

Capítulo 9

LA BASE FINANCIERA PARA LAS ESTRATEGIAS¹

9.1 Introducción

Ninguna estrategia para el desarrollo sostenible puede tener éxito sin respaldo financiero. Ello surge de la experiencia de la Agenda 21, la cual perdió credibilidad cuando la brecha entre lo que se necesitaba y lo que estaba disponible se hizo más evidente.

“ Las declaraciones y programas de la Agenda 21, si bien individualmente son razonables y apremiantes, cuando son tomados en conjunto y sin una referencia a fuentes de financiamiento, parecen poco más que una lista de deseos de cosas que vale la pena tener pero que están lejos de nuestro alcance” (Panayotou, 1994).

Las primeras estrategias nacionales de conservación (SNC), planes ambientales nacionales (PAN), planes de acción para bosques tropicales (PABT) y otras estrategias, también perdieron rápidamente su ímpetu, debido a que un componente crucial del sistema necesario para el desarrollo sostenible —el financiamiento— fue apenas considerado. Las tareas ‘financieras’ de la estrategia se limitaban, frecuentemente, a sumar el costo de las acciones recomendadas y a proponer incrementos en el presupuesto del gobierno. Aun cuando es importante movilizar financiamiento para una estrategia de desarrollo sostenible (en particular para iniciar el proceso de formulación), esto no es suficiente. Al haberse abandonado aquel enfoque del desarrollo sostenible centrado en la elaboración de documentos de planificación (usualmente, en países en desarrollo incorporaban o estaban acompañados de un menú de propuestas de proyectos), para adoptar un enfoque centrado en los ‘procesos’, los requerimientos financieros también han cambiado.

En efecto, ya no se trata de un simple caso de movilización de fondos para dichos proyectos o actividades, con el gobierno liderando su implementación. Una estrategia es vista hoy más como la definición de una visión con amplias direcciones, acordando los atributos de un sendero hacia el desarrollo sostenible e introduciendo los mecanismos claves. Entonces, también se deberá prestar atención a los mecanismos financieros indispensables para internalizar los costos ambientales y sociales, a fin de lograr los cambios necesarios en el enfoque (ver el capítulo 8, en el cual se integran los mecanismos financieros o de mercado dentro de la lista de los instrumentos estratégicos). La principal responsabilidad de introducir las medidas necesarias todavía descansa en el gobierno, pero la intención también es modificar el comportamiento financiero, principalmente del sector privado (por ejemplo, haciendo que pague aquel que contamine o que se beneficie de los servicios ambientales).

Para 1997, la mayoría de los gobiernos se había dado cuenta de la importancia de la viabilidad financiera de las nuevas políticas de desarrollo sostenible. En su informe “Cinco años después de Río”, el Banco Mundial resaltó la necesidad de eliminar los subsidios perversos, de imponer impuestos ambientales y de fijar un pago más adecuado por el derecho de uso, como instrumentos de política que podrían asegurar

La primeras estrategias centraban su atención en costear proyectos de largas “listas de compras”...

... pero ahora el reto es velar por que el sistema financiero en general apoye el desarrollo sostenible...

¹ Este capítulo también se ha beneficiado de la revisión, comentarios y material adicional proporcionado por Tira Banuri (Instituto Ambiental de Suecia, Boston Center) y Nicola Borregaard, Alemania

la sostenibilidad económica. Estos instrumentos pueden ser complementados con un abanico de otros instrumentos que podrían fortalecer la base financiera de las estrategias de desarrollo sostenible; por ejemplo, mercados para los servicios ambientales. Los gobiernos deben poner menos énfasis en financiar la implementación de proyectos y más en definir los marcos generales o en facilitar las actividades; por ejemplo, diseñando los mecanismos de política necesarios o ayudando a ciertos grupos a adecuarse a los cambios requeridos por el desarrollo sostenible. Esto significa que los gobiernos tienen que concentrarse menos en establecer normas prescriptivas y más en iniciativas que tengan un efecto catalizador, canalizando recursos o alentando la cooperación entre los actores.

... lo cual significa hacer participar en el proceso a los inversionistas del sector privado, como asimismo al gobierno

Adicionalmente, las decisiones adoptadas por las instituciones involucradas en asuntos de inversión y financieros deben ser coherentes con los fines y las directivas de la estrategia; de otro modo, todo el proceso de la estrategia se vería amenazado. Para lograr esto, el desarrollo sostenible debe convertirse en un componente integral de los objetivos y operaciones de los inversionistas e instituciones financieras, y estas instituciones tienen que involucrarse completamente en el proceso de elaboración de la estrategia desde el inicio. Por ejemplo, a través de un 'financiamiento semilla' (capital inicial) las instituciones financieras pueden jugar un papel en la reorientación de la industria hacia una producción más sostenible.

Podría argumentarse que si se establecieran mecanismos para internalizar los costos ambientales y sociales del desarrollo, las decisiones de las instituciones financieras se alinearían automáticamente con la orientación de la estrategia. En la práctica, es poco probable que esto suceda en forma natural, dadas las fallas en la información, los costos de transacción y los problemas en la aplicación de las leyes. Por tal razón, es necesario apuntar directamente hacia las instituciones financieras y trabajar con ellas en el análisis de las limitaciones a las inversiones sostenibles.

Es esencial una mayor concentración en la toma de decisiones financieras del sector dada la tendencia de los flujos de capital hacia varios de los países del sur. En efecto, los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo fueron más de cuatro veces los flujos oficiales en el 2000 (Banco Mundial 2001a).

La base financiera para una estrategia de desarrollo sostenible tiene tres dimensiones:

- *Movilizar recursos financieros para actividades específicas*, tales como la formulación, revisión y actividades marco de la estrategia, así como de componentes puntuales de la estrategia que requieran financiamiento específico. Este tema es desarrollado en la sección 9.2
- *Usar mecanismos financieros para alinear los incentivos* con las directivas de la estrategia (sección 9.3).
- *Convertir el desarrollo sostenible* en un elemento central dentro del proceso de toma de decisiones y operaciones de las instituciones financieras y de inversión, tanto en el sector público como en el privado (sección 9.4).

Asimismo, asuntos de escala son estratégicamente importantes para que el desarrollo sostenible pueda ser desarrollado a varios niveles: nacional, sub-nacional y local. A nivel local los recursos económicos son generalmente escasos, hay menores oportunidades económicas para desarrollar e implementar una estrategia, y las instituciones financieras involucradas son probablemente de otro tipo que las que intervienen a nivel nacional. Por ejemplo, las instituciones micro-financieras pueden ser actores claves a nivel local para la sostenibilidad de los medios de subsistencia y

para la pequeña empresa. El equilibrio entre las tres dimensiones puede también diferir, dependiendo del nivel que se trate. A nivel local, el énfasis tendrá que orientarse más a la movilización de fondos, dadas las limitaciones a la capacidad fiscal que usualmente se les aplica a los gobiernos locales.

Este capítulo considera los retos involucrados cuando se abordan estas diferentes dimensiones: en todos los niveles (desde el nacional al local), y tanto en el corto como en el largo plazo.

9.2 Movilizando el financiamiento

Bajo el antiguo paradigma (estrategias en forma de documentos de planificación con portafolios de actividades), la mayor parte del financiamiento estaba asignado a la implementación de proyectos. En el pasado, una parte significativa del apoyo de los donantes hacia los países en desarrollo había sido otorgada para asistirlos en la formulación de planes estratégicos, pero probó ser un mayor desafío garantizar financiamiento para su implementación. Aun en los casos en que el apoyo de los donantes ha sido asegurado para proyectos específicos, usualmente éste se ha restringido a los costos de inversión, y muy rara vez los donantes se han comprometido a cubrir los costos recurrentes durante largos periodos. Consecuentemente, muchos proyectos no han contribuido al desarrollo sostenible.

El enfoque de la Agenda 21 enfatiza la necesidad de contar con un flujo significativo de adicionales y nuevos recursos para los países en desarrollo. La Secretaría de la CNUMAD estima que el costo promedio anual (1993-2000) para implementar la Agenda 21 en los países en desarrollo estaría por encima de los 600 billones de dólares EE.UU., incluyendo alrededor de 125 billones de dólares EE.UU./año en donaciones o préstamos blandos provenientes de la comunidad internacional (Agenda 21, capítulo 33 www.un.org/esa/sustdev). En la práctica, no se recaudó ninguna cifra parecida.

La experiencia muestra que la dependencia en la movilización de grandes sumas de financiamiento adicional (particularmente de donantes) para la implementación de una estrategia de desarrollo sostenible no es realista. Aun cuando existe una creciente presión sobre los países desarrollados para incrementar el monto oficial de apoyo al desarrollo —en particular para cumplir con la meta de 0,7% del PBI— igual habría una brecha financiera. Incluso centrándose sólo en la provisión de bienes públicos globales, la situación no sería muy diferente. El Panel de alto nivel sobre Financiamiento para el Desarrollo de las NU, recientemente ha estimado que “para comenzar a atender estas necesidades probablemente se necesitará al menos 20 billones de dólares EE.UU.”; una suma que, según se señala, es alrededor de cuatro veces el nivel actual de gastos. Por esta razón, se ha señalado la necesidad de encontrar otros caminos para movilizar fondos y tener más confianza en la realineación de los incentivos.

Actualmente, el concepto de estrategia de desarrollo sostenible se enfoca en ‘procesos’ y sistemas. El efecto de esto es diluir la tradicional distinción entre formulación de estrategia e implementación de estrategia y, por extensión, los requerimientos financieros. El proceso establecido para la formulación de una estrategia debe ser visto hoy como una actividad que debe ser mantenida indefinidamente. El enfoque en la implementación tiene que variar hacia el establecimiento de actividades operativas potencialmente autofinanciables que cubran los costos de ajustes, y sólo mínimamente para financiar actividades en el largo plazo.

9.2.1 Los requerimientos financieros de la estrategia

(a) Formulación y revisión

Se necesita financiación para invertir en un eficaz proceso de formulación de estrategia

Si una estrategia va a ser participativa, liderada por el país respectivo y basada en un análisis integral y confiable (Ej. aplicando los principios y elementos que se requieren para hacer efectiva una estrategia, descritos en los cuadros 3.1. y 3.2), entonces los recursos financieros serán necesarios desde las primeras etapas: para investigación, análisis, consultas, comunicaciones y para el desarrollo y mantenimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación. Los recursos requeridos para el proceso de formulación de la estrategia son definidos en la sección 4.8.3. Adicionalmente, los costos de estos procesos no deben ser subestimados, dada la cantidad de tiempo involucrada y la necesidad de mantener un proceso constante —tal como lo refleja el caso de la ECN de Pakistán (Cuadro 9.1) —. Sin embargo, cuánto de la estrategia sea diseñada a partir de actividades y procesos previos tendrá una significativa influencia en su costo. Es de esperar que los costos de repetición de la primera estrategia sean relativamente altos, pero que los costos y el tiempo de elaboración necesarios para las subsecuentes estrategias sean menores.

Recuadro 9.1: Financiando la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán

La ampliamente aplaudida Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán tuvo un periodo de gestación de nueve años. Durante tres años, desde 1988, en los cuales el documento de la estrategia fue elaborado, más de 3000 personas estuvieron involucradas a través de talleres y consultas. Este nivel de participación fue posible porque atrajo desde el inicio el financiamiento de donantes (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y el PNUD).

Se han planteado algunas preocupaciones en cuanto a que el producto (el documento de la ENC y, en consecuencia, el portafolio de proyectos) primó sobre el continuo proceso participativo de interesados múltiples, y que los mecanismos de monitoreo y evaluación fueron ignorados.

Los donantes pensaron que la inversión en el ‘proceso’ había sido ampliamente satisfecha una vez que el documento de la estrategia había sido aprobado. La implementación de proyectos constituyó la mayor prioridad para ellos. Sin embargo, este vuelco redujo dramáticamente el impacto potencial de los proyectos, al no existir más una fuerte capacidad de coordinación, monitoreo, comunicación y diálogo como parte ‘central’ de la estrategia, para mantenerla en el camino correcto y permitirle evolucionar.

Fuente: Hanson et al. 2000.

Más aún, el gobierno no es el único que necesita recursos económicos, otros actores también necesitan apoyo para poder proporcionar insumos efectivos. Mientras que los costos involucrados pueden no siempre ser un problema para el sector privado, ellos pueden dificultar la participación de otros actores, como ONG y gremios. Así, las ONG pueden necesitar apoyo financiero para cubrir los costos en tiempo y viajes para asistir a las reuniones de consulta y para realizar las preparaciones necesarias, tales como investigaciones independientes. Por ejemplo, el gobierno de Nueva Zelanda destinó fondos a las ONG para participar en las discusiones de la Ley de Manejo de Recursos de 1991, y también financió a algunas para realizar trabajos específicos (Dalal-Clayton, 1996).

El precio de asegurar una efectiva participación puede ser alto, pero puede rendir sus frutos después: al garantizar la credibilidad de la estrategia (ver el capítulo 6, en especial la sección 6.4). Esto también surge de la experiencia en Nueva Zelanda, donde la respuesta pública a la Ley de Manejo de Recursos fue mucho más favorable que la de la Estrategia Ambiental 2010, la cual fue elaborada en una forma menos participativa (Dalal-Clayton 1996). En efecto, la difusión de la estrategia (ver el capítulo 7) es parte de los componentes de la participación, y no puede ser olvidada al momento de diseñar el presupuesto para el proceso participativo.

Es decir que, gran parte de los requerimientos financieros serán para preparar y usar los mecanismos de la estrategia, tales como la participación y difusión. Además de financiar estos mecanismos, existen otras dos tareas financieras, relevantes para la formulación de la estrategia:

Primero, los potenciales impactos ambientales, económicos y sociales de las recomendaciones de la estrategia deberán ser evaluados, incluyendo los de las políticas propuestas y cualquier nuevo mecanismo financiero. Un aspecto clave del análisis de dichos impactos será la evaluación de la sustentabilidad económica de cualquier instrumento de política (las herramientas de análisis requeridas para el proceso de creación de la estrategia son enumeradas en el cuadro 5.1). Algunos países han establecido la obligación de realizar análisis socioeconómicos de las normas ambientales (aunque muy raramente se establece este requisito para las políticas en otras áreas). El caso de Chile proporciona un ejemplo reciente en un país en desarrollo (cuadro 9.2).

Existe la necesidad de evaluar las consecuencias de todas las políticas y actividades recomendadas por la estrategia, ...

Recuadro 9.2: Evaluando el impacto de nuevas normas ambientales

El análisis económico de las nuevas normas ambientales fue introducido en Chile en 1996. Luego de haber desarrollado un sistema metodológico para dicho análisis (en el 2001), se elaboraron alrededor de diez estudios de este tipo. Los estudios son llevados a cabo directamente por la Comisión Nacional del Ambiente o por consultores externos, e identifican los costos y beneficios de cada nueva norma, incluyendo los requerimientos financieros que correspondan al sector público y al privado. Usualmente, los estudios se han concentrado en la valoración económica de los impactos ambientales. Sin embargo, un cambio hacia indicadores más efectivos —como por ejemplo la sostenibilidad económica de la regulación— sería sumamente útil y relevante en términos de política, y no requeriría recursos adicionales.

Fuente: Borregaard et al. (2001)

En segundo lugar, el diseño de mecanismos financieros necesita ser sustentado mediante un análisis sobre su potencial impacto en el crecimiento económico, el medio ambiente y la distribución del ingreso. En particular, se debe examinar sus posibles impactos en grupos específicos, y desarrollarse proyectos para ayudar a aquellos afectados a ajustarse durante el periodo de transición. Antes que estos mecanismos sean implementados en su totalidad, necesitarán ser probados en programas pilotos, con el fin de mejorar la comprensión respecto a como van a funcionar en la práctica.

... y evaluar las consecuencias ambientales y sociales del instrumental financiero

(b) Implementación

La implementación de la estrategia implica distintas formas de actividad financiera. A pesar del cambio hacia un enfoque en procesos, todavía habrá algunas actividades

La búsqueda de métodos de autofinanciamiento para implementar una estrategia, a menudo aconsejará recurrir a mecanismos dictados por el mercado; pero hay límites a lo que se puede autofinanciar

que requerirán financiamiento de largo plazo, para las cuales existirá un ámbito limitado para su auto-financiamiento —por ejemplo, redes eficaces de protección social o áreas naturales protegidas. Otras actividades que tienen el potencial de ser autofinanciadas en el largo plazo podrían necesitar apoyo financiero en sus etapas iniciales. Como ejemplos tenemos la sustitución de combustibles con alto contenido de sulfuro por otros que tengan menos sulfuro y la promoción de métodos de producción más limpios. Es más fácil argumentar la importancia de financiar dichas actividades si se plantean como parte de un programa que, en el largo plazo, las convierta en autofinanciables. Finalmente, es probable que la implementación de mecanismos de mercado sean autofinanciables —dependiendo del balance que se haya hecho entre usarlos como un medio para modificar el comportamiento o como fuente de ingreso. Se debe separar fondos para monitorear el impacto de estos mecanismos y, si fuera necesario, para rediseñarlos. Sin embargo, aún habrá actividades que van a requerir financiamiento de largo plazo y que tienen un ámbito limitado de autofinanciamiento, tales como la administración de las áreas naturales protegidas.

9.2.2 Fuentes de financiamiento

a) Donaciones

La financiación por donantes puede ser útil; pero deberían quedar bien entendidas las consecuencias y condicionamientos asociados a las “marcas” de procesos de estrategia favorecidos por donantes

Hoy en día, la mayoría de los procesos de formulación de estrategias en los países en desarrollo han sido financiados por donantes o han sido diseñados para responder a las condiciones de los donantes, y así poder recibir apoyo adicional para otras actividades (Ej. PNAA a mediados de los años 90). Una ventaja del apoyo de los donantes es que se puede disponer de fondos suficientes que normalmente no podrían extraerse del presupuesto corriente del ministerio que dirige la estrategia, en especial para actividades que generalmente no son financiadas en su totalidad, tales como la participación. Pero el lado negativo aparece cuando hay presión (de los donantes) para producir una estrategia dentro de un plazo rígido, con el fin de justificar el apoyo proporcionado o de asegurar asistencia para el desarrollo en el futuro. Esto puede afectar seriamente la calidad de la participación, como en el caso de Pakistán (Cuadro 9.1.). La Iniciativa para países pobres muy endeudados (PPME), otorga ayuda para el pago de la deuda sujeta a la aprobación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza. Se ha hecho notar que existe una tensión entre asegurar un rápido alivio del pago de la deuda y preparar una estrategia de buena calidad con la participación de la sociedad civil (Oficina de Contabilidad General de EE.UU., 2000). Así, mientras los donantes han estado dispuestos a apoyar la formulación inicial del documento para una estrategia, ha probado ser más difícil asegurar las donaciones para su monitoreo y revisión. El reto es persuadir a los donantes de proveer apoyo económico para un proceso continuo, sin resultados predeterminados. El modelo del fondo fiduciario puede ser una solución a este problema (ver sección 9.2.3e).

Otro problema es que los donantes tienen diferentes agendas y prioridades y, por lo tanto, se han inclinado a financiar diferentes actividades o tipos de estrategias. Por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Global se ha concentrado en financiar planes de acción para la biodiversidad en varios países. El FMI y el Banco Mundial han estado promoviendo estrategias de reducción de la pobreza para países de bajos recursos, inicialmente como condición para reducción de la deuda bajo el PPME y, desde julio del 2002, para recibir asistencia del ADI. Los costos de transacción involucrados son considerables —Por ejemplo, la PERP de Uganda tomó más de cinco años para prepararse (Oficina General de Contabilidad de EE.UU., 2000)—. No ayuda el hecho de que las prioridades de los donantes también cambian con el tiempo, como resultado de los cambios en los gobiernos, el personal o los modelos de

desarrollo. Entonces, el desafío está en integrar o modernizar las diversas estrategias y hacer más eficiente el uso de los fondos provenientes de donaciones.

Dos aspectos importantes deben ser tomados en cuenta: un apoyo oportuno de los donantes, proporcionado adecuadamente, puede ser importante para asuntos específicos y puede activar la movilización de recursos varias veces mayores que las cantidades iniciales; y un indicador claro de los potenciales efectos multiplicadores podría ayudar a convencer a los donantes de los beneficios de su contribución.

Usualmente, las donaciones son canalizadas a través de ONG sin pasar por el gobierno —como ha sido el caso de la preparación de varias de las ENC que fueron coordinadas por la UICN. No existen estimados del monto total del financiamiento de donantes privados/ beneficiarios de fondos para el desarrollo sostenible. En lugar de ver a las ONG como competidores o “policías ambientales”, los gobiernos pueden beneficiarse adoptando un enfoque más positivo hacia la contribución de las ONG, las que pueden plantearse a través de propuestas de políticas innovadoras y proyectos de desarrollo sostenible.

(b) Gobierno

Los fondos de gobierno para financiar una estrategia usualmente permiten una redistribución de los gastos de otras actividades. Por lo tanto, es necesario alegar buenas razones para que el gobierno apoye el proceso de elaboración de la estrategia, particularmente en los países pobres en los cuales los ingresos usualmente están limitados por la pequeña base imponible y los problemas de evasión de impuestos. En estos casos existe una mayor oportunidad de justificar actividades marco que eventualmente pudieran llevar a mecanismos de autofinanciamiento, en comparación con la que existe para proyectos que requieren constantes insumos económicos.

La financiación de estrategias por un gobierno probablemente se justifique por razones de eficiencia y equidad; ...

Con frecuencia, los fondos provenientes del gobierno involucran un compromiso de recursos humanos necesarios para la formulación e implementación de la estrategia y la política. Sin embargo, la resistencia del gobierno a asignar fondos para la formulación de la estrategia conlleva el riesgo de que el gobierno, y por lo tanto, la ‘pertenencia de la estrategia’ y las prioridades, puedan modificarse en el transcurso del proceso. El financiamiento puede ser retirado aun antes de haber hecho avances significativos. Este es un problema que incluso puede ocurrir en países del norte —por ejemplo, el *Projet de Société* (proyecto de sociedad) de Canadá, que se inició en noviembre de 1992 con dinero proveniente de Ministerio del Medio Ambiente de Canadá y de otras agencias de gobierno, sufrieron un serio revés cuando el gobierno cambió un año después. El nuevo gobierno estaba preocupado por reducir el déficit fiscal y no destinaría fondos para el proceso, aun cuando el nuevo ministro del ambiente apoyaba la idea. (Dalal-Clayton).

... pero el dominio de la financiación gubernamental puede traerle problemas de credibilidad a la estrategia

Los fondos para implementación de la estrategia provenientes del gobierno pueden ser —y van a tener que ser— bastante significativos. En Chile, el desarrollo de un marco institucional para la administración pública en materia ambiental fue financiado (originalmente en 1992) un tercio por el Banco Mundial y dos tercios por contrapartes chilenas. Cuando el sistema empezó a consolidarse en 1999, los gastos públicos en materia ambiental se habían elevado a 300 millones de dólares EE.UU. anuales aproximadamente, frente a la contribución total de los donantes provenientes de agencias bilaterales que fue de 105 millones de dólares EE.UU. por un lapso de ocho años (Banco Mundial, 2000b).

Los gobiernos pueden crear incentivos para incrementar las donaciones voluntarias para el desarrollo sostenible

Usualmente, los gobiernos canalizan las donaciones disponibles para las ONG. Éstas también necesitan información sobre los programas de los donantes del sector público y privado, así como la disponibilidad de fondos y contactos. Dicho rol canalizador e informativo puede ser desempeñado con relativa facilidad por el gobierno, utilizando recursos existentes y muy pocos recursos marginales adicionales. Sin embargo, los gobiernos pueden ir más allá y trabajar en el fortalecimiento del capital social; el cual, eventualmente, ayudará en la formulación e implementación de la ENDS. Pero este rol requiere recursos más sustanciales. De esta manera, una ENDS podría incluir una revisión de la política e incentivos existentes para las donaciones. En muchos países en desarrollo, las donaciones para medio ambiente o desarrollo sostenible aún no han sido consideradas elegibles para créditos tributarios, los cuales son, por lo general, aplicables a la ayuda humanitaria y a programas culturales o de educación (Fondo para las Américas, 2000). El Banco Interamericano de Desarrollo recientemente se ha visto involucrado en las estrategias de varios países que tenían como objetivo fortalecer a la sociedad civil.

(c) Otras fuentes nacionales de financiamiento

No resulta realista esperar una gran contribución económica de la sociedad civil para el proceso de formulación de la estrategia, excepto cuando las ONG sean los canalizadores de los fondos provenientes de donaciones (ver la sección anterior). Sin embargo, contribuciones de este tipo pueden ser significativas, dado que los procesos de consulta involucran tiempo y el suministro de información por parte de diversos actores. Pero algunos grupos tienen mayor capacidad que otros, tales como las grandes empresas y, en menor medida, las ONG internacionales. El desafío está en asegurar que los grupos menos poderosos no sean impedidos de participar debido a limitaciones económicas.

Las empresas del sector privado —en particular las empresas transnacionales— tienen el mayor potencial para efectuar contribuciones directas para formulación e implementación de estrategias. Como corolario está la necesidad de asegurar que los procesos para la definición de estrategias no se vean comprometidos en ninguna forma. Financiar la estrategia no debe significar comprar influencias. Canalizar las contribuciones del sector privado a través de fondos fiduciarios independientemente administrados (ver la sección 9.2.3e) puede ser una manera de solucionar este problema.

(d) Transferencias internacionales

Se trata de transferencias realizadas por países del norte a países del sur en reconocimiento —o como pago— por proporcionar bienes públicos globales, tales como la conservación de la biodiversidad y la absorción y almacenaje de carbono. Las transferencias son realizadas por agencias multilaterales —en nombre de los países contribuidores, por ONG o, en algunos casos, por el sector privado. Los tres tipos más importantes son analizados a continuación.

El FMAM puede financiar actividades que proporcionen servicios ambientales mundiales consecuentes con las necesidades ambientales locales

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

El FMAM fue creado para financiar proyectos que protejan el medio ambiente global en las áreas de cambio climático, biodiversidad y aguas internacionales. Su contribución a los proyectos está basada en el "costo incremental acordado" a favor

de los países en desarrollo por proporcionar beneficios globales. También financia actividades de habilitación, tales como los planes de acción de biodiversidad. A pesar de que el principio de costo incremental suena simple en teoría, ha probado ser extremadamente difícil de aplicar (de ahí el énfasis en acordado). El enfoque básico adoptado por el FMAM consiste en distinguir entre acciones que proporcionan beneficios globales y aquellas que son de interés nacional, definidas por una línea de base de desarrollo sostenible de nivel nacional. Si existe una brecha entre la situación actual y la línea de base de desarrollo sostenible nacional, las actividades necesarias para cruzar la brecha deben estar financiadas por otras fuentes, pues el FMAM no financiaría esto, dado que no lo considera como incremental.

En parte debido a la necesidad de distinguir los costos incrementales, los proyectos del FMAM están asociados a elevados costos de transacción, tomando de cuatro a nueve años la preparación de los proyectos. Teniendo en cuenta la misión del FMAM, los proyectos son enfocados en los beneficios para el medio ambiente y no en el desarrollo. Aun cuando la participación de las comunidades es enfatizada en los criterios para los proyectos del FMAM, son los proyectos con beneficios ambientales globales, y no con beneficios para las comunidades, los que son financiados.

Recientemente, el FMAM se ha estado moviendo hacia una mayor involucración del sector privado, tanto a nivel de proyectos como a nivel estratégico, utilizando mecanismos financieros de contingencia. El objetivo es incrementar la efectividad en el uso de los fondos FMAM, manteniendo los incentivos de desempeño para los inversionistas privados, y al mismo tiempo reducir los riesgos de inversión (Ej. por nuevas tecnologías o por tecnologías no utilizadas aun en países en desarrollo). Se espera que estos mecanismos influyan sobre otros capitales (públicos o privados) que están en mercados de alto riesgo. Al mismo tiempo, dichos mecanismos reducen la necesidad de donaciones directas.

Los procesos de las ENDS pueden reducir los costos de transacción involucrados en los proyectos FMAM, ya que proporcionarían claridad acerca de la línea de base para el desarrollo sostenible. Sin embargo, por definición, el FMAM no podrá financiar actividades que formen parte directa de la estrategia, ya que éstas serán consideradas como de interés de desarrollo nacional. La potencial contribución de un financiamiento FMAM para una estrategia de desarrollo sostenible será entonces, en principio, a través del financiamiento de actividades de habilitación, tales como la formulación de planes de acción de biodiversidad —el desafío comienza por asegurar que estas actividades sean consistentes con el proceso de la estrategia. En la fase de implementación, el financiamiento del FMAM puede tener un efecto indirecto, pudiendo así servir como catalizador para otros apoyos financieros provenientes de donantes o del co-financiamiento requerido de los gobiernos. También son importantes las condiciones del FMAM para los fondos fiduciarios (ver (f) abajo).

Compensación de emisiones de carbono y el Mecanismo de Desarrollo Limpio²

El Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto permitirá a los países desarrollados implementar proyectos en países en desarrollo que reduzcan las emisiones netas de gases de efecto invernadero. Tiene el objetivo adicional de asistir a los países en desarrollo para que puedan lograr un desarrollo sostenible. Los países desarrollados pueden usar ‘certificados de reducción de emisiones’ (CRE) generados por las actividades de proyectos en países en desarrollo para contribuir con el

Una ENDS ofrece los criterios de desarrollo sostenible locales que se necesitan para el diseño de un proyecto MDL...

² Ver para más detalles: www.cdmcapacity.org (una iniciativa conjunta de IIMAD, EcoSecurities y el Edinburgh Centre for Carbon Management).

cumplimiento de sus propios compromisos de emisiones. Una parte del CRE será retenida por el MDL para ayudar a los países en desarrollo a cubrir los costos de adaptación al cambio climático (ver www.unfccc.de/text/issues/mechanisms). Como se piense que existen mayores oportunidades en los países en desarrollo para reducir gases de efecto invernadero a un menor costo, este mecanismo puede reducir el costo de alcanzar los compromisos, y de esta manera proporcionar poderosos incentivos para la involucración del sector privado. Sin embargo, los analistas han indicado que, dada la excesiva oferta de crédito para emisiones de carbono (ante la ausencia de participación de EE.UU.) y, por lo tanto, los bajos precios, los elevados costos de transacción que involucra el MDL pueden convertirlo en un instrumento poco atractivo para algunos inversionistas (CAEMA, 2001). Los críticos del MDL también han señalado que los costos pueden ser bajos en los países en desarrollo, debido a los bajos estándares sociales y la ausencia de estándares ambientales relacionados con el clima —en lugar de deberse a alguna diferencia en cuanto a la eficiencia en la reducción de emisiones de carbono.

Luego de que la mayoría de los detalles operativos fueran confirmados en Marrakech en noviembre de 2001, las partes habían indicado su intención de ratificar el tratado antes de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Esto ayudará a proporcionar mayor certeza al sector privado respecto al reconocimiento de los mecanismos del Protocolo, en especial el MDL. Los proyectos implementados después de enero del 2000 serán elegibles para créditos de emisión de carbono bajo el MDL. Las anteriores iniciativas de ‘compensación de emisiones de carbono’ tendrán que ser consideradas como beneficios en forma de relaciones públicas o ejercicios de aprendizaje como preparación para el momento en que se implemente el MDL (Landell-Mills *et al.*, próximamente).

... e incrementa también la probabilidad de que los proyectos MDL contribuyan realmente al desarrollo sostenible

Que tanto el MDL y otras iniciativas similares de ‘compensación de emisiones de carbono’ puedan promover actividades que contribuyan al desarrollo sostenible y al mismo tiempo promover la reducción de la pobreza, dependerá de cómo estos sean implementados. En particular, ello estará determinado por el marco utilizado para evaluar los proyectos de acuerdo con sus impactos en el desarrollo sostenible y el alcance de la participación de los actores en la fase de diseño y aprobación de los mismos (Baumert y Petkova, 2000). Corresponde a los gobiernos anfitriones definir los criterios de desarrollo sostenible que deben cumplir los proyectos de MDL. En ese sentido, la ENDS puede resultar muy importante como un punto de referencia clave para dichas iniciativas. Por otra parte, la contribución actual de estas iniciativas de reducción de carbono para ampliar el desarrollo sostenible, será mayor si los procedimientos para evaluar su impacto en el desarrollo sostenible son elaborados a través del proceso de preparación de la estrategia. El fondo de 410 millones de dólares EE.UU. que fue puesto a disposición como asistencia financiera para los países en desarrollo, dentro del contexto del Protocolo (ver “Mecanismos de financiamiento” en el acuerdo de Marrakech), puede ayudar a los países en desarrollo en esta tarea.

Canje de deuda

Se pueden capitalizar, por medio de canjes de deuda, fondos locales independientes...

Este es un mecanismo introducido en los años 80, mediante el cual la deuda o demandas existentes en contra de un país en desarrollo son canceladas a cambio de compromisos ambientales o de desarrollo social (ver Cuadro 9.3). Hasta hace poco, la forma más común era el canje de deuda por protección de la naturaleza. Más recientemente, la iniciativa PPME ha unido el alivio de la deuda con estrategias de reducción de la pobreza para determinados países de bajos ingresos.

Recuadro 9.3: Ejemplos de Canje de Deuda

Perú

En 1994, Canadá canceló 75% de los 22,7 millones de dólares canadienses (valor nominal) de la deuda que el Perú tenía con dicho país. A cambio de ello, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú pagó el 25% del valor de la deuda en moneda local a un Fondo de Pobreza, a UNICEF y a un Fondo para la Naturaleza.

Filipinas

Una deuda bilateral de 32,3 millones de dólares EE.UU. fue convertida a una tasa de amortización del 50%; esto quiere decir, la mitad de la deuda fue condonada. A cambio, el gobierno de Filipinas pagó el equivalente en moneda local de 16,1 millones de dólares EE.UU. a una fundación privada establecida para financiar proyectos ambientales y sociales.

Jamaica

La Fundación Ambiental de Jamaica fue creada para administrar los fondos provenientes de un canje de deuda del gobierno de Estados Unidos. Estos fondos apuntan a las actividades de actores no gubernamentales que promuevan iniciativas de política de desarrollo sostenible a nivel local.

Fuente principal: Kaiser and Lambert 1996.

Como fuente de financiamiento para una ENDS, los canjes de deuda tienen dos principales desventajas:

- Estos pueden no ser necesariamente adicionales, pues las agencias que cancelan o reducen la deuda pueden compensar este aporte reduciendo otras formas de ayuda económica.
- Pueden estar desproporcionadamente enfocados en las prioridades de los países desarrollados. Esta ha sido la principal crítica al canje de deuda por protección de la naturaleza, en particular en los casos en que éste se ha concentrado en áreas naturales protegidas en lugar de usos sostenibles (Ej. Panayotou 1994).

Las PERP requeridos para el alivio de la deuda bajo la iniciativa PPME también han sido criticadas, tal como es analizado en el capítulo 3. Sin embargo, si se puede encontrar la forma de alinear los intereses de los países acreedores con las directivas de la estrategia, entonces éstas pueden resultar ser útiles.

(e) Fondos ambientales nacionales

En algunos países, principalmente en Europa del Este, los gobiernos han asignado a fondos para el medio ambiente los ingresos provenientes de tarifas y multas por contaminación. Estos fondos pueden financiar proyectos ambientales a través de donaciones y préstamos blandos. Esto también puede funcionar a nivel regional (Ej. en Polonia, Zyliz 1994) y a nivel municipal (Ej. in Bulgaria, Klarer *et al.* 1999). Dichos fondos han jugado un rol significativo, ayudando a las empresas a ajustarse a normas ambientales más estrictas y a acelerar los avances en el cuidado del medio ambiente. En Polonia, estos fondos son responsables del 30-40 por ciento del total de los gastos nacionales de inversión en la reducción de la contaminación y de los gastos de inversión en medidas de control durante 1993-1996 (Klarer *et al.*, 1999). Algunos países han creado fondos forestales financiados con el pago de derechos relacionados

... establecidos por el propio gobierno..

a la actividad forestal, tales como tasas según el precio de la madera en pie, impuestos al área e impuestos a la madera. Por ejemplo, en Eslovenia, el gobierno utiliza un impuesto a las ventas de madera de 10 por ciento para financiar un programa de subsidios para apoyar el manejo de bosques (Landell-Mills y Ford, 1999). Ambos tipos de fondos tienen la ventaja de proporcionar financiamiento más estable para actividades tales como el control de la contaminación y el manejo forestal, que generalmente están últimas en la lista de prioridades de los gobiernos (Landell-Mills, 2001).

Dichos fondos podrían jugar un rol importante en la fase de implementación de la estrategia, proporcionando asistencia temporal a las compañías para ayudarlas a hacer los cambios más difíciles de alcanzar y que son necesarios para avanzar hacia la sustentabilidad; por ejemplo, a través de préstamos blandos para tecnologías limpias.

(f) Fondos fiduciarios

... como asimismo por organizaciones privadas

La mayoría de los fondos fiduciarios que son relevantes para el desarrollo sostenible han sido creados para fines ambientales, pero existen algunos con objetivos sociales, tales como la reducción de la pobreza. Ellos reciben fondos de diferentes fuentes, generalmente de donaciones, pero también de canje de deuda e ingresos provenientes de impuestos o pago de derechos (ver sección 9.2.3e). Por ejemplo, el Fondo para la Conservación de Área Protegidas de Belice consiguió 500,000 dólares EE.UU. por año a través de un impuesto a los turistas que ingresaran al país por avión o barco (FMAM, 1999). Pero los fondos fiduciarios generalmente son creados y administrados por organizaciones privadas o ONG. Por esta razón, los analizaremos separadamente de los fondos nacionales ambientales (ver (e) arriba), que tienden a ser creados como agencias de gobierno autónomas. Normalmente, los fondos fiduciarios son dirigidos por una junta cuyos directores son tomados del sector privado, de las ONG, del gobierno y del sector académico; mientras que la administración de sus activos es encargada a profesionales expertos en administración de fondos. Los fondos fiduciarios son más efectivos cuando los temas que abarcan requieren financiamiento durante una cierta cantidad de años; es decir, cuando se requiere financiamiento estable de largo plazo. Usualmente, se distingue entre tres tipos de fondos fiduciarios:

- Fondos de beneficencia, en los cuales sólo se utilizan las ganancias provenientes del capital principal (es decir ganancias provenientes de inversiones);
- fondos de amortización, que desembolsan todo el principal y los ingresos de inversiones por un periodo fijo;
- fondos revolventes, que reciben regularmente nuevos ingresos provenientes de impuestos o pago de derechos.

En la práctica, los fondos fiduciarios pueden involucrar una combinación de estas distintas modalidades. El fondo de conservación del Perú, PROFONANPE, tiene tanto fondos de beneficencia como fondos de amortización (cuadro 9.4).

Una evaluación conducida por el FMAM encontró que los fondos ambientales exitosos eran producto de un amplio proceso de consulta que involucraba gente de distintos sectores en su gestión, los cuales tenían procedimientos transparentes y creíbles. También encontró que era necesario un apoyo activo del gobierno, incluso si el fondo funcionaba fuera del control directo de éste (Smith 2000).

Recuadro 9.4: PROFONANPE – Fondo fiduciario del Perú para la Conservación

El Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE) es una entidad privada sin fines de lucro, establecida en 1992 con la finalidad de apoyar la conservación y la administración de las áreas naturales protegidas. Empezó con financiamiento proveniente de donaciones; sin embargo, en 1995 recibió 5,2 millones de dólares EE.UU. del FMAM para operar como un fondo de beneficencia. Para el 2000 había recibido un total de 28.8 millones de dólares EE.UU. provenientes de varias fuentes, principalmente donantes bilaterales y multilaterales y la Fundación Macarthur. También recibió fondos del gobierno peruano como parte de un acuerdo de canje de deuda. El PROFONANPE tiene planeado ampliar su base de financiamiento para incluir más organizaciones multilaterales y regionales, así como al sector privado. Actualmente, viene explorando, conjuntamente con el Consejo de The Nature Conservancy, cómo acceder a las posibilidades de canje de deuda abiertas por la ley de Conservación de Bosques Tropicales aprobada por el Congreso de Estados Unidos en julio de 1998.

El fondo fiduciario opera fondos de endeudamiento, fondos de amortización y fondos mixtos; así como fondos destinados, fondos de contingencia y donaciones.

El directorio del PROFONANPE incluye representantes de gobierno del Ministerio de Economía y Finanzas y del Instituto Nacional de Recursos Naturales, representantes de la sociedad civil y un representante de los donantes internacionales.

Fuente: www.profonanpe.org.pe

Los fondos independientes ofrecen una fuente sostenible de largo plazo; y pueden así poseer la potencialidad de mantener vivo por muchos años el proceso de estrategia

En diversos países pobres, los fondos fiduciarios podrían servir como mecanismos para financiar el desarrollo y la implementación de ENDS a través de sucesivos ciclos durante varios años. El Fondo para las Américas (ver cuadro 9.5) proporciona un ejemplo de cómo los fondos fiduciarios pueden ser importantes elementos innovadores de las ENDSs, especialmente cuando son administrados por un comité multisectorial.

9.2.3 Movilizando financiamiento a nivel local

De manera progresiva, a través de la descentralización, las autoridades sub-nacionales (Ej. distritales y municipales) vienen asumiendo responsabilidades respecto al desarrollo sostenible, y están preparando sus propias estrategias de desarrollo y planes de acción. Sin embargo, la descentralización formal es raramente respaldada por una adecuada asignación de fondos del gobierno central (ver sección 3.4.2). Las autoridades locales de muchos países en desarrollo tienen muy poca o ninguna capacidad de generar ingresos, y esto hace difícil formular e implementar estrategias creíbles de desarrollo sostenible. Aun en los casos en que sí cuentan con esa capacidad, podría no haber voluntad política de buscar alternativas a la dependencia de recursos provenientes del gobierno nacional.

Ghana nos ofrece un ejemplo de una forma de lidiar con este problema. Cada uno de los 110 distritos de Ghana tiene la responsabilidad de desarrollar e implementar planes de desarrollo distritales anuales y de mediano plazo que deben considerar el desarrollo sostenible. Al menos el cinco por ciento de los ingresos internos del gobierno son asignados, por el parlamento, al Fondo Común de las Asambleas Distritales. Cada año es acordada una fórmula para la distribución entre los distritos,

basada en la cantidad de población e indicadores de nivel de desarrollo. Las asambleas distritales tienen la capacidad de usar estos fondos como capital para ser invertido en actividades de desarrollo (ver Cuadro 3.21).

Recuadro 9.5: El Fondo para las Américas

El Fondo para las Américas fue establecido en los años 90 en cuatro países de América Latina: Argentina, Chile, Colombia y Perú. Estos Fondos se crearon sobre la base de los canjes de deuda entre los Estados Unidos y los países involucrados. Son entidades público-privadas dirigidas a fortalecer la respuesta de la sociedad civil al desarrollo sostenible. Los Fondos han desarrollado distintas estrategias de sostenibilidad y han hecho contribuciones significativas al desarrollo sostenible en sus respectivos países.

Por ejemplo, en Chile, el Fondo para las Américas ha financiado 198 proyectos, así como 14 estudios estratégicos que fueron dirigidos por comités integrados por los interesados y acompañados de estrategias de comunicación. Adicionalmente, ha desarrollado tres programas de cooperación con representantes del sector público y privado, con el fin de promover el manejo sostenible de los recursos naturales del país. Entre 1995 y 2000, el Fondo contribuyó con más de 16 millones de dólares EE.UU. para estos proyectos e iniciativas.

Fuente: www.flla.cl

Se requieren métodos creativos para lograr que los interesados concurren para movilizar las finanzas

Las iniciativas que reúnen a los actores locales, y al mismo tiempo, potencialmente, prometen la futura sostenibilidad económica de una estrategia local de desarrollo sostenible, requieren un ‘financiamiento semilla’ (capital inicial) que les permita construir la confianza y crear un marco institucional básico. Subsecuentemente, se pueden buscar contribuciones de actores locales, en especial de empresas privadas. Una experiencia en ese sentido está siendo llevada a cabo en la región de Antofagasta, Chile (ver www.cipma.cl/bolsambiental/). En Tailandia, las concesiones tributarias otorgadas por el gobierno nacional a las empresas multinacionales fueron un incentivo importante para participar en la iniciativa de Tailandesa de Negocios para el Desarrollo Rural, la cual promueve el sustento de la población rural. (Grieg-Gran, 2001).

9.3 Usando mecanismos de mercado para crear incentivos para el desarrollo sostenible

“Es necesario aprender más de aquellos lugares donde el sector privado ha adoptado espontáneamente prácticas sostenibles –aprendiendo las lecciones de las señales eficientes de las políticas y el mercado que coinciden con las motivaciones de los productores”.

Hanson *et al.* (2000)

(Comentarios sobre la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán)

Los mecanismos de mercado pueden capturar fondos de usuarios y contaminadores de recursos ambientales

Los mecanismos de mercado pueden crear incentivos poderosos para lograr los objetivos de la estrategia, y pueden tener efectos más duraderos que la movilización de financiamiento para proyectos específicos. Por ejemplo, es inútil financiar plantas de tratamiento de aguas residuales si a las compañías no se les cobra lo suficiente por arrojar residuos en las aguas. Aun cuando los mecanismos de mercado pueden generar algunas ganancias, su efecto más importante es captar mayores recursos

económicos de los contaminadores, usuarios de recursos o beneficiarios de servicios ambientales, y cambiar su comportamiento.³ Así, el uso de estos mecanismos puede generar una reducción de gastos por parte del gobierno y un uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, es probable que cambie la distribución de dichos recursos. En efecto, la introducción de una tarifa por la emisión de contaminantes industriales significa que las compañías tendrán que pagar por la utilización de la capacidad de asimilación del medio ambiente, cuando antes podían acceder a ella sin costo alguno. Por esta razón, puede ser necesario contar con financiamiento en el corto plazo para ayudar a ciertos grupos a adecuarse.

Una serie de informes ha tratado el tema de mecanismos de financiamiento para el desarrollo sostenible; por ejemplo, Panayotou (1994) sobre la Agenda 21, y Landell Mills (2000) y Richards (1999) sobre manejo sostenible de los bosques. La literatura sobre mecanismos de mercado para el desarrollo sostenible es extensa. En el informe del Banco Mundial (1997), *Cinco años después de Río*, una matriz de políticas describe diferentes mecanismos de mercado y proporciona ejemplos concretos de su implementación. En años recientes, varias iniciativas han considerado el tema de cómo los mecanismos de mercado pueden ser implementados adecuadamente a partir de una implementación lenta, en particular en el contexto de los países en desarrollo. Una iniciativa en marcha es la del Grupo de Expertos sobre la Introducción de Instrumentos Económicos del PNUME, dirigida por su Unidad de Economía y Comercio. Los mecanismos de mercado pueden operar a nivel nacional (9.3.1) y, en menor medida, a nivel local (9.3.2).

9.3.1 Mecanismos de mercado a nivel nacional

Existen tres enfoques básicos:

- Remover los mecanismos financieros existentes que trabajen en contra del desarrollo sostenible, tales como subsidios a la energía.
- Adaptar los mecanismos de mercado existentes.
- Introducir mecanismos financieros nuevos que internalicen las externalidades ambientales y sociales.

Los tres tipos de medidas tendrán ganadores y perdedores, y sus impactos y efectividades variarán dependiendo de la naturaleza del sector o del asunto ambiental o social en cuestión. Por esta razón, primero es necesario un estudio de sus potenciales impactos, tal como se discute en la sección 9.2.

(a) Removiendo los incentivos perversos

Por una serie de razones, insumos claves para la producción, tales como energía, agua y pesticidas, son generalmente valorados por debajo del costo marginal privado. Esto puede deberse a los subsidios del gobierno o los controles de precios que buscan alentar la actividad productiva industrial. Alternativamente, la racionalidad puede estar en proteger los intereses de los grupos de bajos ingresos o en proporcionar servicios que se considere tengan beneficios en la salud pública. En algunos casos, puede considerarse más simple, en términos administrativos, tener políticas tarifarias

La terminación de los subsidios a la energía y al uso de recursos puede ser de beneficio para el desarrollo sostenible...

³ La distinción entre mecanismos financieros e instrumentos de política para lograr el desarrollo sostenible puede convertirse en algo confuso. El énfasis aquí es en aquellas medidas políticas que puede ser clasificadas como financieras.

menos precisas. WRI (1996) estima que, en promedio, en los países en desarrollo un consumidor paga sólo el 35 por ciento del costo del abastecimiento de agua. Esta subvaloración genera no sólo pérdidas económicas, sino también costos ambientales, ya que incentiva actividades que utilizan recursos naturales o degradan el medio ambiente. Por ejemplo, en el caso de Polonia, se estimó que la remoción de subsidios a la generación de energía podría haber reducido las emisiones de partículas de óxido sulfúrico en más de un 30% entre 1989 y 1995 (Banco Mundial, 1992).

Tal como lo señala Panayotou (1994), la remoción de subsidios distorcionantes tiene una cantidad de efectos positivos. Ésta libera recursos financieros que pueden entonces ser distribuidos en actividades más beneficiosas para el desarrollo sostenible. Mejora el medio ambiente, alienta la eficiencia económica y es probable que mejore la distribución de los ingresos. La OCDE (1998), a partir de estudios de casos en varios de sus países miembros, ha demostrado cómo la remoción de subsidios en agricultura, energía, actividades industriales y transporte puede llevar a situaciones beneficiosas para todos.

... incluso para los pobres

Aun en los lugares donde los subsidios tienen por finalidad proteger los intereses de los pobres o proporcionar beneficios de salud pública (Ej. abastecimiento gratis o subsidiado de agua), estos pueden ser contraproducentes para los objetivos del desarrollo sostenible. Muchos de los problemas en el abastecimiento de agua y el saneamiento provienen de una insuficiente recuperación de los costos. Al mismo tiempo, es menos probable que los pobres sean conectados a sistemas municipales subsidiados de abastecimiento de agua y saneamiento (Johnstone 1997). En lugar de proporcionar servicios urbanos de mala calidad a tarifas subsidiadas, sería mejor cobrar la tarifa completa por un servicio que sea más confiable y que se ajuste más a las necesidades de la población de bajos ingresos (Panayotou 1994). Involucrar a las comunidades en la prestación de dichos servicios puede también reducir las necesidades de financiamiento. Dentro del marco del desarrollo de proyectos en Pakistán, se ha estimado que un servicio que cueste 1 dólar EE.UU., cuando es proporcionado por una comunidad local, cuesta entre 3 y 5 dólares cuando forma parte de un proyecto del gobierno y entre 7 y 30 dólares si es el componente de un proyecto financiado por el Banco Mundial (Hassan 2001).

Identificar y adoptar tales incentivos perversos requiere la participación del Ministro de Economía o de la autoridad equivalente, así como de otros departamentos de línea, ya que estos pueden involucrar un replanteamiento radical de la política tributaria estándar —como nos lo muestra el caso de Bélgica (cuadro 9.6).

(b) Adaptando los mecanismos de mercado existentes

Muchos de los mecanismos de mercado en vigor poseen potencialidad para desarrollo sostenible si se les “reorienta” hacia resultados sustentables

Para poder crear un incentivo para el desarrollo sostenible, usualmente es mejor adaptar las políticas existentes para que éstas consideren más adecuadamente los objetivos del desarrollo sostenible, en lugar de removerlos o introducir nuevos mecanismos. Un estudio sobre instrumentos adaptables en Chile los llamó “pseudo instrumentos económicos para la creación de políticas ambientales” (ECLAC, 2001); enfatizando que, mientras estos instrumentos parecen ser mecanismos de mercado para la generación de políticas ambientales; en realidad, originalmente fueron diseñados por razones puramente económicas. Este estudio proporciona ejemplos de dichos instrumentos, incluyendo:

- Un subsidio para actividades de reforestación que originalmente incluía tanto especies exóticas como nativas. Dicho subsidio ha sido reorientado hacia especies

Recuadro 9.6: Integrando los objetivos del desarrollo sostenible dentro del sistema tributario -Bélgica

Bélgica ha priorizado la incorporación de los principios del desarrollo sostenible como elemento principal dentro del sistema fiscal en su Plan Federal de Desarrollo Sostenible 2000-2004. Su objetivo es revisar la base imponible, abolir los regímenes fiscales preferentes para productos y procesos productivos que contaminen, introducir un impuesto (suplementario) sobre pautas de producción o consumo que son indeseables por razones sociales o ecológicas, y/o introducir regímenes preferentes para aquellos que sí son deseables.

Un grupo de trabajo interdepartamental, presidido por el Ministro de Economía, va a preparar un reporte sobre la reforma tributaria verde. Primero, el grupo preparó un inventario de todas las exenciones y reducciones que existen dentro del sistema fiscal y que van en contra del desarrollo sostenible, y después formulará propuestas para corregir dicha situación. Asimismo, mirará varias propuestas de impuestos verdes.

Fuente: Plan Federal para el Desarrollo Sostenible 2000-2004, Bélgica.

nativas y sólo para pequeños y medianos propietarios, tomando en cuenta las consideraciones sociales y ambientales.

- Un sistema en el cual los derechos de uso del agua han sido asignados libres de pago alguno, sin restricciones referidas al acaparamiento del agua.

Un punto importante es que la adaptación de los mecanismos de mercado existentes es relativamente fácil de implementar, y no se requiere un nuevo sistema administrativo para introducirlos. Por lo tanto, estos podrían ser percibidos como una opción más viable que la de introducir mecanismos totalmente nuevos.

(c) Nuevos mecanismos de mercado

Los mecanismos de mercado pueden penalizar a las compañías o a los individuos por impactos ambientales o sociales negativos. También pueden hacer que paguen por el uso de los recursos naturales, o pueden recompensarlos por proporcionar servicios ambientales o sociales. Estos enfoques tienen tres principales ventajas:

- Pueden reducir los costos de lograr los objetivos para el desarrollo sostenible establecidos en la estrategia.
- Pueden proporcionar incentivos continuos por innovación y perfeccionamiento.
- Proporcionan una fuente de ingresos que puede ser usada para los fines de la estrategia de desarrollo sostenible —sea a través de financiamiento asignado a actividades específicas, como contribución a un fondo ambiental o social, o para compensar otros impuestos (Ej. impuestos laborales). Por ejemplo, en Europa del Este, los fondos ambientales creados a partir del establecimiento de varias tarifas ambientales están jugando un rol clave en el camino hacia la solución de los problemas ambientales.

Se pueden proyectar nuevos mecanismos de mercado para producir múltiples beneficios al desarrollo sostenible; ...

Actualmente existen diversas experiencias sobre una amplia gama de mecanismos que han sido introducidos tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, de los cuales se pueden extraer lecciones significativas (ver cuadro 9.7).

Recuadro 9.7: Mecanismos de mercado para lograr los objetivos del desarrollo sostenible

- Tarifas a las emisiones, tales como tarifas a los efluentes e impuestos al SO₂ y NO_x — para alentar a las empresas a reducir sus emisiones a través de procesos integrales y medidas de atenuación (“end-of-pipe”) a fin de evitar cobros por el pago de tarifas.
- Impuestos a los residuos (Ej. impuestos a los vertederos de basuras) para hacer la eliminación final de estos más costosa. Así se promovería el reciclaje y una reducción en la generación de residuos.
- Los impuestos a los productos; por ejemplo, energía, lubricantes, aceites, baterías, fertilizantes, pesticidas y empaquetado, así como otros productos que tienen impactos ambientales en su manufacturación, consumo y disposición final.
- La diferenciación en los impuestos para favorecer la sostenibilidad (Ej. gasolina con o sin plomo), desviando el consumo de un producto más contaminante hacia un producto menos contaminante.
- Cargas a los usuarios, tales como el pago de un derecho de entrada a los parques naturales.
- Subsidios o créditos preferentes por la introducción de tecnología limpia u otra forma de producción que implique la generación de externalidades ambientales positivas.
- Incrementar la generación de rentas (Ej. de concesiones forestales) a través de licitaciones competitivas e impuestos calculado según el área, o cobrando por la extracción del agua (Ej. fijando precio al agua subterránea, como lo hace Tailandia).
- El desempeño ambiental ligado a la minería y la actividad forestal debe conllevar la obligación de asegurar que las minas abandonadas sean recuperadas y que se lleve a cabo la reforestación o el manejo sostenible del bosque.
- Sistemas de devolución de depósitos (Ej. sobre empaquetado) para incentivar el reuso, el reciclaje o la disposición final controlada. Se hace un depósito para comprar un producto y éste es reembolsado cuando el producto —en algunos casos su envoltura— es devuelto a un lugar designado.
- Mercados para servicios ambientales: por ejemplo, permisos negociables de SO₂, ‘comercio de compensación de emisiones de carbono’, derechos de desarrollo transferibles o pagos para la protección de cuencas hidrográficas (ver Cuadro 2.1 en el Capítulo 2).

... pero hay varias limitaciones a su eficaz accionar...

Los aspectos principales asociados a dichos mecanismos son:

- *Determinar el nivel apropiado de la tarifa o pago.* Los primeros esquemas fueron introducidos más como mecanismos para incrementar las rentas que con la idea de modificar comportamientos. Por lo tanto, las tarifas fueron bajas. Posteriormente, los esquemas han tratado de poner más énfasis en los efectos de los incentivos.

- *Exigir pagos y lidiar con la evasión* sin incrementar indebidamente los costos administrativos involucrados, en particular donde existe una pobre aplicación de las regulaciones. Las tarifas a las aguas residuales han padecido de una pobre aplicación (Seroa *et al.* 2000).
- *Superar las resistencias de ciertos grupos* que probablemente pierdan como resultado de la introducción de los mecanismos financieros. Por ejemplo, los impuestos a los combustibles fósiles han sido resistidos por sectores industriales que realizan un uso intensivo de energía, con la consecuencia de que éstos impuestos han sido frecuentemente diluidos por la inclusión de excepciones y reducciones. La cooperación internacional puede ayudar a superar estos problemas. Por ejemplo, en la reunión del Comité Preparatorio para la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo de las NU, en octubre 2001, la introducción de un impuesto al carbono a escala internacional fue considerado como uno de los principales mecanismos mediante los cuales se puede promover el desarrollo sostenible. Mientras las naciones industrializadas tendrían que contribuir con cierta proporción del impuesto a la agencia internacional encargada de su administración, los países en desarrollo podrían estar eximidos de dicha obligación, pudiendo, de esta manera, asignar la suma total a las estrategias de desarrollo sostenible.
- *Enfrentando los impactos regresivos sobre los pobres*, quienes tienen poca capacidad de adaptarse a los cambios propuestos. Por ejemplo, los impuestos a los combustibles fósiles pueden tener impactos adversos sobre los pobres a menos que se pueda dar asistencia a estos grupos para que adopten medidas de ahorro de energía, (Ej. cambiando sus equipos de cocina y calefacción por otros nuevos, más eficientes).
- *Asegurar que los ingresos obtenidos sean usados apropiadamente* y dar garantías contra su apropiación indebida. Normalmente, esto involucraría el establecimiento de una estructura institucional.

La OCDE (1997b, 2001) ha evaluado los mecanismos de mercado en sus países miembros. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe recientemente ha compilado las primeras evaluaciones de estos mecanismos en dicha región (ECLAC 2001).

Algunos mecanismos financieros transfieren los costos de control y monitoreo del Estado a las empresas. Pero tales enfoques generalmente son dejados fuera del ‘menú’ general de mecanismos de mercado, debido a que carecen de incentivos provenientes de los mecanismos de mercado tradicionales. Sin embargo, en el contexto de un país en desarrollo éstos pueden resultar instrumentos importantes para el financiamiento de las herramientas de política ambiental. En el Perú, el costo de monitoreo de los planes ambientales de las empresas mineras es cubierto por las compañías involucradas (CONAM, 1998).

... que el proceso de estrategia puede contribuir a superar

9.3.2 Mecanismos de mercado de nivel local

La medida en la cual los mecanismos descritos líneas arriba pueden ser aplicados por los gobiernos locales depende del nivel de descentralización, y de la división conexas de las responsabilidades y la autoridad. En muchos casos, los gobiernos locales tienen una limitada autoridad para crear impuestos. Pero usualmente pueden tener control sobre la provisión de los servicios urbanos, tales como la recolección de residuos, el

abastecimiento de agua y los servicios sanitarios. Mayores costos de recuperación provenientes de los servicios controlados a nivel local movilizarán financiamiento y al mismo tiempo incrementarán la eficiencia en la utilización de los recursos naturales. Brasil nos proporciona un ejemplo de un mecanismo financiero para alcanzar los objetivos ambientales y sociales que opera a nivel local (cuadro 9.8).

Recuadro 9.8: Los mecanismos de mercado para objetivos ambientales a nivel local: El ICMS Ecológico

El ICMS ecológico muestra cómo las reglas sobre la distribución de las rentas entre los distintos niveles de gobierno pueden afectar los incentivos para el desarrollo sostenible a nivel local. El ICMS es un impuesto a las ventas recaudado por los diversos estados del Brasil. Bajo la constitución brasileña, los estados federados deben pasar un 25% de los ingresos del ICMS a las municipalidades. De esta cantidad, el 75% es distribuido entre las municipalidades sobre la base del valor agregado que éstas generan. El 25% restante es dividido entre las municipalidades de acuerdo con criterios elegidos por el gobierno estatal. Tradicionalmente, estos criterios han sido: población, superficie de tierras y producción agrícola. Pero en algunos estados del Brasil, se ha introducido un criterio ecológico. Éste está basado en el área de tierras sujetas a protección y, en algunos casos, la calidad de dicha protección. Esto proporciona un incentivo a las municipalidades para designar áreas protegidas y para mejorar la administración de las existentes. En el Estado de Paraná, 2,5% del total de rentas entregado a las municipalidades es distribuido de acuerdo con dicho criterio ecológico. Otro 2,5% es distribuido sobre la base de las áreas de protección de cuencas. En Minas Gerais, además de este criterio ecológico, la distribución se hace también sobre la base de la calidad de los servicios urbanos, sanitarios y la disposición final de los residuos.

Fuente: Grieg-Gran (2000)

9.4 Incorporando el desarrollo sostenible como lenguaje común en los procesos de toma de decisiones financieras y de inversión

Los inversionistas debieran incluir los criterios de desarrollo sostenible local en su toma de decisión

El éxito y la credibilidad de una estrategia para el desarrollo sostenible dependen de la medida en que los interesados clave actúen en concordancia con dicha estrategia. Por ejemplo, una estrategia que enfatiza la promoción de energías renovables o la eficiencia energética es socavada si las organizaciones del sector privado o público invierten en plantas de generación de energía con combustibles fósiles. Esto quiere decir que las decisiones financieras claves tienen que ser coherentes con la ENDS y, al mismo tiempo, la incorporación de los objetivos del desarrollo sostenible en los procesos de toma de decisiones de las compañías debe ser uno de los objetivos claves de la ENDS. A fin de lograr esto, distintos actores deben ser involucrados; en especial: dependencias de gobierno, el sector privado y las instituciones financieras tanto del país como del extranjero (ver cuadro 9.9). Dada la importancia de la inversión extranjera en los países en desarrollo, la situación se complica ante la necesidad de incorporar empresas extranjeras y a las instituciones financieras que las apoyan. La mayoría de las decisiones corporativas sobre inversión extranjera directa (IED) involucra la participación de una institución financiera —ya sea directamente, a través de la provisión de un préstamo para cubrir los costos de instalación, o indirectamente; por ejemplo, a través de la provisión de seguros contra riesgos. Las instituciones financieras locales, que en los países en desarrollo cada vez más son propiedad de capitales extranjeros, también constituyen fuentes importantes de financiamiento para las empresas productivas.

Recuadro 9.9: Tipo de instituciones involucradas en las decisiones de inversión del sector privado en los países en desarrollo

Agencias oficiales

Nacionales

- Ministerio de Industria o Finanzas, y otros ministerios que participan en negociaciones con inversionistas extranjeros.
- Agencias de promoción de la inversión o Directorios de inversiones —a nivel nacional y sub-nacional—. Son los encargados de publicitar las oportunidades de inversión en el país y de atraer la inversión extranjera
- Los bancos nacionales de desarrollo. Estos proporcionan préstamos y recursos propios para las empresas locales.

Instituciones multilaterales/bilaterales de desarrollo financiero

Las agencias de desarrollo económico (Ej. CFI y el Swedfund) buscan promover la expansión del sector privado en los países en desarrollo a través del otorgamiento de fondos o recursos propios, así como canalizando el capital privado. También invierten en fondos para capitales de riesgo, con el fin proporcionar financiamiento para la creación de empresas.

Agencia de exportación de créditos

Las agencias de exportación de créditos (AEC) originalmente fueron creadas para promover el comercio, proporcionando respaldo del gobierno a las empresas (por el riesgo involucrado en exportar) o dándoles asistencia a los compradores en forma de financiamiento. Hoy en día, las funciones de las AEC son mucho más amplias y se extienden a dar garantías a las inversiones, brindar seguros contra riesgos políticos y, en algunos casos, financiamiento directo para inversiones a través de préstamos o recursos propios. En ese sentido, las AEC juegan un papel importante en las decisiones sobre inversiones directas, en particular aquellas relacionadas con proyectos de infraestructura, minería y petróleo. Su participación puede determinar si el proyecto sigue adelante o no.

Sector privado

Administradores de activos

Las instituciones que administran fondos de pensión y fondos mutuos en los países en desarrollo son inversionistas importantes de varias empresas transnacionales y/o empresas con cadenas de producción en países en desarrollo. También invierten directamente, aunque en menor medida, en empresas cotizadas en bolsa de los países en desarrollo. En algunos países de medianos ingresos, los fondos locales de pensiones se están convirtiendo en inversionistas importantes.

Los bancos comerciales apoyan la inversión extranjera directa y a las empresas locales a través del financiamiento corporativo y de proyectos que se otorgan para nuevas instalaciones, expansión o adquisición de empresas.

Capital privado/ capital-riesgo Es usualmente invertido en empresas que no están cotizadas en bolsa. Generalmente se trata de inversiones de alto retorno, por ser actividades de alto riesgo. Esta clase de inversión es particularmente importante para el financiamiento del establecimiento y la reestructuración de las empresas

La evaluación de las motivaciones de los inversionistas y de los criterios de inversión por los que actualmente se rigen es una útil tarea de estrategia

Para desarrollar una ENDS coherente con los instrumentos apropiados, es importante entender los motivos que tienen las compañías y las instituciones financieras para adoptar el desarrollo sostenible. Un requisito clave es mejorar el acceso a la información vinculada a las decisiones de inversión de las compañías y las instituciones financieras —una condición necesaria para canalizar los recursos privados hacia inversiones sostenibles y para monitorear el impacto de sus actividades.

9.4.1 Razones para adoptar un desarrollo sostenible

Para todos los tipos de instituciones enumeradas en el cuadro 9.9, una pregunta clave es: ¿por qué deberían estar interesadas en dar al desarrollo sostenible una consideración central en sus operaciones?

Los organismos de desarrollo económico (ODE) multilaterales y bilaterales y las agencias de crédito para exportación (ACE) han sido criticados por las ONG debido el aparente conflicto entre sus decisiones financieras y las políticas de sus gobiernos respectivos sobre cooperación y desarrollo sostenible (o las metas de desarrollo internacionales, para el caso de los organismos multilaterales). El objetivo primordial de las ACE es promover el desarrollo industrial o las exportaciones del país de origen; Pero un importante móvil es la necesidad de mantener la coherencia con la política de gobierno general. De este modo, hasta hace poco se había prestado poca atención a los impactos del desarrollo financiados por estos organismos en los países anfitriones. Sin embargo, las presiones de las ONG están forzándolos a tomar en cuenta más ampliamente los impactos de sus actividades.

Esto surge a partir de ciertos proyectos controvertidos, que involucraron financiamiento de las ACE; tales como la represa de los Tres Gorges en China y la Represa Illisu en Turquía. A finales del 2000, el Departamento de Garantía de Créditos para Exportaciones del Reino Unido, publicó una declaración de principios de negocios. La meta era asegurar que sus actividades reflejaran las políticas sobre desarrollo sostenible, medio ambiente, derechos humanos, buena gobernanza y comercio del gobierno (ver: www.ecgd.gov.uk). Las ACE de otros países miembros de la OCDE están desarrollando políticas similares, y esta última está desarrollando directrices para las ACE, a fin de asegurar la igualdad de condiciones para las compañías.

Para las instituciones del gobierno del país anfitrión, el argumento de la ‘coherencia’ es menos imperioso. Las presiones para competir con otros países por inversiones internas podrían llevar a la aceptación de actividades IED que entren en conflicto con una ENDS en términos de estándares ambientales y sociales. Asimismo, la asignación de incentivos o impuestos a las concesiones puede minar las posibilidades de los mecanismos financieros de dirigir el desarrollo sostenible introducido en la estrategia. Dos factores pueden motivar esta falta de interés en la coherencia: la presión institucional para lograr ciertos objetivos (Ej. el número y tamaño de las transacciones en inversiones privadas, o el número de puestos de trabajo creados); y la percepción de que adoptar un desarrollo sostenible será un costo neto.

Sin embargo, se ha observado que los gobiernos más exitosos en atraer IFD son también aquellos que cumplen con los requisitos de buena gobernanza. Por lo tanto, en lugar de utilizar un enfoque tradicional de incentivos, un enfoque basado en normas —concentrándose en la creación de reglas más estables y transparentes para los inversionistas— podría ser efectivo como medio para atraer IED, sin debilitar necesariamente los estándares ambientales y laborales (Oman, 2000). A fin de

convencer a las instituciones de gobierno encargadas de las inversiones sobre la necesidad de adoptar un desarrollo sostenible, será necesario para el proceso de las ENDS adoptar las reglas que gobiernan las inversiones.

Para las instituciones del sector privado, el argumento más efectivo es, que exista un argumento económico para adoptar los asuntos del desarrollo sostenible. Esto es ilustrado por los hallazgos de un estudio del PNUMA sobre instituciones financieras, el cual encontró que un obstáculo significativo para integrar los asuntos ambientales en el análisis de créditos e inversiones fue la percepción de que dichos aspectos no eran importantes en términos de rentabilidad (UNEP/PWC, 1998). Sin embargo, este argumento económico es promovido también por instituciones del sector público, especialmente debido a las presiones que tienen para operar a nivel comercial.

El argumento económico para adoptar el desarrollo sostenible puede ser considerado a dos niveles: a nivel de las empresas y a nivel de la institución financiera que la respalda.

(a) A nivel de empresa

Generalmente se argumenta que las compañías que practican la responsabilidad social corporativa tienen una serie de beneficios económicos que, en definitiva, influyen en los riesgos y en la rentabilidad de las inversiones. Los argumentos típicos incluyen:

- *El costo de los ahorros.* Usualmente, las tecnologías limpias son más eficientes y, al mismo tiempo, la reducción del uso de materias primas y el aumento del reciclaje pueden reducir los costos de producción. De manera similar, condiciones laborales adecuadas pueden llevar a una mayor productividad, a la disminución de los conflictos con los sindicatos y a hacer más fácil la contratación y permanencia de los empleados.
- *Mayor preparación.* Los cambios en la legislación (Ej. regulaciones más estrictas) o en las normas sobre responsabilidad por daños pueden involucrar costos significativos —a veces éstos no son anticipados por las empresas. Así, las empresas que pueden prepararse para los cambios en las normas —por ejemplo, a través de acciones voluntarias— tendrán una ventaja competitiva.
- *Beneficios del mercado.* Las compañías que pueden demostrar que cumplen con rigurosos estándares ambientales y sociales pueden, asimismo, generar beneficios financieros. Ellos tendrían acceso a ciertos mercados que muestran preocupación por el medio ambiente, o tendrían más probabilidades de mantener sus mercados actuales, si los compradores adoptan estándares más estrictos para sus compras o garantizan precios más altos para los productos
- *Reputación y manejo de riesgos.* Las prácticas comerciales responsables tienen un impacto positivo en la reputación e imagen pública de las compañías. La pérdida de reputación puede afectar las ventas, particularmente cuando las campañas de las ONG llaman a un boicot de consumidores. En términos generales, puede afectar la ‘licencia social para operar’ de la compañía. Salvaguardar la reputación es importante para mantener una buena relación con las autoridades y la comunidad local. Esta conducta puede traer beneficios económicos: reduciendo el tiempo necesario para asegurar la aprobación del gobierno y logrando el apoyo de la comunidad para nuevas actividades o para una expansión de la empresa.

El argumento económico para adoptar el desarrollo sostenible tiene que ser explorado a través del proceso de estrategia, tanto desde el punto de vista propio de las empresas...

... como desde el punto de vista propio de los inversionistas

(b) El argumento económico desde el punto de vista de las instituciones financieras

Los beneficios económicos de las compañías que adoptan aspectos de desarrollo sostenible se traducen en altos rendimientos o bajos riesgos para los inversionistas. Por el contrario, el riesgo que enfrenta una empresa por un manejo inadecuado de los aspectos ambientales y sociales de sus operaciones puede convertirse en un riesgo para la institución financiera que la respalda.

La evaluación de riesgos es un componente estándar del procedimiento para las decisiones financieras; pero sólo recientemente los temas ambientales y sociales han sido considerados como parte esencial del riesgo. Los riesgos ambientales y sociales para las instituciones financieras pueden clasificarse en:

- *Riesgo directo.* Cuando la institución financiera encuentra que es responsable por los costos de recuperación o por demandas de terceros frente a daños por contaminación. Esto puede ocurrir cuando un banco ejecuta una hipoteca sobre un préstamo y toma posesión de la tierra ofrecida en garantía.
- *Riesgo indirecto.* Cuando una mayor rigidez en las normas ambientales afecta la liquidez de una compañía y su habilidad para pagar préstamos o generar ganancias sobre sus inversiones.
- *Riesgos en la reputación.* Cuando la institución financiera falla en dar una cuidadosa atención a los impactos ambientales y sociales; lo cual puede resultar en publicidad negativa, tanto para la institución como para la compañía involucrada.⁴

Siendo optimistas podemos decir que, la forma en que una empresa se encarga de los asuntos de sostenibilidad puede proporcionar un buen indicador de su capacidad administrativa, que es uno de los factores más importantes de cualquier decisión financiera. La efectividad en el tratamiento de los complejos desafíos del desarrollo sostenible implica también una habilidad para manejar otras áreas administrativas. (Trevet, 2000).

(c) Factores cruciales del argumento económico

El argumento económico se respalda fuertemente en los siguientes factores:

- Los gobiernos introducen y aplican normas ambientales y sociales.
- El mercado se vuelve sensible a los temas de desarrollo sostenible.
- La amenaza a la reputación de las empresas que tienen un pobre desempeño ambiental y social, si es publicitado, tendrá un impacto sobre el desempeño financiero de la compañía.

En varios países en desarrollo, los dos primeros factores son aún poco relevantes, ya que la implementación y aplicación de la legislación son débiles y los consumidores no están interesados en otros aspectos que no sean precio y calidad. Así, en este caso, el argumento inmediato depende de las implicancias económicas de los impactos en la reputación de la empresa a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, el riesgo en la reputación es irregular en su impacto, y es probable que afecte a las empresas grandes, con mayor visibilidad ante los consumidores, más que a las otras.

⁴ Basado en la iniciativa de las Instituciones Financieras del PNUMA. Ficha descriptiva No. 3 El medio ambiente y el riesgo de los créditos (www.unep/ch/etu/finsev/finsev/Fact-Sheet-3.htm)

El proceso de una ENDS puede no necesariamente hacer que las empresas se vuelvan más visibles. Sin embargo, puede proporcionar una base más objetiva para juzgar la reputación de una compañía. El proceso puede elevar el interés sobre las expectativas de la sociedad respecto a las compañías, y sobre cuáles de las posibles ventajas y desventajas entre desarrollo económico y desempeño ambiental y social pueden ser consideradas aceptables. La participación del sector privado en el proceso de la ENDS puede también tener impactos positivos tanto en la reputación de las compañías como de las instituciones financieras que las respaldan

9.4.2 Cómo las instituciones financieras pueden convertir el desarrollo sostenible en la tendencia predominante

Con algunas excepciones, las instituciones financieras tradicionalmente se han aproximado a la toma de decisiones de manera restringida, sin prestar mucha atención a los impactos ambientales o sociales. Sin embargo, existen señales de cambio, ya que varias instituciones (aunque la mayoría en el norte) están introduciendo procedimientos de evaluación ambiental y social. Un amplio número de instituciones ha adoptado la Declaración del PNUMA de las Instituciones Financieras sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (ver cuadro 9.10). Adicionalmente, algunas de las grandes transnacionales financieras han firmado el *Pacto Mundial* (ver sección 2.2.2e), que implica un compromiso con la sostenibilidad social y ambiental.

(a) Los desafíos para las instituciones financieras del norte

El reto para las instituciones financieras del norte es determinar qué estándares son apropiados como punto de referencia, y que dichos estándares tomen en cuenta las perspectivas y prioridades locales. Esto es particularmente importante en aquellos lugares donde la legislación del país anfitrión no establece o impone de manera efectiva altos estándares sociales y ambientales. Existe presión de las ONG de los países del norte sobre las agencias de cooperación oficial para que excluyan completamente ciertas actividades (Ej. minería y combustibles fósiles), debido a sus impactos ambientales y sociales. Sin embargo, esta clase de decisiones necesita ser tomada a nivel nacional o local sobre la base de un análisis de las ventajas y desventajas, tal como en el proceso de la ENDS.

La ENDS puede guiar a los inversionistas extranjeros sobre los estándares de sostenibilidad que tienen sentido localmente

Otro desafío para las instituciones financieras es examinar los impactos, más allá de los límites de los proyectos y las compañías, a lo largo de la cadena de producción. Dada la complejidad de la red de proveedores y contratistas que pueden estar asociados a una empresa en particular, y la falta de transparencia que generalmente ha prevalecido en dichas relaciones comerciales, puede ser difícil recopilar la información necesaria para dicha evaluación.

Se ha desarrollado una serie de mecanismos que pueden servir a las compañías e instituciones financieras para considerar cuestiones ambientales y sociales al momento de evaluar las decisiones sobre inversiones.

- *Los sistemas de certificación* pueden reducir las necesidades de reunir información y evaluación de los inversionistas individuales, ofreciendo un sello independiente de aprobación o evaluación de aspectos claves del desempeño ambiental y/o social.

Recuadro 9.10: Iniciativa del PNUMA sobre Instituciones Financieras

Un amplio grupo de instituciones ha firmado la Iniciativa para las Instituciones Financieras del PNUMA (bancos comerciales, bancos de inversión, capitales de riesgo, administradores de activos y bancos multilaterales de desarrollo). Ellos han adoptado la Declaración de Instituciones Financieras sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del PNUMA. Ésta compromete a sus signatarios a incorporar sus operaciones prácticas ambientales adecuadas. Un objetivo secundario de la Iniciativa es promover la inversión del sector privado en tecnologías y servicios ambientalmente adecuados. A pesar de la inclusión del ‘desarrollo sostenible’ en la declaración del PNUMA, el énfasis está puesto principalmente en los aspectos ambientales, reflejando la misión de la organización que lo dirige.

Hasta ahora, los signatarios provienen principalmente de Europa y América del Norte. Sin embargo, el PNUMA ha estado llevando a cabo reuniones en diferentes regiones para alentar a las instituciones financieras de los países en desarrollo a firmar la Declaración (empezando por Asia en abril del 2001 y América Latina en noviembre del 2001). Ejemplos de los signatarios incluyen: el Banco de Tierras de Filipinas, El Banco Comercial de Uganda, El Banco Nacional de Angola y la Compañía de Inversiones y Valores de Tailandia. En los países en desarrollo, los signatarios son principalmente bancos de desarrollo y otras instituciones de propiedad del Estado; pero la participación del sector privado está siendo promovida a través de reuniones regionales. Sin embargo, algunas de las más grandes transnacionales financieras privadas también se encuentran representadas: el HSBC, Barclays, UBS y Citigroup. Estas instituciones están estableciendo, cada vez más, compañías afiliadas en los países en desarrollo.

En 1998 se llevó a cabo un estudio para monitorear el progreso de los firmantes en la incorporación de consideraciones ambientales. Se encontró que la mayoría de las organizaciones que respondieron a la encuesta tenía una política ambiental interna y un departamento ambiental dedicado al tema; y tenían, operando o en proceso de elaboración, políticas y procedimientos ambientales para créditos corporativos y financiamiento de proyectos. Pocas instituciones disponían de una política ambiental para cubrir la banca de inversión o seguros.

Los temas ambientales más comúnmente considerados en las transacciones de créditos, inversiones y seguros fueron:

- Cumplimiento de la ley
- Reputación general de la empresa
- Naturaleza y extensión de las responsabilidades ambientales

Fuente: UNEP/PWC 1998 www.unepfi.net

- *Mejora de la calidad de los informes sobre la sostenibilidad de las compañías, facilitando su interpretación por los inversionistas y comparándolos con otras compañías. La Iniciativa Global de Presentación de Informes (GRI en inglés) busca estandarizar los informes sobre sostenibilidad y ponerlos a la par de los informes financieros en términos de credibilidad y comparación. Las directrices para la presentación de informes de sostenibilidad fueron emprendidas por el GRI en junio del 2000, seguida de una discusión multisectorial, y actualmente está siendo revisada.*
- Siguiendo el modelo de la clasificación crediticia y de los índices bursátiles, diversas organizaciones han desarrollado *un esquema de puntaje ambiental y/o de sostenibilidad* para las compañías. Dados los problemas en la presentación de

informes ambientales y de sostenibilidad, mencionados líneas arriba, estas organizaciones intentan servirse del análisis de expertos para interpretar y evaluar dicha información, asignando un puntaje a cada compañía de cada sector (cuadro 9.11).

Recuadro 9.11: Calificación del desempeño de las compañías según el nivel de sostenibilidad

El Índice de Sustentabilidad del Grupo Dow Jones (ISGDJ) hace el seguimiento del desempeño de las empresas líderes en los temas de sostenibilidad en el Índice del Dow Jones Group. Con ello busca proporcionar a los inversionistas y a las industrias una medición neutral, rigurosa y transparente del desempeño de sostenibilidad. En octubre de 2001, los dos componentes del Índice, el Índice Mundial del Dow Jones y el Índice STOXX de Sostenibilidad del Dow Jones, incluyeron 300 y 151 compañías de 64 industrias respectivamente. El ISDJ Mundial selecciona el primer 10% de las compañías líderes en sostenibilidad en el Grupo Dow Jones. El Índice de Sostenibilidad DJSTOXX incluye el primer 20% en términos de sostenibilidad, del Índice STOXX600 del Dow Jones. Las empresas son evaluadas de acuerdo con una metodología trazada por el DJSI, que evalúa los riesgos y oportunidades económicas, ambientales y sociales. Los criterios incluyen aspectos industriales generales y específicos. El criterio social utilizado incluye: estrategias para la participación de los interesados, formulación de una política social, códigos de conducta corporativos y estándares para proveedores. La base para la evaluación es la información proporcionada por la empresa a través de cuestionarios e informes y políticas de la empresa, así como información públicamente disponible (ver: www.sustainability-index.com).

La Serie de Índices FTSE4Good es un enfoque similar al de otros principales actores del mercado en los índices bursátiles (ver: www.ftse4good.com). Fue creada en 2001. Las series consisten en ocho índices regionales distintos para inversiones socialmente responsables. Las empresas deben presentar una solicitud para ser consideradas; y son evaluadas de acuerdo con la sostenibilidad, aspectos sociales, relación con los actores y derechos humanos.

Es poco realista esperar que las instituciones financieras internacionales vayan a jugar un papel directo significativo en el proceso de la ENDS. Sin embargo, es importante considerar cómo el proceso de la estrategia puede fortalecer las iniciativas de dichas instituciones al proporcionarles estándares de referencia; generando así información y asegurando acuerdos con los interesados sobre actividades/ sectores a ser priorizados o evitados.

(b) Retos para las instituciones financieras y de inversión nacionales

Todas las instituciones de nivel nacional enumeradas en el cuadro 9.9 necesitan involucrarse en el proceso de la estrategia. Las agencias de gobierno preocupadas por las inversiones nacionales y el desarrollo industrial generalmente deben ampliar sus objetivos para adoptar asuntos de desarrollo sostenible. Las instituciones financieras necesitan ser persuadidas de los beneficios de integrar a sus operaciones las consideraciones sobre desarrollo sostenible. Por lo tanto, ambos tipos de instituciones deben participar como actores claves en el proceso de la ENDS desde el principio.

Durante el desarrollo de la estrategia, es necesario identificar actividades que vayan a construir capacidades en las instituciones financieras para evaluar el desarrollo sostenible, generar información y acordar estándares referenciales. Esto puede

El proceso ENDS ofrece una oportunidad para que las instituciones financieras nacionales aborden los costes, beneficios y riesgos del desarrollo sostenible; y para que trabajen juntas en estándares extranjeros lógicos

involucrar nuevas iniciativas; pero, en algunos casos, puede ser posible construir o enlazarlas con las iniciativas existentes. El cuadro 9.12 proporciona ejemplos de iniciativas nacionales y regionales en países en desarrollo que tienen por finalidad proporcionar información para los inversionistas respecto del desempeño ambiental y social de las compañías, así como elevar la toma de conciencia sobre la vinculación entre desempeño económico y desarrollo sostenible.

Recuadro 9.12: Ejemplos de iniciativas sobre inversiones sostenibles en países en desarrollo

Brasil

La Iniciativa Eco-fincas de Brasil fue creada en septiembre de 2000 como una asociación entre Amigos de la Tierra y la Escuela de Negocios de Sao Paulo. La misma tiene por finalidad instruir a las ONG sobre instituciones financieras y concienciar a las instituciones financieras de los asuntos ambientales. Se organizaron talleres para las ONG sobre finanzas; y, para las instituciones financieras, sobre temas ambientales (en especial riesgos ambientales y sistemas de manejo ambiental).

Asia del Pacífico

La Asociación para las Inversiones Sostenibles y Responsables (ASrIA en inglés) fue creada en 2000 para promover la responsabilidad corporativa y las prácticas de inversiones sostenibles en la región del Asia Pacífico. La misma busca crear una comunidad de individuos y organizaciones interesadas en las inversiones sostenibles y responsables (ISR), y de esta manera movilizar a los mercados financieros de Asia para que puedan recompensar a las empresas sostenibles. Su premisa básica es que el esquema de **los tres saldos finales**, que integra preocupaciones tales como justicia social, desarrollo económico y un ambiente saludable, en las consideraciones financieras puede traer beneficios tanto económicos como sociales. ASrIA es apoyada por algunos de los actores financieros clave en el campo de la ISR en Europa y América del Norte. (www.asria.org).

India

El Centro de Ciencias y Medio Ambiente de la India está implementando un proyecto de *valoración verde*. Este tiene por finalidad analizar el desempeño relativo de las industrias de la India en cuanto a la incorporación de buenos principios de manejo ambiental en sus prácticas administrativas. Las valoraciones tienen la intención de proporcionar información a los inversionistas, pero también serán útiles para los gerentes industriales y las agencias reguladoras. Las valoraciones han sido producidas para el sector de pulpa y papel, y están en preparación para los sectores automovilístico y de los álcalis de cloro.

(www.oneworld.org/cse/html/eyou/eyou32_old.htm)