre emisiones de carbono, y una actividad turística de gran importancia basada principalmente en la riqueza natural, entre otras). Finalmente, existe un aparato legal cada vez más eficaz para facilitar la gestión en materia de biodiversidad y aprovechamiento de la riqueza natural en general.

Una de las principales fortalezas del sistema de pago por servicios ambientales consiste en fomentar la adopción de medidas de conservación de ecosistemas de propiedad privada, no representados dentro de las áreas protegidas. De esta forma, los propietarios privados de bosque pueden percibir un ingreso adicional por concepto de conservación, inexistente anteriormente. El esquema de pago por servicios ambientales constituye, por lo tanto, una herramienta práctica y viable para cumplir con objetivos de conservación de áreas estratégicas no sujetas a un régimen de protección, tales como corredores biológicos o zonas protectoras de fuentes de agua para consumo humano y actividades productivas. Con este último propósito, se han generado experiencias alternativas muy positivas, que demuestran el enorme potencial de internalización de beneficios ambientales y garantizan la protección de zonas de valor estratégico en la provisión de servicios ambientales de valor y uso directo.

A la luz de las novedosas experiencias presentadas se puede concluir que:

- Se debe dar mayor énfasis al diseño y aplicación de instrumentos económicos favorables al medio ambiente (tasas, impuestos, cargos y otros) y eliminar simultáneamente los subsidios perversos y demás distorsiones de origen nacional e internacional. En esta materia, la experiencia indica que los instrumentos de regulación indirecta (instrumentos económicos o basados en el mercado) de hecho pueden complementar y fortalecer estrategias regulatorias tradicionales basadas en los instrumentos directos de gestión ambiental (regulación de comando y control). Es indispensable fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para operar tanto instrumentos económicos como regulación directa hasta lograr una estructura coherente de incentivos para mejorar el desempeño ambiental de los agentes económicos.

- En algunos casos, para la plena aplicación de los instrumentos económicos, será necesario llegar a acuerdos internacionales (regionales o subregionales) en materia de armonización de los regímenes fiscales o las políticas tributarias relativas a los sectores ambientalmente sensibles. Centroamérica o el Caribe podrían constituir casos interesantes, donde se podría desarrollar concertadamente entre los países en cuestión el mecanismo de cobro de los costos ambientales asociados al desarrollo turístico.
- Sobre la base de lo anterior, es preciso reconocer que el éxito en el diseño y aplicación de instrumentos económicos depende, entre otros factores, de la capacidad de las autoridades ambientales de trabajar coherentemente con las autoridades fiscales, aprovechando plenamente las oportunidades actuales de descentralización fiscal, y de seguir contando con una sólida capacidad de fiscalización y control para hacer cumplir la regulación ambiental.
- Para ello, será necesario garantizar una mínima disponibilidad de recursos y mecanismos financieros para el sector ambiental. La justificación más evidente se presenta en la captura del valor económico de aquellos recursos que brindan beneficios (servicios ambientales nacionales y mundiales) que actualmente no están expresados en términos económicos debido a la ausencia de mercados o de una tributación más adecuada vinculada a externalidades ambientales (internalización de costos sociales ambientales en decisiones privadas). Hay muchos ejemplos de posibles mecanismos que apuntan en esa dirección: entre ellos, los cargos por la explotación de recursos naturales (regalías, cargos por explotación forestal, cargos por uso de agua), tasas de emisión, cargos o multas por contaminación, incluidos los impuestos a la gasolina, esquemas de permisos transables (*cap and trade*) para racionar recursos de libre acceso como las pesquerías o la capacidad de absorción de la contaminación de las cuencas hidrográficas o atmosféricas, la creación de nuevos mercados para el pago de servicios ambientales a nivel nacional e internacional, o la obligación que se impone a empresas de servicios públicos de invertir parte de sus ingresos en actividades ambientales asociadas a la producción de dichos servicios, etc. También existe una justificación de carácter más general para establecer mecanismos de inversión ambiental vinculados a los impuestos a la propiedad, sobre la base de la clara complementariedad existente entre el patrimonio económico y el natural y el impacto directo de los valores estéticos y recreativos del medio ambiente en los precios de la propiedad.

5. Contexto internacional de las inversiones y el financiamiento del sector privado destinados al medio ambiente

En la última década, empresas de todo el mundo reconocen cada vez más la necesidad de actuar responsablemente con respecto al medio ambiente. Este nuevo clima internacional responde a las nuevas formas de presión y de interacción entre los actores sociales más importantes, es decir las empresas transnacionales, los conglomerados económicos nacionales, los bancos, las compañías de seguros, las organizaciones internacionales políticas y financieras, los consumidores y ciudadanos y los gobiernos de los países. El desarrollo de estas relaciones en torno a la “nueva agenda” de desarrollo sostenible contribuye a la estructuración de un nuevo tipo de gobernabilidad en variados ámbitos públicos y privados, y tanto a escala nacional como internacional.

Por lo general, estas nuevas tendencias apuntan al perfeccionamiento de las prácticas ambientales y, lo que es más importante aún, a la intensificación de las investigaciones y el desarrollo de nuevas tecnologías que se traduzcan en procesos productivos y productos no contaminantes. La “ecoeficiencia” es el concepto que resume los diversos aspectos de una estrategia empresarial sobre el medio ambiente que integra formas de producción no contaminantes y el uso eficiente de los recursos en una estrategia general de competitividad.

El contexto descrito se refleja en iniciativas adoptadas por el sector privado internacional, que están teniendo amplios efectos a nivel regional y local. El Pacto Mundial entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial, propuesto en enero de 1999; la creación del índice de sostenibilidad de Dow Jones; la Iniciativa Financiera conjunta del PNUMA y varios bancos y compañías de seguros, y la normalización de los sistemas de gestión del medio ambiente (ISO 14000) tienen por objeto mejorar las prácticas ambientales mediante la suscripción de acuerdos voluntarios entre los sectores más importantes involucrados. Por último, los consejos empresariales para el desarrollo sostenible están fomentando la creación de alianzas en materia de eficiencia ambiental, sistemas integrados de gestión, reciclaje, sinergia entre productos secundarios, responsabilidad social de las empresas y una amplia gama de otros aspectos del desarrollo sostenible. Todas estas iniciativas se han traducido en nuevos instrumentos y nuevas redes de información.

Un número cada vez mayor de empresas de la región se ha ido sumando al Pacto Mundial. Por ejemplo, en Brasil hay más de 200 empresas participantes, que hacen suyos nueve principios de validez universal, además del principio precautorio, iniciativas para promover la responsabilidad ambiental destinadas a fomentar la responsabilidad ambiental, y el mejoramiento en el desarrollo y difusión de tecnologías limpias.

Otra iniciativa se refiere al índice de sostenibilidad de Dow Jones (septiembre de 1999), el cual ofrece información sobre el comportamiento y la responsabilidad de las empresas con respecto al medio ambiente por lo que constituye una nueva fuente de datos para la valoración de activos por parte del mercado.

Recuadro III.2
PACTO MUNDIAL

El Pacto Mundial surgió originalmente como un desafío planteado por el Secretario General de las Naciones Unidas al mundo empresarial en general, y en particular a sus dirigentes, en el sentido de ayudar a construir los pilares sociales y ambientales que requiere la nueva economía global y poner la globalización al servicio de todos.

Desde que Kofi Annan planteó este desafío en el Foro Económico Mundial el 31 de enero de 1999, el Convenio se ha convertido en una plataforma de carácter valórico cuyo propósito es fomentar el aprendizaje institucional. Sus principales herramientas son la transparencia y el diálogo, y su propósito es difundir buenas prácticas basadas en nueve principios de validez universal, derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los principios consagrados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Los nueve principios mencionados abarcan variados aspectos de los derechos humanos, el empleo y el medio ambiente. Los últimos tres principios tienen por objeto conciliar su protección y el crecimiento económico; se trata específicamente de favorecer la adopción de un enfoque precautorio (principio 7), tomar medidas que fomenten la asunción de responsabilidades ambientales (principio 8), y fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías no contaminantes (principio 9).

Fuente: Pacto Mundial de las Naciones Unidas.

Por su parte la Iniciativa Financiera del PNUMA (1992) ha sido suscrita por 287 signatarios, incluidos bancos, compañías de seguros y reseguros, y fondos de pensiones de toda la región. Esta iniciativa propugna por la incorporación de los criterios de responsabilidad ambiental como concepto operacional en las actividades del sector financiero. En esta iniciativa se contempla también el incremento de la competitividad mediante el desarrollo de productos originales, nuevas líneas de productos y gestión de riesgos (fondos de pensiones y fondos mutuos), la creación de fondos de capital de riesgo destinados a financiar proyectos de desarrollo tecnológico y aplicar métodos de gestión empresarial que contribuyan a la sostenibilidad ambiental.

Las normas ISO 14001 representan una forma de integrar la gestión ambiental a los mecanismos regulares de gestión empresarial. El propósito de estas normas es homogeneizar los estándares de gestión ambiental aplicables en las empresas. El proceso correspondiente de certificación se ha ido generalizando en todo el mundo; de hecho, en octubre del 2001, 31 793 empresas habían recibido la certificación en 109 países. Japón encabezó la lista con 7 155.

Todas las iniciativas mencionadas han permitido a las empresas participar en actividades ambientales voluntarias, a las que aportan la lógica y los objetivos de gestión empresariales. Esto les permite actuar con mayor eficiencia y, por consiguiente, percibir más ingresos; por otra parte, las prácticas ambientales adecuadas pueden reducir el riesgo empresarial, puesto que les permite evitar la presentación de querellas en su contra, multas por no cumplimiento de las normas y cambios en las preferencias de los consumidores, entre otras cosas. En una recomendación formulada en el 2002, el Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos solicitó a sus miembros tomar medidas para otorgar más atención al medio ambiente en las compras públicas. En 1997, las adquisiciones gubernamentales de bienes y servicios representaron del 5% al 18% del PIB de los países miembros de la Organización. Esta recomendación presiona a los proveedores para mejorar su comportamiento ambiental.

Las inversiones sociales de las empresas deben ser monitoreadas con el fin de determinar en qué medida reflejan un compromiso con las metas de sostenibilidad. En los análisis pertinentes se podrían considerar, entre otras cosas, los recursos asignados a programas ambientales y comunitarios. Los accionistas, anticipándose a futuras situaciones, otorgan cada vez más importancia a las prácticas ambientales de las empresas y a los criterios de riesgo y comportamiento ambiental en la evaluación de sus opciones de inversión, en el supuesto de que es preferible prevenir riesgos ambientales que arriesgar el pago de compensaciones por daño.

La aplicación cada vez más generalizada de criterios ambientales en el análisis de carteras de inversión es un ejemplo interesante. Pese a la baja de las acciones en el mercado bursátil de Estados Unidos, las inversiones que reflejan una responsabilidad social aumentaron un 8% entre 1999 y el 2001 (de 2.16 a 2.34 billones de dólares), lo que equivale al 11.7% de las inversiones manejadas por agentes profesionales en Estados Unidos. Alrededor de un 50% de los activos de estas carteras de inversiones, que corresponden fundamentalmente a fondos mutuos, son analizados con criterios ambientales (Social Investment Forum, 2001).

Estas tendencias también podrían traducirse en oportunidades comerciales para los mercados emergentes relacionados que produzcan bienes y servicios ambientales. Los mercados relacionados con el medio ambiente gozan de un creciente reconocimiento como nuevas fuentes de negocios por parte de los países y los inversionistas, lo que es impulsado por la necesidad de tecnologías de producción más limpia, la suscripción de acuerdos internacionales que ofrezcan un marco para el desarrollo de nuevos mercados (Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Convenio sobre la Diversidad Biológica), y la cada vez mayor toma de conciencia de consumidores y ciudadanos sobre los problemas ambientales, entre otras cosas. Aun cuando los límites no son claros, estos mercados se pueden dividir en dos categorías, de acuerdo a los rubros en que se concentran las inversiones:³³ la primera está constituida por nuevas tecnologías, bienes y servicios de protección del medio ambiente producidos por la “ecoindustria”;³⁴ la segunda corresponde a mercados basados en el uso sostenible de capital natural, especialmente los dedicados a la protección de la biodiversidad.

La agricultura orgánica, que es una de las actividades emergentes más importantes, podría considerarse un área de nuevas oportunidades en la que se combinan la producción limpia y el uso sostenible de recursos naturales. Según el Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD y la Organización Mundial del Comercio (Yussefi y Willer, 2002), se estima que en el año 2000 el mercado mundial minorista de alimentos orgánicos ascendió a 17 500 millones de dólares y se prevé que tendrá un crecimiento anual del 10% al 30% a mediano plazo en los países en desarrollo. Dado que la venta de alimentos orgánicos representa apenas de un 1% a un 3% del total, este mercado tiene un enorme potencial de crecimiento.

³³ Por ejemplo, los productos derivados de la prospección biológica y la biotecnología se utilizan en estudios sobre contaminación, prevención de la contaminación, rehabilitación biológica y producción de energía (combustibles producidos con materias primas renovables).

³⁴ En OCDE/EUROSTAT se define la “ecoindustria” como el conjunto de “actividades que producen bienes y servicios para medir, impedir, limitar, minimizar o corregir los daños al agua, la atmósfera y el suelo, así como los problemas relacionados con los desechos, el ruido y los ecosistemas. Incluye tecnologías limpias, productos y servicios no contaminantes que disminuyen los riesgos ambientales y reducen al mínimo la contaminación y el uso de recursos”.

La “ecoindustria”, cuyo mercado mundial se estima actualmente en 500 000 millones de dólares y cuya tasa de crecimiento anual supera el 3% (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2000), aparece como una nueva fuente de oportunidades comerciales para los países desarrollados. La demanda de tecnologías limpias, incluidas las relacionadas con los objetivos del Protocolo de Kyoto (reducción de la emisión de gases que contribuyen al efecto invernadero), ha llevado a canalizar más recursos a investigación y desarrollo en áreas tales como las fuentes renovables de energía (solar y eólica), los desechos sólidos, el reciclaje y las aguas servidas. Gran parte de las investigaciones y actividades de desarrollo en este campo están siendo realizadas por empresas pequeñas financiadas con capital de riesgo destinado a innovación tecnológica en los países desarrollados.

Los recursos biológicos ofrecen una amplia gama de productos y servicios, entre otros la retención de carbono, el ecoturismo, los productos derivados de la prospección biológica, productos intermedios (tinturas naturales, colorantes, aceites, compuestos bioquímicos, extractos medicinales) y productos finales (madera, artesanías, perfumes, medicamentos). Algunos productos han sido una importante fuente de innovaciones en las industrias farmacéutica, biotecnológica, de cosméticos y agroquímica (Briceño, 2000). En el Convenio sobre la Diversidad Biológica se afirma que la biodiversidad, antes considerada “herencia común de la humanidad”, es parte del patrimonio de los países y se encuentran y están bajo su soberanía. El Convenio tiene como objetivos la conservación de los recursos biológicos, el empleo sostenible de sus componentes, y el aprovechamiento compartido en términos justos y equitativos de los beneficios derivados de su uso.

El turismo se ha convertido en un importante sector de actividad económica en todo el mundo. En el 2001, el turismo internacional, medido en ingresos de turistas, superó los 700 millones. La OMC prevé que los viajes internacionales aumentarán a un ritmo del 4.1% anual hasta el 2020 (Eagles, McCool y Haynes, 2002). El ecoturismo es un segmento especializado del mercado turístico. Aunque aún no se dispone de datos estadísticos sobre la materia, se reconoce ampliamente que su expansión en los últimos años supera con creces la del turismo tradicional; algunos expertos estiman que su tasa de crecimiento anual fluctuará entre el 10% y el 25%.³⁵ Las actividades de ecoturismo se realizan por lo general en áreas protegidas por el gobierno, entre otras los parques nacionales, pero en los últimos años han aumentado considerablemente los casos de gestión y propiedad de áreas naturales por parte de otros actores, concretamente del sector privado y de organizaciones no gubernamentales. En algunos casos —el área de Monteverde en Costa Rica, el parque Pumalín en Chile y los Esteros del Iberá en Argentina—, la protección de áreas naturales vinculada a proyectos de ecoturismo ha sido financiada con recursos privados que se han destinado a la compra de tierras.

Varios países e instituciones están aplicando acuerdos sobre prospección biológica suscritos entre los sectores público y privado, en el marco de las oportunidades y las obligaciones contempladas en el Convenio sobre Diversidad Biológica y de los cambios que se han ido produciendo en campos de investigación relacionados con la biodiversidad, entre otros la biotecnología, la biología molecular, la química y la tecnología de la información (bioinformática). En esta nueva área de investigación y desarrollo están surgiendo rápidamente nuevos instrumentos y productos biológicos (Sittenfeld y otros, 1999), en virtud de los cuales los inversionistas transfieren biotecnología a países en desarrollo y les ceden parte de sus utilidades comerciales futuras, a cambio del acceso a sus recursos biológicos. Hay ejemplos de esta práctica en México, Perú, Argentina, Chile y Costa Rica. Los mercados más importantes para la prospección biológica se encuentran en los sectores farmacéutico, agrícola y de biotecnología.

³⁵ International Ecotourism Society (1998).

La vinculación de la biotecnología y la diversidad biológica mediante técnicas modernas de prospección biológica exige una base científica e institucional en los países en desarrollo y la colaboración, tanto en dichos países como en los industrializados, de los actores involucrados, es decir del sector privado, el gobierno, universidades, instituciones financieras y comunidades locales (Rojas, 1999). Un ejemplo de esta forma de colaboración en América Latina es la relación establecida entre el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica y varios institutos de investigación y empresas privadas (Merck, Givaudan Roure, BTG y otros) para la investigación de productos médicos, farmacéuticos y agroquímicos, y la iniciativa de Canadá y América Latina sobre biotecnología para el desarrollo sostenible (CamBioTec), que da a conocer oportunidades comerciales de aplicación de la biotecnología en América Latina y el Caribe. Este programa facilita los contactos directos entre empresarios dedicados a la biotecnología en América Latina y Canadá.

Las oportunidades comerciales surgidas en la región en estos mercados atraen capital de muy variadas fuentes: bancos de desarrollo multilaterales, regionales, subregionales y nacionales; el Fondo para el Medio Ambiente Mundial; capital de riesgo y empresas privadas. Por ejemplo, *Terra Capital* es un fondo con fines de lucro que invierte en empresas latinoamericanas que contribuyen a la preservación de los recursos biológicos, dedicadas, entre otras cosas, a la agricultura orgánica, el ecoturismo y la silvicultura sostenible certificada. La Corporación Andina de Fomento participa en un fondo de capital de riesgo para empresarios dedicados a actividades relacionadas con la biodiversidad. El Fondo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, los gobiernos centroamericanos y otros donantes, presta apoyo a proyectos sobre biodiversidad, cambio climático y aguas internacionales.

Financiamiento e inversiones ambientales del sector privado en Chile

En los últimos años, muchos países desarrollados han hecho grandes esfuerzos por cuantificar el gasto y las inversiones ambientales. La información recopilada en numerosos estudios ha sido muy útil para el diseño de metodologías de análisis cuantitativo y cualitativo, y el desarrollo de indicadores de sostenibilidad que faciliten dicho análisis. Uno de los problemas que se ha planteado en América Latina y el Caribe en la cuantificación de las inversiones y los gastos ambientales de las empresas es la falta de información y de una metodología que permita calcularlos periódicamente.

En algunos países de la región se han hecho intentos de cuantificar el gasto ambiental privado, pero los resultados no son muy representativos. Según un estudio de 15 asociaciones, cámaras de comercio y empresas privadas hecho en Costa Rica, el gasto ambiental aumentó en un 20% anual entre 1992 y el 2001 (Barrantes, 2002). El Consejo Empresarial Argentino de Desarrollo Sostenible aplicó una encuesta a 32 grandes empresas; según sus resultados, las inversiones ambientales representaban en promedio el 1.5% del total en 1996; también se observó un notable incremento de éstas a partir de 1999 (Chudonovsky, López y Zarza, 2002). En Colombia, las cifras entregadas por el Ministerio del Medio Ambiente indican que el gasto ambiental privado representó el 0.34% del PIB en 1995 (Galán y Canal, 2002). En México, el Centro de Estudios del Sector Privado sobre Desarrollo Sostenible envió cuestionarios a una serie de empresas para recopilar información; los resultados del estudio, en el que no se indica la metodología empleada, revela que las inversiones ambientales superaron los 2 000 millones de dólares en 1998 (Merino y Tovar, 2002). De acuerdo a una encuesta realizada a 15 sectores industriales en el Estado de São Paulo por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, la Confederación Nacional de la Industria y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas

Empresas, la inversión anual en medio ambiente aumentó a alrededor de 140 millones de dólares en 1998 y a 89 millones en 1999 (Young y Roncisvalle, 2002).³⁶

Todos estos estudios tienen limitaciones metodológicas relacionadas con el método de recopilación y presentación de la información sobre gastos e inversiones ambientales, ya que por lo general las muestras no son representativas y se han aplicado distintos criterios para su evaluación, lo que dificulta las comparaciones. Por lo tanto, los análisis de las tendencias de estos gastos e inversiones, tanto entre países de la región con características similares como dentro de un mismo país, han sido deficientes, lo que dificulta la formulación de políticas públicas sobre la materia.

En América Latina y el Caribe hay escasos ejemplos de recopilación conjunta de información por parte de los sectores público y privado, de la que puedan derivarse indicadores del grado de integración del concepto de sostenibilidad en las actividades empresariales. En algunos países, estos estudios han estado a cargo del sector público, en tanto que en otros han sido realizados por el sector privado, específicamente por asociaciones empresariales. En Chile se ha ejecutado un interesante programa de recopilación de información con la participación conjunta de los sectores público y privado.

A partir del 2001, las autoridades chilenas han hecho un gran esfuerzo por recabar información del sector privado sobre el grado de integración de la variable ambiental en las actividades empresariales, recurriendo a dos instrumentos. El primero de ellos es una encuesta denominada “estudio de gestión ambiental de la industria”, preparada por el Instituto Nacional de Estadísticas con el apoyo de la Sociedad de Fomento Fabril. El segundo es la inclusión de las inversiones ambientales en los registros estadísticos de empresas registradas, que maneja la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS).

El Instituto Nacional de Estadísticas envió un cuestionario a 700 empresas seleccionadas de acuerdo al valor agregado que generan de una muestra total de 4 657 establecimientos. La muestra representa el 15% de las empresas incluidas en la encuesta anual de la industria, lo que parece ser una proporción razonable de la industria chilena. Aproximadamente un 53% de las empresas encuestadas se encuentran en la Región Metropolitana. Para la categorización de las empresas por rama de actividad se utilizó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas. La encuesta ofrece interesantes resultados que dan una clara imagen de la importancia otorgada por las empresas a la gestión ambiental y los elementos de ésta que consideran prioritarios.

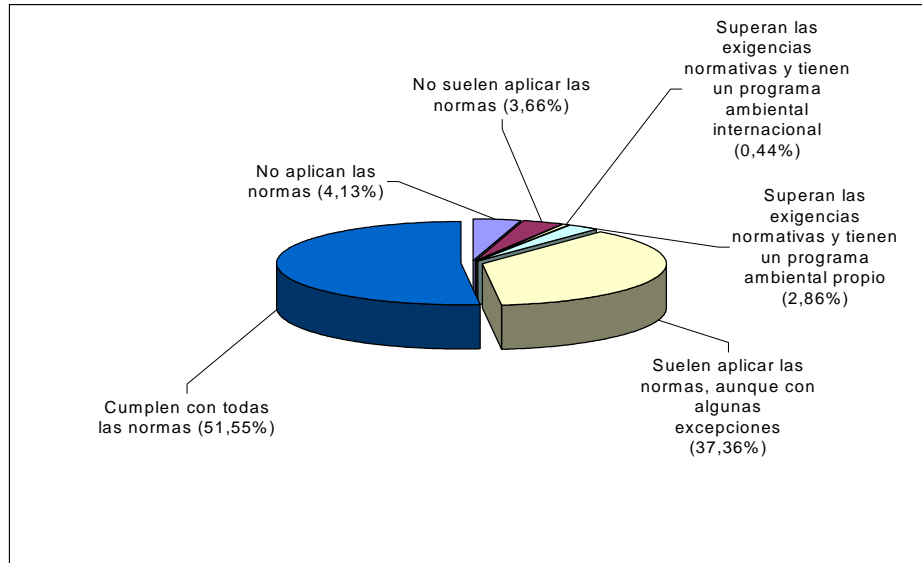
De acuerdo a los resultados del estudio, menos del 50% de las empresas realizaron inversiones ambientales en la última década y la mayoría de ellas destinó menos de 50 000 dólares a esos fines. Los principales instrumentos de financiamiento de las inversiones utilizados por las empresas corresponden a tres categorías: cerca del 43%, en su mayoría pequeñas y medianas empresas, recurren al autofinanciamiento. El segundo instrumento, utilizado sobre todo por grandes empresas, es el ofrecido por la CORFO.³⁷ Sólo un 5.5% de las empresas se financian con préstamos de la banca privada, mecanismo utilizado principalmente por las de mediano tamaño. Se prevé que en el período 2000-2005 éstas recurrirán en mayor medida a los fondos que ofrece la CORFO y que el autofinanciamiento seguirá siendo proporcionalmente alto.

³⁶ En CEPAL (2001g) se presenta más información sobre la metodología empleada para la medición del gasto del sector privado en los países. En el documento se resumen cinco estudios de casos.

³⁷ Corporación de Fomento de la Producción, organismo estatal dependiente del Ministerio de Economía.

Alrededor del 45% de las empresas declaró que cumplía con todas las normas ambientales; cerca del 33% dijo cumplirlas regularmente, junto con reconocer que hay ciertas áreas en las que no las aplican. Sólo un 3.6% dijo que rara vez cumplía con las normas. La importancia asignada a los estándares es ilustrada por el hecho de que el 28.7% de las empresas han recibido asistencia técnica en materia de regulación ambiental, en tanto que el 38.4% no recibe asistencia técnica de ningún tipo.

Gráfico III.5
PRÁCTICAS AMBIENTALES DE LAS EMPRESAS CHILENAS



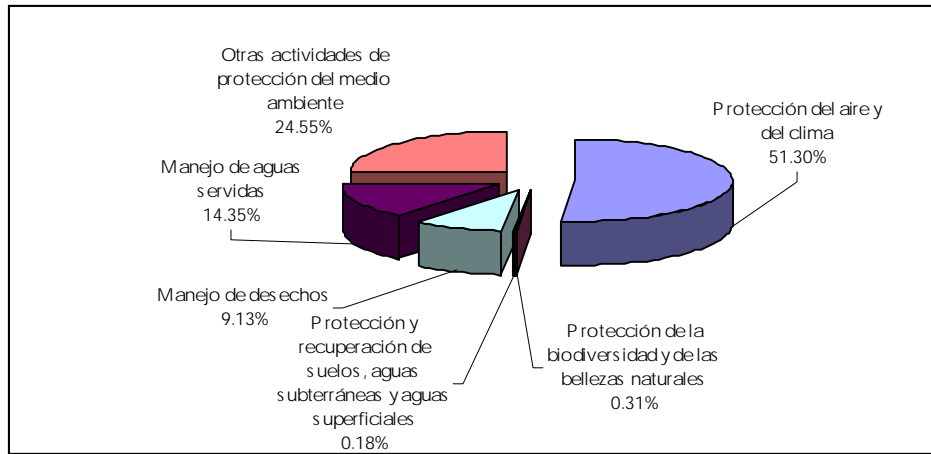
Fuente: Sobre la base de información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

La SVS, segunda fuente de información, indica que más del 80% de las empresas (418) respondieron el cuestionario, por primera vez, junto con proporcionar la información estadística correspondiente a los dos primeros trimestres del 2001. El 25.36% de éstas declaró que realizan gastos e inversiones ambientales. Los porcentajes han ido en aumento en los informes posteriores y en diciembre del 2001 la tasa de respuesta ascendía al 91%.

La metodología empleada para clasificar la información recopilada por la Superintendencia de Valores y Seguros se basa en la Clasificación de Actividades y Gastos de protección ambiental (CEPA 2000), desarrollada por la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas y aprobada por las Naciones Unidas a comienzos del 2002.

De acuerdo a dicha clasificación, en diciembre del 2001 el área a la que se destinaba el mayor porcentaje de los gastos e inversiones era la protección de la calidad del aire (51.35%); en segundo y tercer lugar figuraban las actividades de protección del medio ambiente (24.55%) y el manejo de los desechos líquidos (14.35%).

Gráfico III.6
**CHILE: PORCENTAJES DE GASTOS E INVERSIONES
 DICIEMBRE DEL 2001**

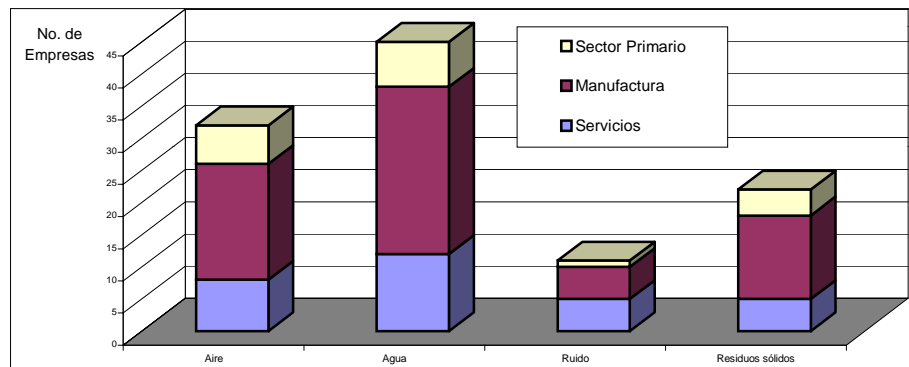


Fuente: Sobre la base de información proporcionada por la Superintendencia de Valores y Seguros, y la Corporación del Cobre, la Empresa Nacional del Petróleo y la Empresa Nacional de Minería, todas éstas entidades estatales. La clasificación se realizó sobre la base de CEPA 2000.

Por otra parte, utilizando las categorías de la CIU Rev. 3 para clasificar las empresas de la muestra de la SVS, se observa que el sector de servicios es el que realiza más gastos e inversiones ambientales (43%), seguido por el sector manufacturero, especialmente la industria de alimentos y bebidas (41%), aunque el 78% de los gastos ambientales de las empresas corresponden al sector primario.

En el gráfico III.7 se observa que el sector manufacturero es el que realiza más inversiones por lo menos en tres áreas —aire, agua y desechos sólidos—, lo que probablemente se deba a las normas ambientales, que son más rigurosas en el caso de este sector debido al volumen de emisiones y al hecho de que son más notorias, lo que da origen a presiones de la población. Otro posible motivo de este fenómeno es que el sector manufacturero, en el que se centran los mayores esfuerzos de la política de desarrollo sostenible, tiene mayor acceso a financiamiento con fines de producción limpia.

Gráfico III.7
**CHILE: GASTOS E INVERSIONES PRIVADAS PARA MITIGAR EMISIONES,
 POR SECTOR**



Fuente: Sobre la base de información proporcionada por la Superintendencia de Valores y Seguros, y la Corporación del Cobre, la Empresa Nacional del Petróleo y la Empresa Nacional de Minería, todas éstas entidades estatales. La clasificación se realizó sobre la base de CEPA 2000.

En lo que respecta a las exportaciones y la participación extranjera, el 69% de las empresas incluidas en la muestra que exporta han hecho inversiones y gastos ambientales.³⁸ En cambio, sólo el 19% de las empresas incluidas en la muestra y que no se dedican a las exportaciones han hecho inversiones y gastos ambientales. Del 19% de empresas con capital extranjero, el 38% hace inversiones ambientales, en tanto que apenas el 27% de las empresas de capital nacional hacen desembolsos destinados al medio ambiente. Ambas cifras demuestran que mientras más fuerte el vínculo con los mercados externos, mayor es también la preocupación de la gran empresa por el medio ambiente.

La muestra de la SVS de Chile tiene ciertas limitaciones metodológicas. Sin embargo, es significativa ya que el total de ventas de las empresas de la muestra —sumadas a las de la Corporación del Cobre, la Empresa Nacional del Petróleo y la Empresa Nacional de Minería— representan el 60% del PIB. Por otro lado, la información sobre características de gasto, inversión y fuentes de financiamiento de las empresas es limitada. Aunque la respuesta al cuestionario de la SVS es voluntaria, el nivel de respuesta es bastante alto; aunque la información proporcionada no es verificable, sobre todo debido a que la Superintendencia no realiza análisis de datos.

En todo caso, la muestra es un instrumento concreto de medición del grado de incorporación de la variable ambiental en la gestión empresarial y de cuantificación de los esfuerzos que las empresas realizan en esta área. La muestra es muy interesante en sí misma, ya que la conforman grandes empresas que están en condiciones de destinar recursos a la protección del entorno social y ambiental.

Recuadro III.3

PRODUCCIÓN LIMPIA EN CHILE

En Chile, la producción limpia es vista como el vínculo entre la política ambiental y el desarrollo productivo. En enero del año 2001 se creó el Comité de Fomento de la Producción Limpia, cuyo propósito es facilitar los contactos, el diálogo y la realización de actividades conjuntas entre todos los interesados, es decir el gobierno, las empresas y los consumidores. El Comité canalizó 3 millones de dólares a fondos para el desarrollo de la producción limpia y el sector privado hizo una contribución similar; a partir del 2001, las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas, han dispuesto de dos fondos de cofinanciamiento con fines ambientales por intermedio de la CORFO.

Las actividades del Comité se dividen en cuatro áreas: cooperación entre los sectores público y privado, incentivos y financiamiento, capacidad técnica, y gestión pública y coordinación. Sus propósitos son i) solucionar los problemas de contaminación de las empresas, ii) conseguir que las empresas apliquen en mayor medida las normas de los organismos fiscalizadores y iii) mejorar la imagen de las empresas.

Los acuerdos de producción limpia, que son acuerdos voluntarios entre el sector público y el privado, son un mecanismo gubernamental en cuya formulación participan ambos sectores. Hay dos acuerdos marco (el acuerdo agroindustrial, que ya se comenzó a aplicar y el acuerdo de amplio alcance sobre minería, que aún está en etapa de estudio) y seis acuerdos específicos aplicables a la celulosa, los productos químicos, la silvicultura, las fundiciones, la crianza de cerdos y la construcción.

Uno de los objetivos de la producción limpia es la reducción, reutilización y eliminación del mayor volumen posible de desechos sólidos, líquidos y peligrosos dentro y fuera de las plantas industriales.

³⁸ Información proveniente de un informe del Comité de Inversiones Extranjeras de Chile y las páginas Web de las empresas correspondientes (2002).

Recuadro III.3 conclusión

El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, la entidad gubernamental encargada de la infraestructura y los recursos hídricos, realiza el 60% de las inversiones públicas, de las cuales apenas un 7% están destinadas a planificación ambiental y uso de tierras, evaluación de impacto ambiental, normas ambientales, diseño territorial y el marco de los planes de participación, entre otras cosas. En todas estas áreas, el empleo de tecnologías limpias, la transparencia en la aplicación de las políticas y el cumplimiento de las normas han adquirido primordial importancia.

Entre los efectos positivos secundarios del empleo de tecnologías de producción limpia en el sector del transporte se encuentran los beneficios relacionados con las externalidades tecnológicas: la captación de inversiones, el uso eficiente de los recursos energéticos y las técnicas de aplicación de fuentes renovables de energía y producción limpia (reducido nivel de emisiones); el mejoramiento del empleo y la salud; la disminución de las emisiones contaminantes que tengan efectos locales y mundiales, y las repercusiones indirectas en la actividad económica y el empleo.

En los mercados internacionales se observa una creciente demanda de bienes y servicios que cumplan con las normas de calidad y en cuya producción se hayan aplicado tecnologías limpias, lo que es un motivo de mucha presión para que las empresas adopten una actitud más responsable con respecto al medio ambiente.

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras (CIE), *Chile's Environmental Management Framework: Business & Investment Opportunities*, noviembre de 2001.

En América Latina el caso de Chile es un claro ejemplo de cómo la política pública en materia de desarrollo sostenible es delineada por la interacción de los sectores público y privado. Una de las modalidades de colaboración entre éstos en la formulación de políticas públicas es la aplicación de instrumentos de producción limpia (acuerdos de producción limpia e instrumentos de adhesión, entre otros). La recopilación de información sobre la gestión ambiental en la industria y otros sectores empresariales es otro ejemplo. Si bien este esfuerzo presenta algunos problemas (no se aplicó al sector primario ni al de servicios), es una forma de cuantificar la participación de las empresas en la protección del medio ambiente y de velar por el reconocimiento de los instrumentos públicos, entre otros las normas ambientales, las tendencias del financiamiento y las fuentes de información. Asimismo, la muestra del INE es bastante representativa en términos del tamaño de las empresas (pequeñas, medianas y grandes) y de los sectores económicos considerados.

IV. OBSERVACIONES FINALES

Hasta 1992 el tratamiento convencional del financiamiento para el desarrollo sostenible se fundaba en la premisa de un mundo preglobalizado.¹ Los principales temas por resolver eran las relaciones entre los Estados nación y los flujos de fondos entre países y sobre todo entre gobiernos. Diez años después, en el 2002, la expansión del crecimiento económico que se produjo gracias a la liberalización financiera y comercial y el desarrollo de la tecnología de la información no han logrado satisfacer las expectativas del mundo en desarrollo y han planteado nuevos desafíos mundiales: una mayor brecha entre ricos y pobres, reiterados episodios de inestabilidad económica mundial, una acentuada concentración económica y la sombra de la guerra y el terrorismo.

A la luz de la creciente inestabilidad política, económica y social, es evidente que ya no bastan los ideales que inspiraron la Cumbre sobre la Tierra de 1992 y sobre los que se forjaron visiones de un nuevo pacto global capaz de construir un futuro sostenible. Ello se aplica sobre todo en el caso de los países de América Latina y el Caribe; en efecto, la región atraviesa una de las etapas más críticas de su historia moderna. Desde la crisis de la deuda de los años ochenta no se había registrado una situación adversa de tal magnitud. En la primera mitad de esa década, el producto aumentó menos del 3% en cinco años y el producto per cápita bajó un 7%, también en un marco de extrema volatilidad. La situación económica reinante en el 2002 revela claramente la disparidad que existe entre las expectativas que despertó el nuevo modelo económico que se arraigó en la región en los años noventa y las perspectivas actuales de crecimiento, descubriendo así la existencia de una brecha que plantea una serie de interrogantes respecto de la sostenibilidad económica y social de los patrones de desarrollo vigentes. Este año, la región habrá perdido todo un quinquenio de crecimiento, lo que quedará reflejado en una declinación de casi el 2% del PIB per cápita comparado con 1997, combinado con una enorme volatilidad. Más allá de la situación inmediata, preocupa la posibilidad de que el clima económico imperante en la región se transforme en un escenario permanente de bajo crecimiento, condiciones económicas en deterioro y perspectivas aciagas para el futuro.² Pese a la difícil situación económica y social que la región enfrenta, en la última década la conciencia de los aspectos ambientales del desarrollo y el concepto conexo del desarrollo sostenible han comenzado a penetrar en la política pública y en ciertas prácticas económicas y sociales. Este fenómeno se refleja en el desarrollo de instituciones, estrategias y políticas, en que los países de América Latina y el Caribe han introducido alternativas interesantes para responder al nuevo contexto internacional.

En este marco, las preguntas que surgen es de qué manera la comunidad mundial debería expresar su compromiso de llevar a cabo una agenda del desarrollo en que se dé prioridad a la equidad social y la responsabilidad ambiental, de qué forma el mundo debería concebir el financiamiento y el desarrollo sostenible en esta nueva situación y, por último, qué medidas puede adoptar una región como América Latina y el Caribe para aprovechar mejor la cooperación internacional y mejorar su posición financiera a fin de encaminarse más decididamente hacia el desarrollo sostenible.

La primera conclusión general que se deriva del análisis contenido en el presente documento es que todo el debate sobre el financiamiento del desarrollo debe enfocarse de otra manera, tal como lo demuestra la realidad antes descrita y los resultados de la Cumbre del Milenio y las conferencias

¹ Véase el Capítulo 9 de La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades (CEPAL, 2001h), donde se presenta un interesante análisis de los nuevos enfoques necesarios para abordar este tema en la era de la globalización.

² Véase CEPAL (2001d).

celebradas en Doha y Monterrey. En la última década, la adopción de decisiones mundiales ha dejado de ser de incumbencia exclusiva de los gobiernos y han aparecido nuevas formas de construcción de redes que abarcan a actores mundiales, como las empresas multinacionales, la sociedad civil, los parlamentarios, etc. El desafío principal ya no es cómo movilizar escasos recursos sino cómo lograr una legitimidad de base amplia para financiar el desarrollo en el marco de la responsabilidad compartida por todos los países y la transparencia institucional.

Por cierto, después de la Cumbre del Milenio el tema de la pobreza volvió a ocupar el centro del debate internacional, y probablemente el acuerdo que allí se logró respecto de una serie de metas de desarrollo definirá y fundamentará la cooperación para el desarrollo por lo menos para los próximos 20 años. En cuanto al medio ambiente, la Declaración del Milenio también supuso un cambio conceptual. En 1992 el medio ambiente se consideraba un elemento central del desarrollo económico en términos de los patrones de producción y consumo de la sociedad moderna; diez años después, en los Objetivos del desarrollo del Milenio, se lo relaciona más con la seguridad de los recursos hídricos, la atención de la salud y el agotamiento de los recursos en las zonas más desposeídas.

Pese a estos problemas conceptuales, los debates en torno al financiamiento para el desarrollo y a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible aún revelan la ausencia de un pensamiento creativo en los enfoques que se adoptan para atender la necesidad de contar con recursos adicionales para financiar la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. Hay consenso respecto de la urgencia de movilizar recursos nuevos y adicionales para financiar la transición hacia el desarrollo sostenible, pero persisten diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo respecto de las fuentes que deben proporcionar tales recursos. Los países en desarrollo sostienen que estos deben provenir de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), junto con una distribución más equitativa de la IED y un libre comercio justo y equitativo. Los países desarrollados replican que el grueso de los recursos debería obtenerse internamente o movilizarse gracias a reformas de política que ayuden a los países en desarrollo a atraer más inversión extranjera.

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey logró revertir la tendencia descendente de la AOD, ya que los países desarrollados se comprometieron a aumentar los niveles actuales y hacer esfuerzos por alcanzar la meta de las Naciones Unidas del 0.7% del PNB, con carácter prioritario. Sin embargo, los niveles y los criterios y prioridades de asignación de la AOD siguen siendo objeto de negociaciones permanentes. Aunque los enfoques relativos a la asistencia se han modificado considerablemente en la última década, todavía quedan algunos temas por resolver, tales como: los criterios de asignación de los recursos (que van desde el desempeño esperado hasta las acciones comprobables, lo que exige mayor transparencia y un mejor sistema de rendición de cuentas), el papel de los receptores frente a los donantes y la importancia de la AOD para aumentar el poder multiplicador de la financiación para el desarrollo, a través de la inversión extranjera directa, el comercio y los recursos internos.

Por otra parte, aunque el documento resultante de la Conferencia de Monterrey no se concentró explícitamente en el financiamiento de los bienes públicos globales,³ hubo considerable debate sobre el

³ Los bienes públicos globales son, por ejemplo, los servicios ambientales prestados por todos los activos de recursos naturales y ecosistemas, que producen un flujo constante de externalidades globales positivas como la estabilización climática y la conservación de la biodiversidad. Es preciso diseñar mecanismos internacionales para permitir que los países determinen el valor económico de estas externalidades globales positivas. Debido a la imposibilidad actual de valorar económicamente estos recursos, la estructura de incentivos al nivel micro lleva a que los ecosistemas naturales rápidamente se conviertan a usos económicos marginales como la agricultura de

tema y la sensación de que había una serie de gobiernos interesados en hacer mayores progresos en esta materia. Este aspecto está implícito en los debates que se han de celebrar en la próxima Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo. Después de Monterrey, el espíritu que ha predominado en el proceso preparatorio de Johannesburgo es el reconocimiento de que la Conferencia fue un evento crucial donde la comunidad mundial se comprometió a aumentar los recursos, en el contexto de una asociación global para el desarrollo, y de que Johannesburgo podría brindar la oportunidad de aplicar esos recursos en pro del desarrollo sostenible. No obstante, al reabrirse el debate sobre el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, surgen dificultades para continuar este proceso, lo que también podría explicar por qué los temas más polémicos durante los preparativos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible han sido el financiamiento, el comercio, la buena gobernabilidad y las normas de inversión y el comportamiento empresarial.

Al término de Johannesburgo, es de esperar que se asuman más compromisos y se pongan en marcha nuevas iniciativas para aumentar la disponibilidad de recursos financieros y tecnología para la ejecución del Programa 21, con la participación de los sectores público y privado. Ello entraña un gran esfuerzo por buscar nuevas modalidades de incrementar la inversión y el financiamiento y crear mercados que contribuyan a atender mejor las prioridades nacionales e internacionales en materia de desarrollo sostenible.

A la luz de la Cumbre de Johannesburgo, habrá que revisar dos aspectos de la AOD: lograr la complementariedad entre los fondos de AOD y la inversión privada para la innovación tecnológica, especialmente para la transferencia de tecnologías limpias; y asignar fondos extraordinarios (complementarios de la AOD) para abordar las cuestiones relativas a los bienes públicos globales.⁴ Estos desafíos deben considerarse desde una perspectiva de mediano y largo plazo y exigen pasar de un enfoque basado en los proyectos a otro basado en los programas.

Además, es preciso avanzar más en el diseño y la implementación de mecanismos alternativos de transferencia financiera y tecnológica, y en la búsqueda de formas de aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen los distintos sistemas de alivio de la deuda, a fin de apoyar las iniciativas de desarrollo sostenible y protección ambiental. Tales iniciativas también se verían favorecidas con una mayor sinergia entre la AOD, los flujos financieros privados y la inversión ambiental del sector público.

América Latina y el Caribe debería buscar una mayor participación en los fondos multilaterales internacionales con carácter concesional que se dedican a atender los problemas ambientales mundiales.

Se trata de un tema especialmente importante en relación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Las áreas operacionales del FMAM deben ampliarse a fin de responder a las necesidades y realidades de los países en desarrollo, así como a las prioridades de la agenda internacional. También deben hacerse esfuerzos para aumentar sustancialmente el volumen de los flujos asignados mediante el FMAM y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, dado que la magnitud de los problemas globales supera con creces la capacidad de sus presupuestos actuales. Los países de la región deberían intentar cumplir un papel más preponderante en establecer los criterios y mecanismos de estas asignaciones, con miras a garantizar la transparencia y velar por que sean coherentes con las decisiones de los signatarios de las convenciones correspondientes. Además, es necesario tomar medidas para establecer canales para la participación del sector privado en

subsistencia y pastoreo. Estos cambios en el uso de los suelos suelen ser irreversibles y por ende entrañan la pérdida permanente de estos servicios ambientales.

⁴ Véase Naciones Unidas (2001b).

proyectos respaldados por los fondos multilaterales internacionales de la región, lo que reviste particular importancia para la promoción de prácticas sostenibles en pequeñas y medianas empresas.

Se trata de un área de acción de especial relevancia, ya que ofrece la posibilidad de capturar el valor económico del abundante capital natural de la región y de sus ventajas comparativas mediante los servicios ambientales globales que estos recursos prestan. La región alberga ecosistemas forestales, por ejemplo, que cumplen una función importantísima en la estabilización del clima mundial, y una gran riqueza de diversidad biológica. Por eso debe encontrar mecanismos capaces de atraer un flujo dinámico de recursos internacionales para financiar la conservación y la gestión sostenible de su capital natural, cuya importancia es mundial. Si no cuenta con un flujo constante de recursos financieros, no podrá realizar las inversiones necesarias para garantizar la continua prestación de los servicios ambientales globales de estos activos naturales. La negociación del mecanismo de desarrollo limpio establecido en el Protocolo de Kyoto representa la primera iniciativa multilateral para crear un mercado siguiendo este criterio y sienta un precedente importante para futuras medidas en tal sentido. A la luz del Protocolo de Kyoto, sería altamente recomendable que los países de la región actuaran colectivamente para negociar y consolidar la creación de estructuras que puedan ayudar a determinar el valor económico de los servicios ambientales globales que la región proporciona. Aunque las negociaciones han avanzado a un ritmo lento, las transacciones bilaterales que se están realizando actualmente sirven para sentar las bases técnicas y financieras necesarias para el incipiente mercado del carbono y para establecer las metodologías de preparación de proyectos concretos que puedan ser competitivos en este mercado. América Latina y el Caribe debe emprender el trabajo empírico necesario para empezar a evaluar la posible oferta de servicios ambientales globales de la región. Además, podría intentar cumplir un papel más activo en los nuevos mecanismos financieros —incluidos el Fondo especial del clima y el Fondo de adaptación— adoptados en la reanudación de la Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada recientemente en Bonn, Alemania.

La banca multilateral debería jugar un papel más activo y coordinado en las áreas relacionadas con los mecanismos del Protocolo de Kyoto, con una mayor participación de los bancos regionales y subregionales. Así sería posible vincular la cooperación técnica de carácter concesional con sistemas de crédito y alentar las asociaciones público-privadas para realizar proyectos de desarrollo sostenible y aplicar buenas prácticas ambientales. Los países deberían tener estrategias claras para canalizar los créditos de los bancos multilaterales y aumentar la tasa social de retorno de los proyectos financiados con este tipo de fondos externos. De esta manera dichos fondos complementarían eficazmente las fuentes nacionales de financiamiento y se usarían para atender las prioridades de los países correspondientes, evitando a la vez las distorsiones que puede imponer la agenda ambiental internacional.

Es evidente que el impacto ambiental y social de un esquema de integración en la economía mundial dependerá en alto grado del patrón de especialización que se desarrolle. En la medida en que los países de América Latina y el Caribe procuren participar más y mejor en el comercio internacional y su patrón de especialización productiva siga las tendencias descritas en el capítulo II, habrá una mayor inversión en servicios, tecnología y sistemas de gestión ambiental a fin de abordar las externalidades ambientales relacionadas con el nuevo patrón de especialización.

La región deberá desarrollar regímenes ambientales coordinados a fin de ajustar sus prácticas productivas a las demandas de los mercados internacionales e incluso para velar por la continua supervivencia de su base productiva y su capital natural, impidiendo que sus recursos ambientales se consuman más rápido de lo que permite su tasa de regeneración natural, lo que conduce a aumentar la degradación ambiental. Por lo tanto, los gobiernos de la región deberán intensificar sus esfuerzos por preparar y aplicar políticas e incentivos que contribuyan a atraer eficazmente la inversión privada en

general y la inversión extranjera directa en particular hacia una mayor sostenibilidad ambiental. Es esencial reducir la incertidumbre y la inestabilidad de los marcos regulatorios e introducir sistemas regulatorios voluntarios del tipo ISO 14000 a fin de reflejar mejores prácticas ambientales. Ello aumentará la confianza de los inversionistas y generará un clima de cooperación más franca entre las autoridades ambientales y el sector privado.

En la medida en que la demanda global exige condiciones ambientales más estrictas en los productos y procesos, los países deberán responder adoptando posiciones claras, proactivas e inequívocas respecto del binomio comercio-medio ambiente.

En la esfera del financiamiento interno, debido a los déficit presupuestarios y a la necesidad de generar recursos para atender las obligaciones externas —en particular el servicio de la deuda—, se han aplicado considerables recortes presupuestarios, que históricamente han afectado más a las partidas relacionadas con el desarrollo sostenible y el medio ambiente. Es preciso garantizar la continuidad en estas áreas, fortaleciendo las políticas e instituciones ambientales, consolidando las estructuras y modernizando los marcos regulatorios. Estas medidas contribuirán a lograr un gasto público más confiable y coherente, dirigido a alcanzar las metas nacionales de desarrollo sostenible. Ello deberá estar precedido de la sistematización de la información sobre el gasto, el financiamiento y la inversión ambientales en todos los niveles de gobierno en toda la región, y sobre la inversión ambiental a cargo del sector privado. Con este fin, se propone que los gobiernos establezcan sistemas centralizados de seguimiento con metodologías comparables, para proporcionar una base empírica para las decisiones relativas a las estrategias comerciales y las políticas públicas.

Es preciso crear mecanismos a nivel interno para lograr al menos un autofinanciamiento parcial de la gestión ambiental. Hay oportunidades interesantes de aumentar el financiamiento de la gestión ambiental mediante impuestos generales o específicos sobre la electricidad, los combustibles, el registro automotor o la tenencia de tierras, por ejemplo. Otra posibilidad sería reasignar para fines ambientales la recaudación de gravámenes existentes sobre servicios relacionados con el medio ambiente, sustituir impuestos sobre “bienes” con impuestos sobre “males”, es decir, externalidades ambientales indeseadas, o agregar un margen para fines ambientales en los impuestos vigentes.

No obstante, antes de adoptar cualesquiera medidas de este tipo, los países deben determinar los cambios que es preciso introducir en sus marcos jurídicos e institucionales, a fin de apoyar plenamente la aplicación de los instrumentos fiscales de gestión ambiental y los gravámenes sobre el uso de los recursos naturales y los servicios ambientales. En el transcurso de este proceso, también deberán tener en cuenta que el desafío de la distribución Norte-Sur se refleja en la brecha de ingresos de los países de la región. El diseño, la aplicación y la operación de los impuestos, gravámenes y aranceles ambientales deberán orientarse al logro de dos objetivos: en primer lugar, ofrecer señales sobre el costo real de los recursos ambientales para los agentes económicos, a fin de alentar una conducta más racional en los procesos productivos y el consumo, y en segundo lugar, recaudar los fondos necesarios para consolidar el autofinanciamiento de la gestión ambiental. Con miras a estos objetivos, es preciso formular una agenda consolidada de reforma fiscal a fin de aprovechar plenamente las posibilidades de las herramientas económicas de la gestión ambiental y establecer vínculos de operación y coordinación entre las autoridades centrales y los gobiernos locales para facilitar la ejecución de dicha agenda.

En este sentido, cabe señalar que los instrumentos de regulación indirecta (instrumentos económicos o basados en el mercado) deben considerarse complementarios —y no sustitutos— de los instrumentos directos para la gestión ambiental (regulación de comando y control). Por lo tanto, es esencial fortalecer la estructura pública institucional y la capacidad operacional en todos los niveles de

gobierno, a fin de llevar a cabo eficazmente la labor de la gestión ambiental, mediante un paquete novedoso de instrumentos mixtos de política.

A fin de coordinar cabalmente las políticas ambientales con el resto del aparato del sector público, es preciso forjar una cooperación más estrecha entre los ministerios de hacienda, por un lado, y los ministerios del medio ambiente, por el otro. Esta coordinación es fundamental para crear una plataforma desde la cual se pueda generar una visión de sostenibilidad y formular proyecciones de inversión privada de largo plazo. Asimismo, en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental, habrá que contar con la participación más activa del sector financiero nacional e internacional, incluidas las empresas de seguros y la banca de desarrollo.

En síntesis, para lograr el crecimiento económico y social en el marco de una visión de largo aliento que incorpore plenamente la dimensión ambiental, será preciso contar con flujos permanentes y estables de inversión y financiamiento público y privado para el medio ambiente, tanto del ámbito nacional como internacional, para hacer frente a los pasivos ambientales acumulados y a los actuales desafíos ambientales, por un lado, y generar opciones para el futuro que garanticen la sostenibilidad del desarrollo, por el otro.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Carlos (2000), “América Latina fin de siglo. La agenda social llama a la puerta”, *Claves de la economía Mundial*, Madrid, ICEX-Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Abad, Carlos y Carlos de Miguel (2000), “Globalización y medio ambiente: La necesidad de una nueva institucionalidad”, *Claves de la economía Mundial*, Madrid, ICEX-Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Acquatella, Jean (2001a), *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 31 (LC/L.1488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.28.
- _____ (2001b), *Fundamentos económicos de los mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de Cambio Climático (UNFCCC)*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 38 (LC/L.1556-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.101.
- Acuña, Guillermo (2000), Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990 (LC/R.2023), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Banco Mundial (2002), *Global Development Finance. Financing the Poorest Countries*, Washington, D.C., marzo.
- _____ (2001), *Global Development Finance. Building Coalitions for Effective Development Finance*, Washington, D.C., mayo.
- Banco Mundial NSS/Grütter Consulting (2001), *El mercado potencial MDL en América Latina*, Programa NSS, Washington, D.C., marzo.
- Bárcena, Alicia (2001), “Introducción”, *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*, serie Libros de la CEPAL, N° 58 (LC/G.2110-P), Nicolo Gligo (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.67.
- Barrantes, Gerardo (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica”, documento preparado para el proyecto (RLA/01/001) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, por aparecer.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *Informe anual 2000*, Washington, D.C., febrero.
- Briceno, Salvano (2000), “The BIOTRADE Initiative: An Integrated Approach towards Trade, Biodiversity Conservation and Sustainable Development” (<http://www.panasia.org.sg/nepalnet>).
- Brzovic, Francisco, Sebastián Miller y Camilo Lagos (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile”, documento preparado para el proyecto (RLA/01/001) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, por aparecer.
- Castro, Gonzalo y otros (2000), *¿Dónde se invierte en biodiversidad? Una evaluación del financiamiento para la biodiversidad en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco Mundial y Programa de Apoyo a la Biodiversidad (BSP).
- Castro, Luis Fernando, Juan Carlos Caycedo y Andrea Jaramillo (2001), “Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de las tasas por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano”, Bogotá, D.C., Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente, Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2001* (LC/G.2178-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47.
- _____ (2002b), *Situación y perspectivas: estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002* (LC/G.2184-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.71.
- _____ (2001a), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2000* (LC/G.2118-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.1.
- _____ (2001b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.
- _____ (2001c), “América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1998”, serie Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, junio.
- _____ (2001d), *Situación y perspectivas: estudio económico de América Latina y el Caribe 2000-2001* (LC/G.2142-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.121.
- _____ (2001e), *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- _____ (2001f), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- _____ (2001g), El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/G.2146(CONF.90/4)), Santiago de Chile.
- _____ (2001h), La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades (LC/G.2145(CONF.90/4)), Santiago de Chile.
- _____ (2000a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000* (LC/G.2102-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.2.
- _____ (2000b), *La inversión extranjera en América latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- _____ (2000c), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile.
- _____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de la Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1998), *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López y Carla Zarza (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina”, documento preparado para el proyecto (RLA/01/001) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, por aparecer.
- Deacon, Robert y P. Murphy (1997), “The structure of an environmental transaction: the debt for nature swaps”, *Land Economics*, vol. 73, N° 1.
- Departamento de Comercio de Estados Unidos (2000), *US Industry and Trade Outlook, 2000*, Washington, D.C.
- Dougall, Desmond y Wayne Huggins (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Trinidad y Tabago”, documento preparado para el proyecto (RLA/01/001)

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, por aparecer.
- Eagles, Paul F.J., Stephen F. McCool y Christopher D. Haynes (2002), “Sustainable Tourism in Protected Areas Guidelines for Planning and Management”, documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Organización Mundial de Turismo (OMT)/Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales-Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) (<http://wcpa.iucn.org/theme/tourism/tourismguidelines.html>).
- ECOSOC (Consejo Económico y Social) (2001), *Finance and Trade: Report of the Secretary-General* (E/CN.17/2001/PC/10), Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en representación del Comité preparatorio para el Período de sesiones de organización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Nueva York, 30 de abril al 2 de mayo), Naciones Unidas, marzo.
- Espinach, Carlos y Esquivel Alejandro (1995), *Finanzas y desarrollo sostenible*, San José de Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (2002), *Serie Environmental Protection Expenditure Accounts. Compilation Guide*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2001), *El comercio intralatinoamericano y su base analítica para el nuevo decenio*, documento presentado al Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- FMI (Fondo Monetario Internacional)/Banco Mundial (2002), *HIPC Initiative: Status of Country Cases Considered Under the Initiative*, julio.
- _____ (2001), *HIPC Initiative-Country Implementation Status Notes*, 51101A-Country Implement Status.doc, mayo.
- FOCUS (2000), *Estimación gasto ambiental nacional 1999-2000. Informe Final del Proyecto preparado para CONAMA*, Santiago de Chile.
- Galán, Alberto y Francisco Javier Canal (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia”, documento preparado para el proyecto (RLA/01/001) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, por aparecer.
- GEF (Global Environment Facility) (2000), *GEF Projects-Allocations and Disbursements*, noviembre, inédito.
- Gusmão, Paulo Pereira de (2000), “Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe. El caso de Brasil”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inédito.
- Huber, Richard, Jack Ruitenbeek y Ronaldo Seroa da Motta (1998), “Market Based Instruments for Environmental Policy Making in Latin America and the Caribbean”, World Bank Discussion Paper, N° 381, Washington, D.C., Banco Mundial.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2001), *Despesas públicas por funções: 1996-1998*, Rio de Janeiro.
- International Ecotourism Society (1998), “Ecotourism Statistical Fact Sheet” (<http://www.ecotourism.org>).
- Mercado, Alfonso (2002), “Trayectorias de Conducta Ambiental de las Empresas Mexicanas” (<http://www.bancomext.com/Bancomext/Template/Nacional/default.jhtml?seccion=3076>).
- Mercado, Leida (2002), “Canje de deuda por desarrollo humano sostenible”, Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril, inédito.

- Merino, Gustavo y Ramiro Tovar (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México”, documento preparado para el proyecto (RLA/01/001) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, por aparecer.
- Ministerio del Medio Ambiente de Colombia (2002), *Evaluación Nacional al Programa de Tasas Retributivas por Vertimientos Puntuales*, Bogotá, D.C., julio.
- Naciones Unidas (2002), *Ejecución del Programa 21. Informe del Secretario General* (E/CN.17/2002/PC.2/7), Nueva York, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.
- _____ (2001a), *Finance and Trade. Advance Unedited Copy* (E/CN.17/2001), Nueva York, Consejo Económico y Social (ECOSOC).
- _____ (2001b), *Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo* (A/AC.257/12), enero (<http://www.un.org>).
- _____ (2001c), *Financial Flows Statistics* (UN/DESA/DSD/2001/19), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA).
- _____ (2000a), *World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.D.20.
- _____ (2000b), *Financial Flows Statistics* (UN/DESA/DSD/2000/2), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA).
- _____ (2000c), *Financial Resources and Mechanisms. Report of the Secretary-General* (E/CN.17/2000/2), Nueva York, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Octavo período de sesiones (24 de abril al 5 de mayo), enero.
- Ocampo, José Antonio (2001), *Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI*, documento presentado al Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002), “OECD Governments Agree to Take the Lead on Buying ‘Green’” (<http://www.oecd.org>).
- _____ (2001), *Development Cooperation Report*, París.
- _____ (2000), *Aid Targeting the Rio Conventions. Draft Report on the Pilot Study* (D/DAC/STAT(2002)8), París, mayo.
- _____ (1999a), *Development Cooperation Report*, París.
- _____ (1999b), *Foreign Direct Investment and the Environment*, París.
- _____ (1998), *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OCDE Countries: A Survey* (ENV/EPOC/GEEI(98)35REV.1/FINAL), Dirección del Medio Ambiente de la OCDE, París, octubre.
- _____ (1996), *Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD Countries* (OCDE/GD(96)50), París.
- _____ (1995), *Environmental Taxes in OCDE Countries*, París.
- _____ (1994), *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*, París.
- Panayotou, Theodore (2000), “Globalization and the Environment”, Working Paper, N° 53, Centro de Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, julio.
- _____ (1998) *Instruments of Change*, Londres, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Earthscan Publications Ltd.
- PEMEX (Petróleos Mexicanos) (2001), “Informe de Seguridad, Salud y Medio Ambiente 2001” (http://www.pemex.com/seg_es2001.html).
- _____ (2000), “Informe de Seguridad, Salud y Medio Ambiente 2000” (http://www.pemex.com/seg_es2000.html).

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), “Estudio comparativo de los diseños institucionales para la gestión ambiental en los países de América Latina”, documento presentado en la Cuarta Reunión del Comité Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Lima, 2 de octubre).
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), “Puntos focales técnicos de medio ambiente de los países de América Latina y el Caribe” (<http://www.rolac.unep.mx/ForoALC/esp/>).
- _____ (2000), *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente 2000*, México, D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC).
- Programa 21 (1992), *Programa de Acción de las Naciones Unidas de Rio. Cumbre para la Tierra*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Repetto, Robert (1995), *Jobs, Competitiveness, and Environmental Regulation: What are the Real Issues?*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales (WRI).
- Rifo, Luis (1999), *Desarrollo de un Presupuesto Nacional Ambiental. Informe final preparado para CONAMA*, Santiago de Chile.
- Rojas, M. (1999), “The Biotrade Initiative: Programme for biodiversity-based development”, *Monitor-Biotechnology and Development*, N° 38, Amsterdam, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Amsterdam, junio.
- Schaper, Marianne (2000), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 19 (LC/L.1241-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.44.
- Schaper, Marianne y Valérie Onffroy de Vérèz (2001), “Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)”, inédito.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2002), “Timely Public Finances and Public Debt Statistics” (<http://www.shcp.gob.mx/eofp/index.html>).
- Sittenfeld, Ana y otros (1999), “Costa Rica: challenges and opportunities in biotechnology and biodiversity”, *Agricultural Biotechnology and the Poor*, Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Social Investment Forum (2001), *2001 Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States*, Washington, D.C.
- Thapa, Brijest (2000), *The Relationship between Debt for Nature Swaps and Protected Area Tourism: A Plausible Strategy for Developing Countries* (RMRS-P-O), USDA Forest Service Proceedings.
- Umaña, Alvaro (2002), “Canjes de deuda para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible: una propuesta del PNUD”, Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril, inédito.
- UNSD (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Estadística) (2001), “Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure (CEPA 2000) with Explanatory Notes”, documento presentado en reunión del Grupo de Expertos sobre Economía Internacional y clasificaciones Sociales (Nueva York, 18 al 20 de junio).
- WRI (World Resources Institute) (1992), *World Resource 1992-1993*, Nueva York, Oxford University Press.
- Young, Carlos Eduardo y Carlos Alberto Roncisvalle (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Brasil”, documento preparado para el proyecto (RLA/01/001) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, por aparecer.
- Yussefi, Minou y Helga Willer (2002), “Organic Agriculture Worldwide 2002-Statistics and Future Prospects” (http://www.soel.de/inhalte/publikationen/s_74_04.pdf).