



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE

**XIV Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente
de América Latina y el Caribe**

**Ciudad de Panamá, Panamá
20 al 25 de noviembre de 2003**

A. REUNIÓN PREPARATORIA DE EXPERTOS
20 AL 21 DE NOVIEMBRE DE 2003

Distribución:

Limitada

UNEP/LAC-IGWG.XIV/Inf.9

Martes 6 de octubre de 2003

Original: Español

Instrumentos Económicos y Política Fiscal

Este paquete de información sobre la *"Gestión de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe"* es una contribución del Comité Técnico Interagencial (CTI) a la XIV Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Panamá, Panamá; 20 al 25 de noviembre de 2003).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha coordinado las actividades de preparación de este documento. Se recibieron también insumos de los Gobiernos de Brasil, Cuba, Honduras, México, Santa Lucía y Uruguay, así como del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

I. Antecedentes

1. Una de las líneas temáticas definidas por el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe a partir de la XI Reunión celebrada en Lima (1998) es el "Apoyo a la Gestión Ambiental" y dentro de ella, el Foro solicitó el apoyo de las agencias para fortalecer la modernización de la gestión ambiental a partir del diseño y aplicación de instrumentos económicos a partir de las experiencias desarrolladas en la región y del intercambio de experiencias entre países.

2. Los instrumentos económicos se enmarcan en las políticas ambientales como una herramienta que actúa en el compartimiento de los agentes económicos a través de señales de mercado. Existe un amplio abanico de instrumentos económicos de posible aplicación a objetivos de política ambiental (tasas por contaminar, creación mercados de permisos transables, pago por servicios ambientales, etc.). Se trata de esquemas que operan a nivel descentralizado y que aplican la lógica económica a la solución de los problemas ambientales.

3. Ya sea en sustitución de instrumentos de comando y control o conjuntamente con ellos, en la teoría, los instrumentos económicos presentan características de interés para mejorar el desempeño ambiental, internalizar los daños y beneficios ambientales (aplicación del principio contaminador-pagador; pago por servicios ambientales) y para conseguir objetivos de carácter ambiental al menor costo posible.

4. Por otro lado, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos financieros a los que tienen que hacer frente las autoridades ambientales de los países, existen instrumentos económicos que tienen capacidad de, al mismo tiempo de corregir problemas ambientales, recaudar ingresos que pueden dedicarse también al área ambiental. Algunos de los mecanismos de implementación contemplados en diversos Acuerdos Multilaterales Ambientales (por ejemplo, el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto), tienen como base el uso de instrumentos económicos.

5. A pesar de las características mencionadas arriba y del potencial que presentan en teoría como instrumentos de política ambiental, su uso en la región ha sido bajo, como se detalla mas adelante. Es por ello que las actividades de las agencias del Comité Técnico Interagencial (CTI) que trabajan en esta área se han dirigido a:

- a) Evaluar las lecciones extraídas de los casos de aplicación de instrumentos económicos que se han dado en los países de la región; identificando: i) los factores que están presentes en los casos de aplicación exitosa de instrumentos económicos en la región y las estrategias o circunstancias que han sido determinantes para lograr este resultado en el marco de la gestión ambiental; ii) las barreras que enfrenta la implementación de instrumentos económicos de gestión ambiental, dado el entorno jurídico-institucional y económico en los países de la región.
- b) En base a la evaluación de las circunstancias locales en que deben operar estos instrumentos, desarrollar recomendaciones propositivas que le sirvan a los gobiernos en el futuro diseño y aplicación exitosa de dichos instrumentos en apoyo a sus políticas de gestión ambiental identificando posibles estrategias de implementación que pudieran seguir las autoridades ambientales de la región para superar estas barreras y explotar las ventajas potenciales de estos instrumentos en la gestión ambiental

6. La promoción de los instrumentos económicos en apoyo a la gestión ambiental ha sido incorporada por varios foros y acuerdos globales. Entre los se resaltan los siguientes:

A. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible

7. La ILAC expresa claramente, en las Directrices Operativas de la Iniciativa, la necesidad de crear o fortalecer instrumentos económicos, fiscales y tributarios para la promoción del desarrollo sostenible.

8. Dentro de las Prioridades de Acción, también se hace referencia a establecer un sistema de incentivos económicos para proyectos de transformación productiva e industrial que conserve los recursos naturales y energía, y produzcan la reducción final de efluentes vertidos al agua, suelo y aire.

B. Metas del Milenio

9. En el Informe del Secretario General de Naciones Unidas que sustenta el acuerdo alcanzado en la Asamblea General aparecen algunas referencias directas al uso de instrumentos económicos como instrumento para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (recuadro 9). Además, dentro del objetivo 7, Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente, los instrumentos económicos pueden jugar un papel muy relevante como instrumentos de política ambiental para conseguir las metas propuestas.

C. Convenciones Internacionales Ambientales

10. Además de su utilización en el Protocolo de Kyoto, los incentivos económicos tienen potencial para apoyar los objetivos de otras convenciones ambientales. Para ello el PNUMA tiene un grupo de expertos trabajando en varias Convenciones como se verá mas adelante.

II. Datos generales y su relevancia para la agenda ambiental de América Latina y el Caribe

11. 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. 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.

12. Durante la última década, a escala mundial, ha ganado aceptación la opción de comenzar a incorporar instrumentos económicos a la gestión ambiental para complementar los esquemas tradicionales de regulación directa.

13. 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 o actividad, y en consecuencia las decisiones de productores y consumidores. Estos instrumentos ofrecen, en efecto, la oportunidad de complementar los esquemas de gestión ambiental gracias a dos ventajas básicas: introducen mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios y costos, y ofrecen también la

posibilidad de obtener recaudación para financiar la gestión e inversiones ambientales a través de fondos específicamente destinados.

14. La eficacia de los instrumentos económicos en la gestión ambiental depende, sin embargo, de la eficiencia en el funcionamiento de los mercados y de la presencia de una plataforma institucional sólida con capacidad de instrumentar objetivos de gestión ambiental a nivel nacional, estatal y municipal. En última instancia el éxito en la aplicación de este tipo de instrumentos en la gestión ambiental de los países esta íntimamente ligado al grado de desarrollo institucional alcanzado y la capacidad del aparato público para hacer operativos objetivos de política de largo plazo, como lo es la política ambiental.

15. La Región cuenta con relativamente poca experiencia en la utilización de estos instrumentos. Los principios de protección ambiental siguen siendo visualizados por gran parte de los sectores productivos y por no pocos gubernamentales como una imposición externa y fuente de costos adicionales que frena el desarrollo. Esto genera una economía política en la cual los temas de sostenibilidad ambiental ocupan todavía un papel secundario. 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.

16. 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; Argentina grava los vertidos de aguas residuales; Venezuela aplica tarifas sobre desechos industriales según el volumen, entre otros. En el cuadro de la página siguiente se puede ver la utilización de instrumentos económicos para la gestión ambiental en varios países de la región.

17. Por otro lado, existen en América Latina y el Caribe subsidios que son potencialmente perjudiciales para el medio ambiente o que podrían llevar a prácticas no sustentables. 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.

18. 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 volúmenes de utilización contraproducentes para la preservación de la calidad ambiental. Estos subsidios, además de generar incentivos adversos para el medio ambiente, drenan recursos del erario público que podrían utilizarse en otras actividades prioritarias.

19. Existe una clara oportunidad para introducir criterios ambientales como parte integral de las futuras reformas fiscales para avanzar hacia una estructura de incentivos en las políticas sectoriales que sean coherentes, o al menos no se contrapongan, a las metas nacionales de política ambiental. En los años venideros, y ante un entorno de restricción fiscal, los países enfrentan el doble desafío de acelerar el proceso de aprendizaje y fortalecimiento institucional para lograr hacer uso efectivo de instrumentos innovadores que logren mejorar la eficacia de la gestión ambiental y movilizar recursos para su autofinanciamiento.

País	Estudios de caso nacionales e instrumentos examinados
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación financiera por explotación de petróleo • Pagos por derecho de uso del agua • Tarifa de efluentes industriales • Impuesto de Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) y sus criterios ambientales de transferencia a municipios • Reconocimiento y premios por mejoras en el desempeño ambiental de la industria (iniciativa no-gubernamental)
Barbados Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de depósito-reembolso para botellas de consumo masivo (Barbados) • Tarifa ambiental sobre bienes durables importados (Barbados). • Tarifas diferenciadas por recolección de desechos sólidos (Barbados) • Exoneración fiscal para calentadores de aguas solares (Barbados) • Cargos a usuarios por volumen de agua extraída (Jamaica) • Incentivos fiscales para construcción de tanques almacenadores de agua de lluvia y equipo importado para ahorrar agua en hoteles (Barbados)
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de compensaciones por emisiones de partículas en la Región Metropolitana • Tarifación diferenciada de residuos sólidos domiciliarios • Cuotas individuales transferibles de pesca • Ecoetiquetado para el ozono y agricultura orgánica
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa retributiva por contaminación hídrica aplicada a nivel de cuencas por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Guatemala Permiso de uso de agua • Esquemas de certificación (agricultura orgánica y ecoturismo) • Incentivos (subsidios) a la reforestación • Financiamiento de proyectos de producción limpia a tasas preferenciales • Fondo nacional para proyectos ambientales • Tarifas de cobro únicas por servicios municipales de agua, energía, • Ornato y recolección de desechos sólidos.
México	<ul style="list-style-type: none"> • México Arancel cero y depreciación acelerada para equipo de control y prevención de contaminación • Sobreprecio a gasolinas • Derechos por uso o aprovechamiento de bienes públicos: flora, fauna, caza deportiva • Derechos de descarga de aguas residuales industriales • Sistemas de depósito reembolso para baterías, neumáticos y lubricantes usados. • Financiamiento concesional y subsidios a proyectos de plantación y manejo forestal en áreas forestalmente devastadas
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de depósito-reembolso para botellas de consumo masivo. • Exoneración de impuestos corporativos por inversiones de control y prevención de contaminación • Impuesto a la deforestación. • Sistema de tarifas de desechos industriales basadas en volumen generado en el área metropolitana de Caracas

Fuente: Instrumentos cuya implementación fue objeto de análisis en el proyecto CEPAL/PNUD hasta la fecha

III. Desafíos y opciones de acción para la implementación de instrumentos económicos para la gestión ambiental

20. La interpretación de las observaciones recogidas en los estudios de caso a la luz de un entorno regulatorio como el caracterizado, apuntan a la conclusión de que la mayoría de los países todavía no logra construir la plataforma institucional necesaria para que las autoridades ambientales de la región puedan complementar con éxito sus estrategias regulatorias con instrumentos económicos.

21. Para el logro de este objetivo será necesario avanzar en cada país una mejor caracterización de las modificaciones e innovaciones institucionales necesarias para dar mayor operatividad a la gestión ambiental. Los requerimientos identificados eventualmente tendrán que ser incluidos como parte integral de las reformas fiscales, iniciativas de reforma administrativa, y procesos de descentralización que adelantan los países de la región.

22. El análisis de los estudios de caso documentados en el contexto del proyecto CEPAL-PNUD pone en evidencia la necesidad de consolidar urgentemente avances en al menos tres frentes.

A. Articulación de nuevos espacios de acción política e institucional junto a las autoridades fiscales:

23. Es urgente que los países logren consolidar un marco legal e institucional que sustente plenamente la operación de instrumentos fiscales de gestión ambiental. Particularmente en b que respecta al diseño, implementación y operación de impuestos, tasas y tarifas ambientales orientadas al doble objetivo de: a) señalar a los agentes económicos el costo real de los recursos ambientales para inducir un desempeño más racional en todos los procesos productivos y el consumo; y b) recaudación para consolidar el fortalecimiento institucional y autofinanciamiento la gestión ambiental.

24. Claramente la consolidación de este marco debe formar parte de la agenda de reformas fiscales pendientes en la región. Dicha reforma debería posibilitar la opción de destinar específicamente los recursos captados en las situaciones que claramente lo justifiquen, reconociendo la especificidad territorial que frecuentemente caracteriza la problemática de la gestión ambiental, y las variables que inciden en la aceptación política de nuevos instrumentos de gestión ambiental particularmente en las fases iniciales de su introducción. En particular, la opción de aplicar instrumentos fiscales de gestión ambiental a nivel de cuencas, u otras unidades geográficas de gestión, puede estar seriamente limitada por los principios de homogeneidad horizontal y armonización que usualmente exhiben las estructuras fiscales. El tratamiento uniforme dentro de sus respectivas jurisdicciones, tanto en las estructuras fiscales nacionales como en las estatales en sistemas federales, puede impedir la aplicación focalizada de instrumentos fiscales de gestión ambiental en ecosistemas y espacios geográficos circunscritos, o que traslapen o se extiendan más allá de varias jurisdicciones.

25. Estas son sólo algunas de las razones por las cuales la construcción de un espacio dentro del régimen fiscal que acomode la aplicación de instrumentos de gestión ambiental puede requerir reformas legales significativas. En muchos casos las barreras se hallan a nivel de la interpretación constitucional prevaleciente, o de leyes cuya adaptación requeriría un proceso de negociación política ardua que en la mayoría de los casos se haya fuera del alcance de la autoridad ambiental y de la agenda de prioridades políticas de la mayoría de los gobiernos de la región. La articulación de los objetivos de gestión ambiental con la política fiscal exige un fortalecimiento previo de las autoridades

ambientales y avances en equiparar la prioridad política de su mandato en relación a otras instancias gubernamentales. El avance hacia una articulación efectiva de los objetivos de política ambiental y su instrumentación como parte integral del régimen fiscal se vislumbra como un área que exigirá mayores esfuerzos de investigación y análisis de parte de los países de la región en los próximos años. Se requieren importantes avances en esta línea para desarrollar propuestas concretas que puedan ser incorporadas efectivamente en las reformas fiscales y administrativas venideras.

B. Adecuación del marco jurídico-institucional vigente para facilitar la operatividad de los instrumentos de gestión ambiental entre los distintos niveles de gobierno y garantizar su coherencia con otras políticas sectoriales

26. La misma especificidad territorial de la gestión ambiental exige también el establecimiento de sólidos vínculos operativos con las autoridades descentralizadas y los gobiernos locales para su ejecución. Incluyendo la posibilidad de utilizar los canales impositivos y estructuras administrativas ya existentes en las zonas de aplicación de instrumentos de gestión ambiental (Ej. autoridades de cuenca en caso de tasas hídricas, o autoridades municipales urbanas en el caso de instrumentos de gestión ambiental urbanos, etc.). La mayoría de los casos estudiados apuntan a que los marcos jurídico-institucionales existentes en los países, lejos de facilitar la operatividad de la gestión ambiental entre los distintos niveles y funciones de gobierno, frecuentemente la obstaculizan. Estas barreras evidencian el hecho de que en la evolución de los marcos jurídico-institucionales de la región, la gestión ambiental ha entrado tardíamente en la agenda política, y por lo tanto, todavía está muy lejos de ser integrada coherentemente dentro del aparato público. Obviamente la gestión ambiental continuará enfrentando serias dificultades operativas hasta tanto no se encuentren formas de insertar sus funciones transversalmente en el aparato jurídico-institucional y se pueda garantizar coherencia con la estructura de incentivos de otras políticas sectoriales. En la opinión de varios expertos el logro de este objetivo puede exigir reformas jurídicas específicamente orientadas.

C. Consolidar la generación de estadísticas e información ambiental a nivel nacional y local

27. La ausencia de capacidad para monitorear la calidad ambiental y las deficiencias en la generación de estadísticas e información que permita asociar las tendencias ambientales observadas con el comportamiento de los agentes económicos constituye una formidable barrera para instrumentar con éxito una gestión ambiental eficaz. No es posible diseñar ni ajustar instrumentos de gestión eficaces en presencia de importantes vacíos de información. Las funciones de monitoreo, y generación de información y estadísticas ambientales, todavía se encuentran en un estado incipiente de desarrollo en la mayoría de los países de la región. Salvar esta brecha funcional requiere un esfuerzo transectorial de generación de información que involucra a los organismos nacionales de estadística, las autoridades productivas sectoriales, y las autoridades responsables por la gestión ambiental en cada uno de los niveles de gestión: nacional, estatal y local. Un esfuerzo de esta naturaleza toma tiempo y debe ser asumido gradualmente, iniciándose en las zonas críticas que demandan respuestas urgentes y mejoras substanciales en la eficacia ambiental de los instrumentos de gestión existentes. Claramente generar más y mejor información que permita afinar la instrumentación y evaluar la eficacia de la gestión ambiental debe ser una de las prioridades a considerar en los próximos años. Dicho esfuerzo debe ir en paralelo a otro de capacitación y toma de conciencia de la sociedad

civil y el sector privado para interpretar y hacer uso de la información ambiental generada en formas que complementen los objetivos de gestión ambiental a todo nivel.

28. Teniendo en cuenta las limitaciones de índole legal e institucional existentes para que las autoridades ambientales de la región puedan impulsar el uso de instrumentos económicos y a la luz de los resultados documentados, resulta necesario profundizar la investigación sobre los componentes específicos que deben introducirse en las reformas fiscales, y otras reformas de índole administrativa o institucional, para consolidar la plataforma que permita una gestión ambiental más eficaz y con un rango más amplio de instrumentos económicos a su disposición. Ello implica continuar los esfuerzos de articulación entre las políticas ambientales y las políticas sectoriales y macroeconómicas (especialmente las políticas fiscales y las comerciales) y tener en cuenta las condiciones de los países en el diseño e implementación de estos instrumentos. Probablemente la agenda a futuro debe incorporar más actividades de capacitación y asistencia técnica directa a los países.

29. Por otro lado, existe una clara conexión entre esta área de trabajo y otros objetivos establecidos en la ILAC. En este sentido, la investigación sobre instrumentos económicos, política fiscal y financiamiento debe incorporar en su análisis el potencial del uso de estos instrumentos en diversas esferas del desarrollo sostenible, especialmente en la reducción de la pobreza y en la equidad.

⌘ ⌘ ⌘ ⌘

Anexos

Anexo I

Inventario

1. Entre las actividades de las agencias que conforman el CTI en el área de instrumentos económicos y política fiscal se pueden destacar las que aparecen abajo. Varias de estas actividades son el resultado de esfuerzos conjuntos entre las agencias.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



2. Las actividades de la CEPAL en esta área, la mayor parte realizadas conjuntamente con el PNUD, se pueden agrupar en varias etapas.

3. El proyecto *Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe* (1999- actualidad). Durante la primera fase del proyecto se analizaron los desafíos y factores determinantes de la aplicación exitosa de instrumentos económicos en la gestión ambiental de 7 países (Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Venezuela). Actualmente se prepara una segunda fase contemplando estudios 5 países adicionales (Argentina, Cuba, Costa Rica, El Salvador y Perú). Los resultados del proyecto se recogen en el libro *Desafíos y Oportunidades para la Implementación más Efectiva de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental de América Latina y el Caribe*. CEPAL/PNUD 2000.

4. Teniendo en cuenta la necesidad detectada de articular de nuevos espacios de acción política e institucional junto a las autoridades fiscales, las actividades de la CEPAL a partir del año 2002, en conjunto con PNUD y con Banco Mundial se han enfocado en el área de política fiscal y medio ambiente. En este marco se llevó a cabo el Primer Taller Regional sobre Política Fiscal y Medio Ambiente (30 de enero 2003) organizado por la CEPAL, con el apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El objetivo del Taller era promover un diálogo sustantivo entre las autoridades fiscales y autoridades ambientales para identificar oportunidades de sinergia entre la política fiscal y las metas ambientales de los países de la región. En el Taller se presentaron tres casos de estudio: Costa Rica (*Herramientas económicas y fiscales para la gestión ambiental en Costa Rica*), Brasil (*O ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental: o caso do Brasil*) y Colombia (*Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia*). En enero de 2004 está previsto realizar el Segundo Taller Regional sobre Política Fiscal y Medio Ambiente.

5. Otra área complementaria de interés detectada, que guarda relación con la política fiscal y ambiental es la de financiamiento para el desarrollo sostenible. El desafío de cómo financiar las metas del desarrollo sostenible a escala internacional, regional y nacional fue uno de los objetivos centrales de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible que se celebró en Johannesburgo en agosto del 2002. En ese contexto, la CEPAL y el PNUD, considerando la importancia de evaluar cuantitativa y cualitativamente el financiamiento para el desarrollo sostenible disponible y sus características en América Latina y el Caribe, iniciaron en Mayo del 2001 el proyecto conjunto PNUD/CEPAL sobre "*Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible*". El proyecto trata de impulsar en los países de la región metodologías homogéneas y comparables para cuantificar y clasificar el gasto y la inversión ambiental públicos y privados, además de sus fuentes de financiamiento. En una primera etapa de la investigación se ha preparado un documento que recoge el panorama regional, titulado "Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina

y el Caribe: De Monterrey a Johannesburgo", además de siete estudios de caso nacionales (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México y Trinidad y Tobago).

6. Por último, en conjunto con el Banco Mundial, la CEPAL lleva a cabo un programa de capacitación en la región desde el año 2002 que incluye un curso específico sobre *Instrumentos de mercado y fuentes de financiamiento para el desarrollo sostenible*. Hasta la fecha se han realizado dos cursos (Santiago de Chile, 2002 y Cartagena de Indias, 2003) en los que han participado responsables de las decisiones públicas de los países de la región. Está previsto realizar un nuevo curso en el año 2004. Además, en esta fase también se han recogido peticiones concretas de países para llevar a cabo actividades de asistencia técnica.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



7. El papel del PNUMA consiste en apoyar a los países en la transición hacia patrones más sostenibles de producción y consumo. A través del Consejo de Administración, los países miembros del PNUMA han solicitado en forma específica asistencia, particularmente dirigida a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, para el desarrollo y la aplicación de instrumentos económicos en la escala nacional.

8. A fin de cumplir este mandato, el PNUMA ha creado una serie integral de actividades para desarrollar instrumentos económicos desde una perspectiva tanto teórica como práctica.

a) Grupo de Trabajo sobre Instrumentos Económicos del PNUMA

9. En respuesta a este mandato del Consejo de Administración, el PNUMA ha establecido un Grupo de Trabajo sobre Instrumentos Económicos para la protección ambiental. El Grupo de Trabajo está conformado por 20 expertos provenientes de gobiernos, instituciones de investigación y organismos internacionales relevantes tanto de países desarrollados como de países en desarrollo. Los objetivos del Grupo son:

- a) Mejorar el conocimiento acerca del contexto nacional e internacional en el que operan los instrumentos económicos, particularmente en el caso de los países en desarrollo y con economías en transición;
- b) Mejorar el entendimiento de las razones por las que los instrumentos económicos no se aplican en forma generalizada y los mecanismos para hacerlos más aceptables;
- c) Dar asistencia a los gobiernos en la identificación de circunstancias y oportunidades para la aplicación de instrumentos económicos, haciéndolos más aceptables y viables en las escalas local, nacional e internacional;
- d) Apoyar a los gobiernos en la aplicación de instrumentos económicos para cumplir los objetivos ambientales nacionales y para promover políticas comerciales y ambientales de apoyo mutuo, y
- e) Promover la aplicación de instrumentos económicos para cumplir los objetivos de los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMA).

b) Orientación para aplicar instrumentos económicos

10. Actualmente, el Grupo de Trabajo está dedicado a la elaboración de un documento técnico en el que se identifican las oportunidades para aplicar instrumentos económicos

en la escala nacional e internacional. El documento se titula "Oportunidades, prospectos y desafíos en la aplicación de instrumentos económicos en la formulación de políticas ambientales", y proporciona directrices prácticas en relación al momento en que los instrumentos económicos pueden ser más eficaces, considerando el contexto político y las condiciones necesarias para su éxito (por ejemplo, el sistema jurídico y fiscal, la coordinación ministerial, las condiciones macroeconómicas y la estructura industrial, así como especificidades de contaminación). Asimismo, analiza las condiciones necesarias de puntos de referencia para trabajar en enfoques concretos y los posibles efectos de los instrumentos económicos en los objetivos más importantes de las políticas, tales como la equidad, la erradicación de la pobreza y el acceso a las oportunidades del mercado. Este documento será la base de otras iniciativas para el fortalecimiento de capacidades en el futuro.

c) Instrumentos económicos y AMA

11. Otro de los objetivos principales identificados por el Grupo de Trabajo es el de brindar asistencia a los responsables de la formulación de políticas y a los negociadores para un mejor diseño y una mejor aplicación de instrumentos económicos y así cumplir con los objetivos de los Acuerdos Multilaterales Ambientales. Empezando por los Convenios relativos a la biodiversidad (CITES, CDB y Basilea), el PNUMA está estudiando los compromisos que implica cada convenio, analizando la aplicación potencial y real de los instrumentos económicos para cumplir con estas obligaciones e identificar las condiciones para que su ejecución práctica sea exitosa (por ejemplo, participación activa de las comunidades locales, identificación de los beneficios y los beneficiarios, definición del papel del Estado e intercambio de experiencias). Los Secretariados de los Convenios participan estrechamente en la redacción del informe y se espera que los resultados obtenidos sirvan como insumo para las negociaciones de las Conferencias de las Partes y en los procesos nacionales de formulación de políticas.

d) Estudios de caso del PNUMA sobre instrumentos económicos

12. El PNUMA ha dirigido diversos estudios por país en torno a los instrumentos económicos. Estos estudios han sido realizados por institutos de investigación de políticas públicas que conocen las condiciones locales y las prioridades que implican a una amplia gama de partes interesadas, entre las que se encuentran ministros gubernamentales vinculados al tema. Este enfoque garantiza que los resultados obtenidos estén fundados en datos nacionales confiables y en recomendaciones realistas para la formulación de políticas.

13. Actualmente, el PNUMA está por culminar otros seis estudios de país sobre instrumentos económicos (Filipinas: seguimiento al sector forestal; Kenia: sector de desechos; Chile: sector minero; Uganda, Bangladesh y Mauritania: sector pesquero).

e) Los subsidios ambientalmente dañinos

14. Los subsidios otorgados para la explotación de recursos naturales o para actividades contaminantes tienden a originar incentivos económicos perversos, es decir, pueden alentar a los productores a agotar los recursos naturales o a contaminar, y a los consumidores a subestimar los recursos de los que se benefician. Estos subsidios envían señales equivocadas y dañan los principios de "el que contamina, paga" y "el que consume, paga". Además, inhiben el desarrollo de sustitutos menos dañinos para el medio ambiente, desvían los escasos recursos financieros que podrían dedicarse a otros fines de tipo social y pueden distorsionar la competencia. El PNUMA está atendiendo estos problemas, particularmente en el sector energético y el sector pesquero.

15. Por ejemplo, en una reciente iniciativa conjunta sobre energía, el PNUMA y la Agencia Internacional de Energía (AIE) organizaron cuatro talleres regionales en los que se identificaron los diversos desafíos que enfrentan los responsables de la formulación de políticas públicas al reformar los subsidios a los energéticos al tiempo que tratan de alcanzar un desarrollo sostenible. Algunos de estos desafíos son:

- a) Una vez otorgados, es difícil retirar los subsidios a los energéticos; uno de los principales obstáculos es el cabildeo con intereses particulares.
- b) Falta de transparencia, falta de comprensión acerca de cómo definir y medir los subsidios y su impacto, así como las perversas consecuencias que obstaculizan el desarrollo de alternativas viables y la implementación de las reformas necesarias.
- c) No existe un modelo prescriptivo universal para los países que intentan reformar los subsidios a los energéticos. Aunque es posible identificar algunos elementos esenciales para llevar a cabo una reforma exitosa, los esfuerzos en este sentido deben planificarse tomando en cuenta las especificaciones de cada caso.

16. La labor actual del PNUMA tiene por objetivo compartir los conocimientos y las experiencias de los procesos de reforma en cada país. Recientemente se publicó un documento informativo sobre subsidios a los energéticos y sus reformas; ahora el PNUMA trabaja en la compilación de estudios de caso y en el análisis de los resultados obtenidos.

17. A fin de dar seguimiento a su labor sobre subsidios al sector pesquero, el PNUMA ha ejecutado proyectos de país acerca del impacto ambiental de la liberalización comercial en los sectores pesqueros de Uganda, Argentina y Senegal. Todos los estudios realizados señalan la necesidad de respuestas cuidadosas ante la liberalización comercial, entre las que destacan la reforma dirigida a subsidios específicos y los regímenes para la gestión efectiva de la industria pesquera.

18. Se ha difundido ampliamente el documento del PNUMA "Los subsidios a la industria pesquera y la explotación excesiva de los recursos marítimos: hacia un debate estructurado", escrito con el propósito de aclarar la relación entre los subsidios a la industria pesquera, la explotación excesiva y la gestión sostenible de las pesquerías. Para profundizar en el análisis, el PNUMA trabaja en una evaluación del impacto que tienen los subsidios a la industria pesquera en diversas situaciones de gestión y de bioeconomía. Este documento pretende identificar el tipo de subsidios y parámetros de gestión que resultan más nocivos para la dotación de recursos, además de apoyar a los países en la aplicación de reformas a estos subsidios.

19. El PNUMA también realiza talleres periódicos con el objetivo de fomentar una mejor comprensión, cuantificación y clasificación de los efectos económicos, ambientales y sociales de los subsidios al sector de la industria pesquera. En estos talleres se promueve el debate abierto entre los responsables de la formulación de políticas públicas que trabajan en el sector pesquero y en el sector ambiental, así como los negociadores comerciales, los funcionarios de organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, y los representantes de los pescadores tradicionales con miras a lograr un consenso. Los talleres tienen lugar antes de las sesiones de la OMC sobre el tema a fin de preparar la mejor participación de los funcionarios de los sectores ambiental y pesquero de los países en desarrollo en este tipo de reuniones internacionales y para brindar un aporte sustantivo a los debates que surgen dentro de ese comité.

20. Como respuesta a las recomendaciones de la CMDDS, las labores futuras del PNUMA se concentrarán en promover la internalización de los costos ambientales para intensificar la aplicación de instrumentos económicos dentro de la política ambiental nacional, regional e internacional, incluso dentro del contexto de los AMA. El documento de orientación sobre instrumentos económicos del PNUMA ofrecerá un punto de partida hacia la evaluación de mejores mecanismos para identificar y aplicar instrumentos económicos a problemas

ambientales, sobre todo en el mundo en desarrollo. No obstante, se requerirá de un conocimiento más profundo en torno a temas centrales a fin de mejorar el entendimiento y la aplicación de los instrumentos económicos. Estos temas incluyen un análisis más detallado de las diversas formas en que los instrumentos económicos pueden ser útiles en la reducción de la pobreza y la disminución de las disparidades de ingresos, mecanismos para mejorar la aplicación, el monitoreo y la ejecución de instrumentos económicos, y medios para fortalecer las capacidades institucionales para diseñarlos y aplicarlos. Dentro de este proceso, es necesario considerar las condiciones socioeconómicas y las prioridades de desarrollo de los países, sin olvidar el acceso al mercado y los requisitos para el fortalecimiento de capacidades. El PNUMA tiene una disposición plena a colaborar con otras entidades para lograr estos objetivos.

**Banco Interamericano
 de Desarrollo (BID)**



21. La cartera de proyectos en ejecución y en preparación sobre el tema de Instrumentos Económicos y Política Fiscal (meta orientadora número 5) comprende actividades selectivas a nivel regional, y comprenden algunas Cooperaciones Técnicas en ejecución y en preparación – pipeline. El listado de operaciones no incluye actividades no-financieras como son documentos técnicos derivados de seminarios sobre el tema. El listado está actualizado al 12 de agosto del 2003.

A. Cooperaciones Técnicas en Ejecución

No.		Programa/Proyecto
ATN/DC-7155-RS	RG	Innovative Financial Instruments for Natural Disaster Risk Management
	RG	Economic instruments in water and solid waste management (Regional Policy Dialogue, II Environment Dialogue, Feb, 2003). Technical Documents
	RG	Economic valuation of sustainable use of coastal resources and air quality management (Regional Policy Dialogue, III Environment Dialogue, October, 2003). Technical reports, in process.

B. Cooperaciones Técnicas en Preparación

No.		Programa/Proyecto
TC-0101073-RG	R G	Practical applications of financing instruments in three countries
TC-0111009-RG	R G	Development of insurance markets for catastrophe risk. MIF. Plan Puebla-Panama

**Banco Mundial
 (BM)**



Instrumentos Económicos y Política Fiscal	En preparación: Central America Drivers of Growth Study Colombia Environment, Land and Poverty ESW Mexico Environmental Degradation and Poverty ESW
	Activos: Brazil Sustainable Business Project

⌘ ⌘ ⌘ ⌘

Indice

I. Antecedentes	1
A. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible	2
B. Metas del Milenio	2
C. Convenciones Internacionales Ambientales	2
II. Datos generales y su relevancia para la agenda ambiental de América Latina y el Caribe	2
III. Desafíos y opciones de acción para la implementación de instrumentos económicos para la gestión ambiental	5
A. Articulación de nuevos espacios de acción política e institucional junto a las autoridades fiscales:	5
B. Adecuación del marco jurídico-institucional vigente para facilitar la operatividad de los instrumentos de gestión ambiental entre los distintos niveles de gobierno y garantizar su coherencia con otras políticas sectoriales	6
C. Consolidar la generación de estadísticas e información ambiental a nivel nacional y local	6
Anexo I. Inventario	9
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	9
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	10
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	13
Banco Mundial (BM)	13

