

Geografía

Proyecto Editorial de la Cátedra de Economía General de la FAUBA
para la Economía, el Agro y el Ambiente

ISSN 2591-3263

Año 6 – Número 12
Primavera 2022



Foto: Carla Iannone

Análisis de las Medidas No Arancelarias como Limitaciones para el Acceso de los Productos Argentinos a los Mercados Agroalimentarios Internacionales

Los espacios verdes de la Cuenca Matanza Riachuelo: conflictos e iniciativas de conservación

El rol de las finanzas en un mundo que enfrenta el cambio climático. La oportunidad argentina

Hacia un nuevo marco conceptual en finanzas rurales y agropecuarias: el enfoque de ecosistema financiero

En este número

Año 6 | Nro 12 | Primavera 2022



Página 1

- Análisis de las Medidas No Arancelarias como Limitaciones para el Acceso de los Productos Argentinos a los Mercados Agroalimentarios Internacionales



Página 9

- Los espacios verdes de la Cuenca Matanza Riachuelo: conflictos e iniciativas de conservación



Página 17

- El rol de las finanzas en un mundo que enfrenta el cambio climático. La oportunidad argentina



Página 22

- Hacia un nuevo marco conceptual en finanzas rurales y agropecuarias: el enfoque de ecosistema financiero

Análisis de las Medidas No Arancelarias como Limitaciones para el Acceso de los Productos Argentinos a los Mercados Agroalimentarios Internacionales¹

Eduardo Polcan² | Patricio Calonge² | Lara Sorensen³ | Luciano Cristofaro³

²Profesores Adjuntos – ³Ayudantes de la Cátedra de Economía General



En las últimas décadas fueron suscritos numerosos acuerdos comerciales bilaterales y regionales que, junto con los avances en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), han dado lugar a la reducción progresiva de los aranceles aplicados a los productos agroalimentarios. No obstante, muchos países implementan medidas no arancelarias (MNA) que limitan y distorsionan el comercio de dichos productos y, en ciertos casos, son utilizadas con fines proteccionistas. El análisis de estas medidas, su impacto en el comercio y los escenarios futuros resultan de utilidad para el diseño de las políticas de inserción comercial internacional. El objetivo de este trabajo es evaluar la incidencia de las MNA aplicadas por los países de destino, en el acceso de los productos agroalimentarios argentinos a esos mercados, a partir del análisis de las notificaciones presentadas ante la OMC. Este análisis será enfocado tanto a nivel de las notificaciones por país de destino, como por producto exportable. Se espera aportar herramientas metodológicas que permitan, a partir del análisis de las notificaciones de MNA, evaluar ex-ante las posibilidades de éxito en las negociaciones que se inicien para la apertura de mercados.

¹ Artículo presentado en la 53° Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria “Perspectivas del Sector Agroalimentario en la Región y en el Mundo” Bahía Blanca 26, 27 y 28 de octubre de 2022

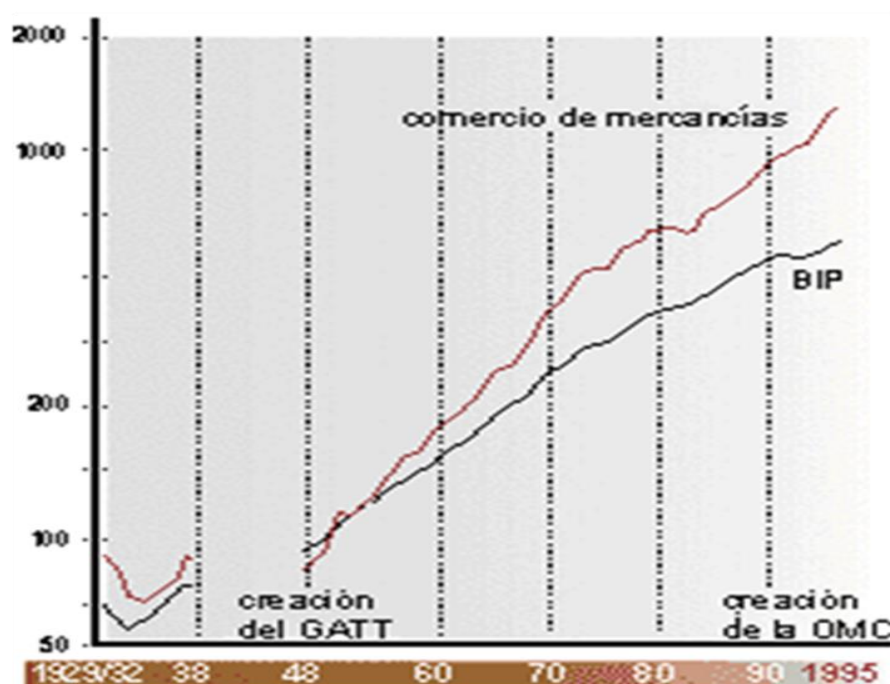
Introducción

Los países, en su gran mayoría, promueven su inserción efectiva en el comercio internacional de bienes y servicios, ya que esto les otorga múltiples beneficios, tales como compensar sus limitaciones de recursos, promover el crecimiento económico, el desarrollo y el empleo, así como proporcionar alternativas de consumo a sus poblaciones.

Como resultado de ello, se observa que luego de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y a partir del inicio del Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, se ha registrado un incremento sostenido de los flujos comerciales a nivel mundial. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre 1948 y 1998 el comercio internacional de bienes aumentó a una tasa promedio anual del 6%, valor apreciablemente mayor al de la producción mundial de mercancías, que lo hizo al 4,2% durante dicho período (OMC, 1999). (Gráfico 1)

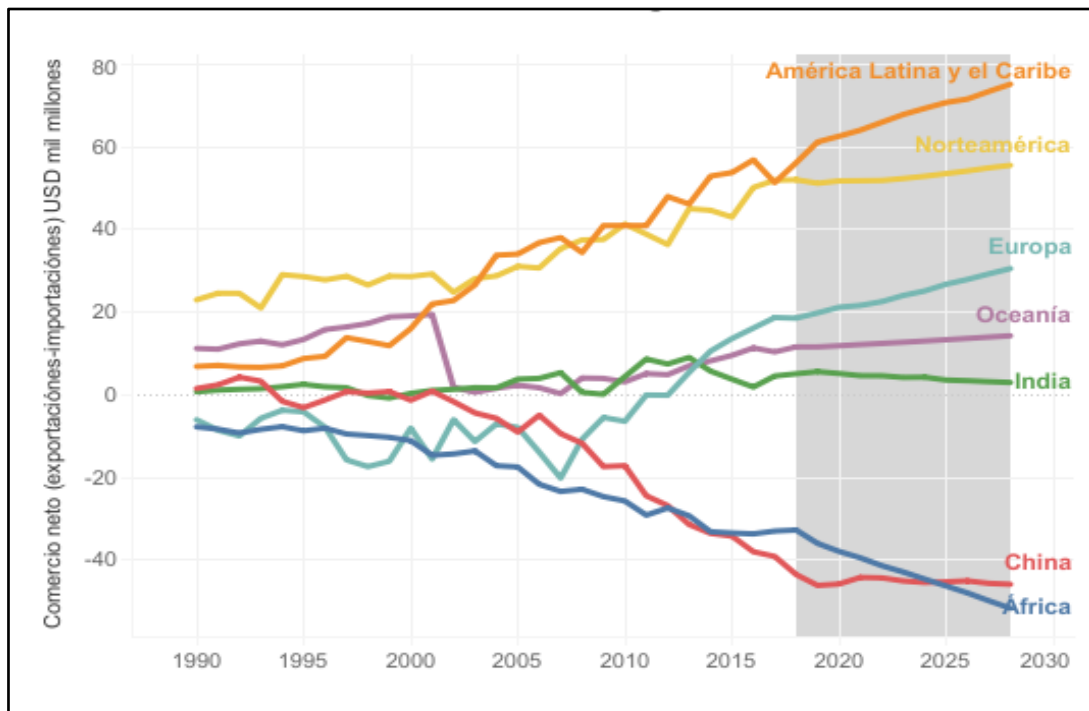
Gráfico 1: Evolución del comercio de mercancías y PBI mundial (valores relativos a 1950 = 100)



Fuente: OMC (1999)

En tanto, en las últimas décadas, el comercio internacional continuó creciendo significativamente, gracias a los avances en el transporte y las tecnologías digitales, como así también a través de la apertura progresiva del mercado a partir de la firma de numerosos acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales.

En particular, el comercio internacional de los productos agroalimentarios ha crecido al 7% promedio anual en términos reales, entre 2001 y 2019 (OCDE, 2022). Cabe destacar que se espera que América Latina y el Caribe, región líder en la exportación neta de alimentos, continúe elevando su participación en el comercio en el resto de la actual década y en la próxima (OCDE-FAO, 2022). (Gráfico 2)

Gráfico 2: Balances comerciales agrícolas por regionales y sus proyecciones.

Fuente: OCDE, 2022.

Como ya se mencionara, los diversos acuerdos comerciales bilaterales y regionales suscritos y profundizados, especialmente a partir de 1990, junto con la conformación de la OMC y la puesta en vigencia del Acuerdo sobre Agricultura en ese ámbito, han contribuido a la reducción progresiva de los aranceles aplicados a los productos agroalimentarios a escala global.

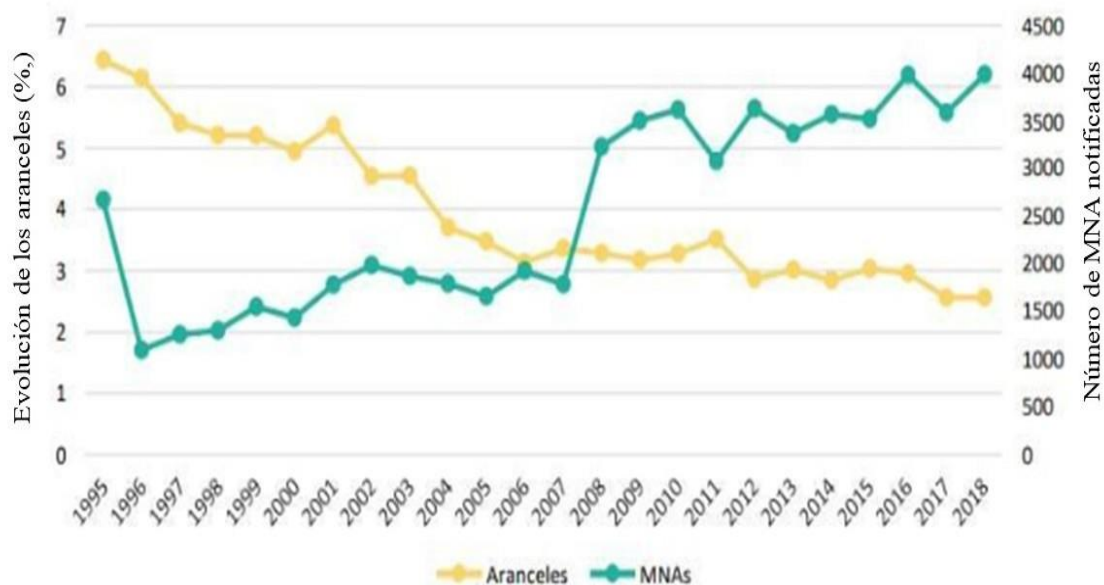
No obstante, ello, muchos países aún aplican políticas de apoyo interno e implementan medidas no arancelarias (MNA) que limitan y distorsionan el comercio de dichos productos. Si bien los países muchas veces implementan estas medidas con el objetivo de alcanzar metas de políticas públicas (como por ejemplo en materia sanitaria), estas pueden ser usadas en ocasiones con fines proteccionistas, lo que podría dificultar la distinción de los verdaderos motivos legítimos de dichas medidas (OMC, 2019).

Las MNA se definen como aquellas medidas de política, distintas de los aranceles

aduaneros ordinarios, que pueden tener repercusiones económicas en el comercio internacional de mercancías, modificando el volumen de las transacciones, los precios o ambas (UNCTAD, 2019). El término incluye, entre otros, los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

De acuerdo con la OCDE, estas medidas aumentan innecesariamente los costos del comercio y tienen efectos negativos significativos en el bienestar, la resiliencia y la seguridad alimentaria, así como en el desarrollo y la sostenibilidad agrícola.

Por otra parte, se puede observar que, en forma global, la reducción de los aranceles al comercio internacional de las últimas décadas coincidió con una proliferación de las MNA por parte de los estados miembros de dicho organismo. (Gráfico 3)

Gráfico 3: Evolución de los aranceles y cantidad de MNA notificadas entre 1995 y 2018

Fuente: Banco Mundial (2020) y del Portal Integrado de Inteligencia Comercial de la OMC (I-TIP, 2020)

En la literatura existente se sugiere que las MNA posiblemente distorsionan el comercio aún más que los aranceles. Además, su contribución relativa al nivel total de protección parece aumentar con el nivel del PBI per cápita y el sector agroalimentario es el más afectado. Se calculó que el 63% de las medidas notificadas está dirigido a bienes agrícolas y la mayoría son medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC) (OMC, 2012).

En el ámbito de la OMC, se han logrado avances a fin de que estas MNA no se conviertan en barreras encubiertas al comercio. Los Acuerdos sobre la aplicación de MSF y sobre OTC de la OMC han disciplinado en gran parte, la naturaleza y la forma de aplicación de las leyes, reglamentos y requisitos relacionados con ellas.

Por lo dicho, se considera que aquellas acciones y políticas que promuevan la inserción internacional de los productos agroalimentarios argentinos, mediante la apertura y sostenimiento de nuevos mercados, así como la identificación y remoción de las barreras injustificadas al comercio, resultan estratégicas para el mejor desempeño económico del país. En este sentido, contar con herramientas metodológicas de análisis robustas, colaborarán en la conformación e implementación de políticas públicas más efectivas.

Se plantea que, en vistas de cumplir con dicha estrategia, es necesario el análisis exhaustivo de las MNA, su potencial impacto

en el comercio, plantear escenarios futuros y analizar nuevos mercados agroalimentarios, como parte de la información necesaria para el diseño de estas políticas.

Antecedentes

El sector agroalimentario argentino participa en más del 60% del valor total de las exportaciones del país (INDEC, 2022). Es por ello que el logro de mejoras en el acceso a los mercados externos resulta ser un objetivo estratégico de la política económica nacional.

La forma más directa de lograr mejoras en el acceso a los mercados es a través de la obtención de reducciones arancelarias, obtenidas como resultado de la firma de acuerdos comerciales. En el caso de Argentina, la negociación y cierre de dichos acuerdos se debe realizar necesariamente en forma conjunta con el resto de los Estados Parte del MERCOSUR, como bloque comercial. Si bien la necesidad de lograr consensos acarrea tiempos prolongados en la conclusión de los acuerdos, en los últimos años MERCOSUR ha logrado firmar tratados de libre comercio con la UE (2019), EFTA (2019) y recientemente con Singapur (2022).

Cabe destacar que junto con las concesiones arancelarias, dichos acuerdos contienen capítulos específicos referidos a MSF y OTC, que significan mejoras consensuadas, en términos del tratamiento de las MNA,

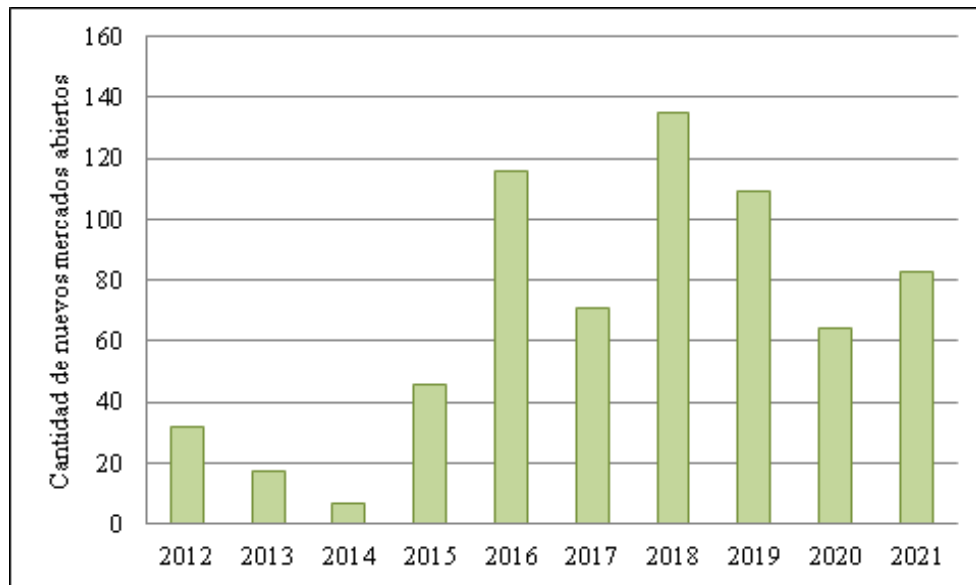
respecto de lo acordado multilateralmente en la Ronda Uruguay del GATT.

En trabajos anteriores (Crespo et al, 2020) se ha podido establecer que, si bien los acuerdos comerciales firmados por el MERCOSUR con países de la región implican necesariamente una baja generalizada de aranceles, en ciertos casos mantienen protegidos algunos sectores productivos sensibles, por medio de mecanismos específicos. En dicho trabajo se identifican y cuantifican el impacto de medidas de protección, tanto arancelarias como no arancelarias, por parte de los países de la región con los

que el bloque ha firmado acuerdos, frente a la competencia que significan las exportaciones de productos de algunas cadenas agrícolas principales de nuestro país.

En el caso de los mercados agroindustriales a los que nuestros productos no tienen acceso porque aún no se ha llevado a cabo la gestión de la apertura, Argentina debe negociar bilateralmente hasta lograr acordar las condiciones de exportación, que se verán plasmadas en los certificados oficiales que avalen el cumplimiento de los requisitos exigidos por el país importador. (Gráfico 4)

Gráfico 4: Apertura de nuevos mercados agroalimentarios en el período 2012-2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del Senasa.

Por otra parte, a fin de evitar el cierre de mercados a los que Argentina ya tiene acceso, debe trabajarse permanentemente en identificar próximas MNA que surjan de la aplicación de nuevas normativas en proyecto por parte de los países de destino de nuestras exportaciones agroalimentarias e iniciar prontas conversaciones bilaterales a fin de evitar que estas potenciales medidas se conviertan en futuras barreras al comercio.

En ese plano, la OMC cuenta con mecanismos precisos para promover la transparencia en la información por medio de la difusión pública, previa a la puesta en vigor, de los proyectos de normas que afecten al comercio, tal como se establece tanto en el Acuerdo sobre la Aplicación de MSF (Artículo 7 y el Anexo B), como en el Acuerdo sobre OTC (Artículo 10).

En el Anexo B mencionado, se indican los procedimientos para las notificaciones, que

consisten básicamente en la exigencia de la publicación de un aviso, en una etapa temprana, de todo proyecto de norma y reglamentación sanitaria o fitosanitaria y normas (diferentes a los acordados por organismos internacionales de referencia) que se prevé puedan afectar al comercio, de modo tal que sea posible introducirles modificaciones y tener en cuenta las observaciones que formulen otros miembros. Asimismo, se debe notificar los productos abarcados, el objetivo y la razón de ser de la reglamentación en proyecto y se debe prever un plazo prudencial para que los demás países puedan formular observaciones, mantener conversaciones sobre estas y posteriormente ser tomadas en cuenta.

Por otra parte, en el marco del Comité de MSF de la OMC los miembros pueden plantear preocupaciones comerciales con respecto a las medidas que pueden afectar a sus intercambios comerciales. Estos debates permiten proporcionar información

adicional y aclaraciones y trabajar para encontrar soluciones mutuamente satisfactorias.

La cantidad de notificaciones aumenta anualmente (por caso, en 2021 se presentaron a la OMC casi 6.000 notificaciones), por lo que la OMC ha avanzado en la construcción de instrumentos de publicación en su página web de las notificaciones recibidas, para la consulta de los interesados.

Esta organización cuenta con un Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP), como ventanilla virtual que permite consultar toda la información sobre medidas de política comercial recopilada por la OMC. El I-TIP recoge información sobre más de 39.000 medidas arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio de mercancías, entre otras.

Asimismo, recientemente lanzó una versión mejorada de su plataforma en línea, ePing, para facilitar el acceso a la información de productos de interés. La nueva plataforma facilita el seguimiento de las MSF y los OTC permitiendo identificar los cambios en los requisitos de los productos.

En ese plano, el análisis y seguimiento de las notificaciones y preocupaciones comerciales que son presentadas por los miembros a la OMC resultan acciones estratégicas para tener una apreciación cabal del grado de protección que a través de MNA establecen los países de interés como destino comercial de productos agroalimentarios.

Hipótesis y objetivos

Se plantea en el presente trabajo, evaluar la incidencia de las MNA aplicadas por los países de destino, en el acceso de los productos agroalimentarios argentinos a esos mercados, a partir de la identificación y análisis de las notificaciones presentadas ante la OMC.

En cuanto a los aportes metodológicos, el presente trabajo brindará elementos valiosos acerca de la utilidad de la información aportada por el I-TIP y el ePing como fuente útil para análisis de este tipo.

Se espera, a partir de este trabajo, contar con herramientas que permitan evaluar ex ante las posibilidades de éxito en las negociaciones que se inicien para la apertura de mercados.

Esto permitirá discriminar regiones y/o productos que muestran barreras al comercio implementadas por medio de MNA y, de

esa forma, poder prever la probabilidad de éxito de posibles negociaciones y los tiempos requeridos para la apertura de dichos mercados.

En segundo lugar, los plazos previstos para la apertura, junto con el mercado potencial que se podría abastecer, permitirá la medición de la relación de costo/beneficio implicado en la decisión política de encarar cada negociación en particular, y, en caso de restricciones de recursos, establecer prioridades en su ejecución.

A la inversa, en el caso que se registre un pobre desempeño exportador, pese a no existir impedimentos de tipo arancelario o de MNA, se deberá poner la atención en posibles cuellos de botella internos que limitan la competitividad de los productos en cuestión para su efectiva presencia en el mercado internacional.

En cuanto al relacionamiento externo del MERCOSUR, contar con información sobre el comportamiento revelado en cuanto al proteccionismo por parte de los posibles socios comerciales, será también un elemento valioso para tener en cuenta a la hora de encarar futuras negociaciones.

Se plantea como hipótesis del presente trabajo, que el nivel de protección que instrumentan los países a los productos agroalimentarios nacionales se condice con el nivel de regulaciones implementadas para sus importaciones. Así, ese grado de protección se puede caracterizar a partir de las correspondientes notificaciones enviadas por los países destino a la OMC.

Materiales y métodos

Este trabajo será enfocado desde dos perspectivas: una a nivel de país de destino, de forma tal de identificar el grado de protección nacional que manifiesta. En este caso se comparan las notificaciones enviadas por el país, en relación con el acceso de los mercados logrados por medio de aperturas de mercado pasadas. Se comenzará analizando la situación de países del Sudeste Asiático (Singapur, Vietnam e Indonesia) ya que las diferencias en cuanto a importaciones de productos agroalimentarios argentinos permite inferir que en parte se deben a la aplicación de MNA.

El otro nivel de análisis será de producto agroalimentario exportable, donde se analiza la protección que registran los mercados de dicho producto, a nivel global. En este segundo caso se analizará la evolución del comercio del producto en cuestión en

relación con las notificaciones que se registren, correspondientes al mismo. Inicialmente se analizarán los mercados de legumbres, en tanto Argentina diversifica sus destinos de acuerdo con el producto que se trate, dentro de este sector.

En un análisis más detallado, se considera evaluar las MNA surgidas de las notificaciones de terceros países, como limitantes al acceso de los productos argentinos seleccionados a mercados específicos (país/producto).

Se efectuará un análisis bi o multivariado, según el caso particular, entre la cantidad de notificaciones de proyectos de normativa con posible impacto en el comercio, con relación al desempeño comercial del mercado de destino (nivel y crecimiento de las importaciones, apertura del mercado a nuevos productos, niveles arancelarios, entre otros.).

Si se verifica un pobre desempeño exportador, pese a no existir impedimentos de tipo arancelario o de MNA, se buscará identificar las cuestiones productivas y comerciales que estén actuando como cuellos de

botella internos que limitan su presencia en el mercado externo.

Por otra parte, se evaluarán las plataformas de datos sobre notificaciones de la OMC, ePing e I-TIP, como fuente de información que permita caracterizar las políticas comerciales de los países de destino de nuestras exportaciones.

Asimismo, se validará la metodología empleada en trabajos anteriores acerca del impacto de las MNA ejercen sobre el comercio de nuestros productos agroalimentarios, a partir del volumen potencial de exportaciones a las que no se pudo acceder por las barreras creadas.

Conclusiones.

Como conclusión general, se espera generar información confiable sobre la demanda potencial de productos agroalimentarios que produce Argentina, a partir del análisis de MNA, y, de manera particular, para distintas situaciones según la relación con los países compradores o competidores, a fin de buscar estrategias para acceder a mercados o nichos con productos específicos.

Bibliografía

- Centro de Economía Internacional, MRECIC: Gestionando la inserción internacional: inventario de barreras a las exportaciones argentinas. Libro digital, 1ª ed.- CABA. 2018
- Centro de Economía Internacional, MRECIC. Localizador de mercados prioritarios: una exploración de nuestros horizontes exportadores. Libro digital, 1ª ed.- CABA, 2018.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (2019). Clasificación internacional de las medidas no arancelarias. Recuperado en: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d5_es.pdf
- Crespo, M., Polcan, E. Calonge, P. "Impacto de las restricciones comerciales a productos agroindustriales argentinos: el caso de países de América Latina". LI Reunión Anual AAEA, Buenos Aires. 2020.
- Crespo, M., Polcan, E. Calonge, P. "Alianza del Pacífico: Limitaciones al comercio de productos agroindustriales de Argentina". L Reunión Anual AAEA, Buenos Aires. 2019.
- Fossati, V., Galperín, C., & Michelena, G. (2014). "Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones". Revista Argentina de Economía Internacional.
- INDEC. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>. Complejos exportadores. 2022
- Josling, T. y Roberts, D. (2011). "Measuring the impact of SPS standards on market access". International Food & Agricultural Trade Policy Council Policy Brief. Recuperado en: <https://www.standardsfacility.org/sites/default/files/48632882.pdf>
- NACIONES UNIDAS. Comtrade database.; <https://comtrade.un.org/>
- OCDE 2022 Seguimientodel panorama cambiante de los mercados y el comercio agrícolas <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-trade/>

- OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2022-2031 Mercados agrícolas y alimentarios: tendencias y perspectivas (2022) https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2022-2031_f1b0b29c-en
- OCDE. Tariffs are the tip of the iceberg: How behind the border issues impact trade. Recuperado en: <https://www.oecd.org/trade/topics/non-tariff-measures/2022>
- OCDE Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI. Editorial OMC, 2012. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf
- OCDE. <https://www.oecd.org/agriculture/entendiendo-el-sistema-alimentario-global/el-futuro-de-la-alimentacion-y-la-agricultura/>. 2022
- OMC, FAO, ONU. Standards and Trade Development Facility Use of Economic Analysis to Inform SPS-related Decision-Making November 2011. www.standardsfacility.org/en/TAEcoAnalysis.htm
- OMC. CONFERENCIA MINISTERIAL. INFORMACIÓN SOBRE LA REUNIÓN Algunos hechos y cifras — estadísticas para la Conferencia de Seattle). , SEATTLE, 1999
- OMC (Informe sobre el comercio mundial). https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf 2012
- Pietti A, Casta Vila H, Garfinkel F, Sacco E, Martín F, Nunes Chas B y Carreras V. Cadenas productivas argentinas. Ministerio de Economía Argentina. 2022
- SAGyP. Subsecretaría de Agricultura. Exportaciones Agrícolas Argentinas. I Semestre 2022. inédito
- van Tongeren, F., J. Beghin and S. Marette (2009-11-01), “A Cost-Benefit Framework for the Assessment of Non-Tariff Measures in Agro-Food Trade”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 21, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/220613725148>
- Vizgarra O, Espeche C y Plopper D. (2013). El cultivo de garbanzo en el Noroeste Argentino. Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres. Recuperado en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/2569/10_6_257_PublEspGarbanzoEvoluci_nCultivoArgentina.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Los espacios verdes de la Cuenca Matanza Riachuelo: conflictos e iniciativas de conservación¹

Carla Sofía Iannone

Lic. en Ciencias Ambientales – FAUBA | Ayudante de la Cátedra de Economía General



El crecimiento urbano en la Cuenca Matanza Riachuelo pone en riesgo la conservación de espacios verdes naturales y los servicios ecosistémicos que ofrecen, tales como la regulación hídrica y climática. En la Cuenca Media y Baja se pueden observar procesos de ocupación informal, sin planificación territorial, y ocupación formal, que no considera las características socioecosistémicas en las que se emplaza. Asimismo, en un contexto de cambio climático, resulta necesaria la adaptación estratégica al trabajar con la gestión de espacios verdes naturales ubicados en la trama urbana. Esta investigación se propuso identificar conflictos y promover iniciativas, con enfoque socioecosistémico, entre el uso urbano y las áreas verdes de la Cuenca Media y Baja. Se siguió una metodología de búsqueda de información de fuentes primarias, a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a distintos actores comprometidos con la problemática, y de fuentes secundarias, con sistematización y ordenamiento de lo obtenido a partir de bibliografía digital e impresa. Se reconoció un gran conocimiento de los beneficios asociados al mantenimiento de las áreas verdes, como herramientas de adaptación y mitigación al cambio climático, por parte de la sociedad civil y ciertos sectores de los gobiernos locales y nacional. Sin embargo, no parecería ser suficiente para impulsar políticas territoriales que busquen preservar estos espacios. Al mismo tiempo, la mayor problemática socioambiental en la zona de estudio es la deficiencia habitacional. Se identificaron políticas territoriales orientadas al uso del suelo, que buscan el desarrollo sostenible de las ciudades, considerando el derecho al ambiente sano. Sin embargo, se observan contradicciones entre políticas territoriales que impulsan el desarrollo urbano en áreas periurbanas, generalmente en las zonas inundables de la CMR, y aquellas que argumentan un desarrollo sostenible.

¹ El presente artículo resume el trabajo de investigación realizado para presentar la tesis de grado y optar por el título de Licenciada en Ciencias Ambientales. Esta investigación se desarrolló en el marco del Convenio de Cooperación Institucional entre la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). De la misma manera, esta investigación se vincula con el proyecto: Instrumentos de políticas públicas, fiscales y no fiscales para la gestión del Cambio Climático en la Argentina - UBACyT20020190100231BA. A su vez, esta investigación se realiza con el apoyo de una Beca Estímulo UBA obtenida en diciembre del 2020 (REREC 1245/20) y prorrogada por 6 meses en noviembre del 2021 (REREC 1314/21). Directora: Lucía Longo – Co-director: Daniel Tomasini

Introducción

La temperatura promedio de la Tierra se ha ido incrementando de manera exponencial desde mediados del siglo XX debido al aumento de la emisión de gases de efecto invernadero por el uso de combustibles fósiles, que permitió importantes avances tecnológicos, y por distintas actividades humanas, como la expansión de las tierras agrícolas a expensas de la pérdida de hectáreas de bosques y montes. Una de las consecuencias de este aumento de la temperatura promedio es el incremento en la frecuencia de ocurrencia de eventos extremos, como calor o lluvias intensas. En este escenario, las áreas verdes cobran relevancia ecosistémica, ya que contribuyen a adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático al desalentar la erosión hídrica, regulando el microclima local y capturando dióxido de carbono.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es un territorio donde se concentran las principales actividades económicas y administrativas, tanto a nivel local como nacional, por lo que se configura como el centro político, económico y demográfico más importante del país. El crecimiento urbano dentro del AMBA se vio impulsado por las oportunidades laborales y por la accesibilidad económica de los terrenos de la periferia de la ciudad. Esta urbanización se da a costas de espacios verdes, lo que trae aparejado, a escala regional, pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos, vulnerabilidad social ante riesgos y contaminación (Alarcón, 2020). A escala local, se afecta la calidad del suelo, agua y aire, además de la pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos, aunado a la contaminación visual (Alarcón, *op. cit.*) (donde antes había un espacio verde y de disfrute, ahora puede haber basurales o edificios), lo que resulta en la desconexión de la población con su entorno.

En este contexto se encuentra la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), en la llanura pampeana, con escasa pendiente, atravesando parcialmente la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en la que viven aproximadamente 6

millones de personas (ACUMAR, 2021). La conservación de espacios verdes en la CMR presenta un serio conflicto de intereses ante la expansión urbana. Sin embargo, se encuentran áreas protegidas en su territorio y otras áreas de relevancia ambiental, que son susceptibles a los cambios antropogénicos, debido a la fragilidad de sus ecosistemas.

En el marco de los conflictos políticos y distributivos, se debe resaltar la importancia de políticas públicas orientadas no sólo a la conservación de los servicios ecosistémicos que nos proveen los humedales y espacios verdes naturales, sino también a garantizar los derechos ambientales, sociales y económicos de la población directamente afectada por la pérdida de estos (Schmidt, 2018). Sin embargo, la decisión de cuidar la provisión de servicios ecosistémicos es una decisión política, ya que existen asimetrías de poder y conflicto de intereses entre los distintos actores involucrados (Paruelo *et al.*, 2014). En esta investigación se hará foco en la Cuenca Media y Baja², ya que es allí donde los procesos de urbanización compiten con la conservación de áreas verdes. En dicha zona de estudio se encuentran 5 áreas protegidas y, al menos, 4 áreas de interés ambiental y de posible protección. Es interesante destacar que no todas las áreas protegidas de la CMR fueron planificadas en un principio como tales, sino que fueron espacios marginales revalorizados. En estos casos, la participación ciudadana junto con organizaciones no gubernamentales, lograron poner en consideración la puesta en valor de estos espacios.

El presente estudio tiene como objetivo principal la identificación de conflictos socioambientales en torno a las áreas verdes y la indagación de iniciativas de conservación con enfoque socioecosistémico. De esta manera, se espera contribuir al mejor conocimiento, valoración y preservación de las áreas verdes de la CMR y contribuir a la construcción de políticas de ordenamiento territorial de la CMR, considerando las variables ecológicas, económicas, políticas y sociales que aseguren la conservación de áreas verdes naturales, tanto en zonas

² Se puede dividir a la CMR en tres subcuencas, siguiendo un criterio geográfico, económico, político y social: cuenca Alta, Media y Baja. La cuenca Media se ubica entre los arroyos Chacón e Ing. Rossi, donde comienza la rectificación del río Matanza. La cuenca Baja se ubica desde que inicia la rectificación del río hasta su desembocadura en el Río de la Plata; en el Puente La Noria el río Matanza cambia de nombre a Riachuelo. El uso de suelo en la cuenca Media combina áreas urbanas, periurbanas, asentamientos precarios y zonas de uso rural; mientras que el uso de suelo en la cuenca Baja es netamente urbano (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

urbanas como también en zonas periurbanas. Los siguientes objetivos específicos completan y ordenan la estructura del trabajo: a) analizar si existe un conocimiento suficiente del valor ambiental y paisajístico de las áreas verdes de la CMR por parte de la comunidad, que permita asegurar su preservación; b) identificar, de manera conjunta, las políticas y normativas relacionadas al desarrollo urbano, que las instituciones gubernamentales priorizan; c) considerar si los servicios ambientales, ofrecidos por estos espacios naturales, son contemplados debidamente en las decisiones públicas y privadas vinculadas a la protección de estas áreas, considerando su importancia como herramientas de adaptación al cambio climático.

Metodología

Para poder cumplir con los objetivos planteados se recurrió a una serie de herramientas metodológicas: a) la observación, análisis y participación en territorio a través de entrevistas semiestructuradas y, b) la sistematización y ordenamiento de lo obtenido del material bibliográfico. En a) se hizo foco en actores relacionados con las áreas verdes de la cuenca y el desarrollo urbano, tales como funcionarios municipales, representantes de organizaciones civiles y técnicos de ACUMAR; estas fuentes de información fueron consideradas como fuentes primarias. Así, se entrevistó a técnicos y responsables de la Reserva Ecológica Lago Lugano, Reserva Natural Municipal Santa Catalina, representantes de la Red de Áreas Protegidas Urbanas (RAPU), Colectivo Ecológico "Unidos por la Laguna de Rocha", vecinos autoconvocados de Camino de las Flores y Barrio Links Erratchú; también a los equipos de Coordinación de Áreas Protegidas y Ordenamiento Ambiental, Coordinación de Cultura y Patrimonio, y la Dirección de Comisión de Participación Social de ACUMAR; a funcionarios municipales relacionados con las áreas de hábitat, desarrollo y ambiente de Morón, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora y Merlo; a un miembro del gabinete del Ministerio de Ambiente de la PBA.

En b) se trabajó en la búsqueda de material impreso y digital relacionado con los beneficios de las áreas verdes, historia de uso del suelo en la CMR, políticas públicas orientadas a la cuenca, planes y proyectos alusivos a la conservación de áreas verdes naturales y desarrollo urbano; estas fuentes de información se las consideró como

secundarias. También se utilizaron, como herramienta para interpretar los distintos intereses de los actores involucrados, artículos periodísticos publicados en los últimos años; como así también los comentarios de los lectores, dejados en los distintos portales de noticias y redes sociales.

Resultados

Las personas que viven dentro de la CMR, particularmente de la cuenca media y baja, donde se centra este trabajo, se encuentran en constante peligro de salud: históricamente se alojaron diversas industrias en los márgenes de los cursos de agua, que descargaban sus residuos y efluentes directamente en las aguas. Si bien, desde el 2006 existe un plan integral de saneamiento ambiental, llevado adelante por ACUMAR, la contaminación del agua persiste y expone a los habitantes de barrios cercanos a un riesgo toxicológico. Asimismo, en la zona de estudio, los procesos de urbanización son mayores y están avanzando sobre las áreas verdes remanentes de la cuenca. La impermeabilización de los suelos trae aparejados ciertos impactos ambientales: alteración del ciclo hidrológico y pérdida de calidad del agua, impactos en los balances de energía y en los microclimas, degradación de ambientes, degradación de arroyos (por rellenos, impermeabilización o alteración de los cauces naturales), cambios en la estética de los arroyos y paisajes (Romero y Vásquez, 2005).

Este peligro cobra aún más relevancia cuando consideramos las consecuencias del cambio climático, en un trabajo de Camilloni (2012) se analizan datos de variables climáticas desde 1960 hasta el 2011, y se encontró que la temperatura media anual y las precipitaciones en Buenos Aires muestran aumentos, junto con una tendencia a tener veranos más largos y con temperaturas mayores. A su vez, se plantearon distintos escenarios climáticos a futuro, los cuales muestran que existiría un aumento de la temperatura media anual, una reducción en la ocurrencia anual de noches frías, aumento de noches cálidas y aumentos en las precipitaciones en verano y otoño (Camilloni, *op. cit.*). Aunado, el cambio en el uso del suelo por aumento de urbanizaciones en cuenca alta y media podrían significar excedentes de agua en cuenca baja (Hougassian, 2020); además de que sus materiales son eficientes almacenadores de calor y evitan el infiltrado de agua en el suelo.

Áreas verdes

El crecimiento de las zonas urbanizadas se dio a costas de terreno ganado al río, a las zonas inundables de la cuenca, conocidas como humedales. Los humedales son zonas donde el agua es el principal factor regulador del medio, y son hábitat de una vasta biodiversidad. La interacción ecológica entre la flora y fauna de estas zonas, con el ambiente físico que las rodea y la energía solar (Cordero *et al.*, 2008), es la que provee “servicios” que la sociedad identifica como útiles y necesarios. Los autores Cordero *et al.* (2008) definen a los servicios ambientales como “funciones ecológicas que generan beneficios económicos, ecológicos y sociales para la comunidad local, nacional o internacional”. Los humedales tienen importantes funciones que aportan al bienestar del socioecosistema, como la regulación hídrica (por recarga del manto freático y almacenamiento del agua) que evita, a su vez, inundaciones; retención y remoción de nutrientes; regulación climática (por sus tasas de evapotranspiración); estabilización de costas y control de la erosión, retención de nutrientes, sedimentos y contaminantes (ACUMAR, 2021; Secretaría de la Convención de Ramsar, 2006).

Los humedales de mayor importancia que se ubican en la Cuenca Media de la CMR son cuatro, ubicados en la PBA: Laguna de Rocha, en Esteban Echeverría; Lagunas

Saladita Norte y Sur, en Avellaneda; Laguna Santa Catalina, en Lomas de Zamora; y los humedales de Ciudad Evita, en La Matanza. A su vez, también existen otras zonas de interés que aportan servicios ambientales: los “espacios ambientalmente estratégicos”, cuyo interés radica en que permiten mantener cierta conexión con el entramado de áreas verdes protegidas en la CMR, a la vez que se integran a la trama urbana que los rodea. Por estos motivos, actúan como corredores ecológicos para la fauna autóctona y como espacios de recreación para la población urbana. Estos espacios ambientalmente estratégicos incluyen a los terrenos lindantes a los trenes, parques, plazas, boulevares de calles y zonas de rivera.

A pesar de la importancia intrínseca de las áreas verdes, por lo anteriormente expuesto, al analizar las áreas verdes protegidas de la CMR se detectó que no siempre fueron planificadas en un principio como tales. Eran lugares marginales que fueron revalorizados, como una manera tardía de compensar a la población por vivir en un entorno con malas condiciones ambientales (Brailovsky, 2009; Chebez *et al.*, 2012). De la misma manera, su creación se debe, también, a la constante lucha y organización de quienes viven en las cercanías de las áreas, junto con el apoyo de organizaciones no gubernamentales.

A continuación, se presenta un cuadro que resume los principales conflictos socioambientales identificados para las áreas verdes protegidas de la cuenca.

Área verde	Principales conflictos socioambientales
Reserva Ecológica Lago Lugano (CABA) <i>Reserva Ecológica por actualización del código urbanístico de la CABA en 2018 (Ley 6.099).</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades humanas: familias que habitan en el predio³; proximidad a un área recreativa (con estadio de tenis); ingresos al predio para pescar y/o cazar; formación de microbasurales en el perímetro. - Infraestructura y recursos humanos: no cuentan con servicio de cloacas; poseen paneles fotovoltaicos que están fuera de mantenimiento; falta de recursos humanos⁴.
Reservas Natural Provincial y Municipal de Santa Catalina (Lomas de Zamora, PBA) <i>Reserva Natural Municipal por ordenanza municipal en 1996 (8190/96).</i> <i>Reserva Natural Provincial por ley provincial 14.294, en el año 2011.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - La reserva provincial no posee plan de manejo; las parcelas que la componen no pertenecen al dominio público del Estado⁵. - Aproximadamente el 70% de la superficie de la reserva municipal se encuentra ocupada por especies exóticas con cierto grado de invasividad. - Actividades humanas: fragmentación del predio

³ Es interesante destacar que, asociado a la presencia de personas, suelen encontrarse animales domésticos, quienes pueden atacar a la fauna local. Asimismo, otras actividades humanas pueden estar entorpeciendo con los objetivos de las áreas protegidas.

⁴ Al momento de la realización de esta investigación, se encontraban trabajando dos personas únicamente.

⁵ Al momento de la realización de esta investigación, uno de los mayores actores privados involucrados en el territorio de la reserva provincial, la Universidad Nacional de La Plata, está considerando dejar de administrar las parcelas que le corresponden y existe voluntad política (municipal y provincial) para que esas parcelas pasen a ser de dominio público, para avanzar en la implementación de la reserva.

<p>Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha (Esteban Echeverría, PBA) <i>Reserva Provincial en 2012 (ley provincial 14.488)⁶.</i></p>	<p>por el ferrocarril Roca; familias que habitan en el predio, en instalaciones ferroviarias antiguas; incendios de pastizales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avances de agentes privados: existen conflictos asociados con el uso del suelo de tanto la reserva provincial como la municipal, con empresas como Ferrocarriles Argentinos y Covelía S.A. - Implementación del área protegida: la mayor parte de las parcelas son de dominio público por encontrarse dentro de la línea de la ribera, sin embargo, esa línea no necesariamente coincide con el límite catastral, por lo que existen parcelas afectadas de manera parcial. - Actividades humanas: descargas industriales y domiciliarias; microbasurales; incendios; barrios construidos sobre terreno de humedal. - Inundaciones: cambios en el uso del suelo que han ocasionado inundaciones en los barrios cercanos. - Falta de recursos: tanto personal asignado, señalización y recursos logísticos. - Avances urbanos: por un lado, existen los barrios populares, ubicados en zonas inundables. Por otro lado, intereses privados que realizan distintas actividades que cambian la dinámica del ecosistema.
<p>Reserva Natural Bosques de Ciudad Evita (La Matanza, PBA) <i>Por ordenanza municipal en 2015 (Ord. 24.247).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - La ordenanza no regula las áreas de humedal, bosques de planicie de inundación ni predios con yacimientos arqueológicos. - La propiedad de las parcelas no es del municipio. - Se han registrado especies exóticas. - Actividades humanas: asentamientos; descargas de residuos; incendios intencionales.

Así como se encuentran las mencionadas áreas protegidas, existen otras áreas verdes dentro de la cuenca media y baja, que resultan de interés socioambiental debido a la organización de la comunidad en torno a su protección. De esta manera, son interesantes por el involucramiento de la comunidad: se presentan como sitios en conflictividad, donde se disputan los intereses de ciertos grupos, que pretenden cambiar el uso del suelo de las áreas, y la comunidad, que busca protegerlas por distintos motivos. Al mismo tiempo, también ofrecen servicios ecosistémicos de importancia, como regulación hídrica y térmica, y son hábitat de flora y fauna nativa. Las áreas relevadas son⁷:

- Camino de las Flores (Almirante Brown, PBA).
- Barrio Parque Links Erratchú (Ezeiza, PBA).

- Ex Aeroclub Argentino de Laferrere (La Matanza, PBA).

- Cauce Viejo del Riachuelo (CABA).

Estas áreas presentan ciertos conflictos en común, similares a las áreas protegidas, como las actividades humanas (cambios en el uso del suelo, caza doméstica, talas, ruidos y vibraciones), presencia de microbasurales, incendios e intereses inmobiliarios. A su vez, existen aspectos a destacar de estas áreas, como la organización local y el sentimiento de pertenencia barrial, su biodiversidad nativa bien conservada y la cercanía a otras áreas protegidas de la cuenca media y baja.

Acerca de las políticas territoriales

Dado que la CMR se emplaza en un territorio con varias jurisdicciones (Nación, PBA, Municipios y CABA), se han

⁶ En 2012 se sanciona la ley provincial que la declara Reserva Natural Integral y Mixta, pero al año siguiente se sanciona una nueva ley que modificaría al primer artículo, desafectando 64 hectáreas de la reserva, alegando que le pertenecían al Estado Nacional y se las había concedido al Club Atlético Boca Juniors y Racing Club (Ley 14.516). Por un fuerte movimiento de la sociedad civil y una nueva demanda, alegando que se estaba vulnerando el principio de progresividad, surge un fallo de la Suprema Corte de Justicia (N° 72.760) que suspende el primer artículo de la última ley.

⁷ Cabe aclarar que esta no se presenta como una lista exhaustiva de áreas de interés ambiental en la zona de estudio, reconociendo la posible existencia de otras áreas.



presentado las acciones llevadas a cabo en las jurisdicciones políticas que guardan relación con el uso del suelo de las áreas verdes de la CMR. Sin perjuicio de lo expresado, algunas decisiones políticas relacionadas con el desarrollo territorial deben ser tenidas en cuenta en esta investigación, debido a que los cambios en el uso del suelo

de las áreas verdes de la CMR están asociados a la expansión urbana. En este contexto, surge la necesidad de considerar el paradigma del desarrollo sostenible: conciliando economía con ecología, haciendo uso de los bienes y servicios ambientales, pero con una perspectiva de mantener la provisión para las generaciones futuras.

A continuación, se muestra un cuadro que resume las distintas políticas territoriales que inciden en las áreas verdes de la cuenca media y baja.

Jurisdicción	Política
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Política Nacional Urbana (PNU): aporta las bases de un plan de desarrollo urbano para los distintos niveles gubernamentales en conjunto con el aporte de entidades privadas. Entre sus metas tiene la de construir ciudades inclusivas, productivas, innovadoras y resilientes, maximizando los beneficios de la urbanización y achicando la brecha de la desigualdad (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018a). - Plan Estratégico Territorial: incorpora el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se trabaja en los ejes del objetivo 1 “Poner fin a la pobreza”, objetivo 6 “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y saneamiento para todos” y el objetivo 11 “Lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018b). - Plan Nacional de Suelo Urbano: busca vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, regulando el mercado del suelo. Dentro del plan está el Programa de Producción de Suelo, que promueve el desarrollo de suelo urbano con protección ambiental usando tecnologías que mitiguen los efectos del cambio climático (Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo, 2020). - Aspecto legal: artículo 41 de la Constitución Nacional, Ley General del Ambiente (Ley 25.675).
PBA	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 28 de la Constitución Provincial. - Ley Provincial 11.723: Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. - Decreto Ley 8.912: Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. - Ley Provincial 10.907: régimen regulatorio de las reservas y parques naturales. - Ley Provincial 12.704: establece y regula las condiciones para que sean paisajes protegidos o espacios verdes de interés provincial.
CABA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 6.099: Código Urbanístico. - Ley 2.930: Plan Urbano Ambiental.

Conclusiones

Durante el desarrollo de este trabajo se analizaron distintos conflictos socioambientales en torno al mantenimiento de las áreas verdes de la CMR, particularmente en sus cuencas media y baja. Con respecto al conocimiento de la sociedad del valor ambiental de estos espacios, se reconoce que distintas organizaciones sociales, representantes gubernamentales y personas autoconvocadas participan día a día para aportar al saneamiento ambiental y la mejora de la calidad de vida de la población en la CMR. En los municipios de la cuenca media y baja, son varias las maneras de participación social e involucramiento en las causas de

mantenimiento, protección y difusión de las áreas verdes. Como se ha mencionado, las áreas verdes protegidas de la cuenca fueron impulsadas por movimientos vecinales que reclamaron por su protección. Este involucramiento de la sociedad en las cuestiones ambientales no se detuvo cuando se logró la categoría de protección legal, sino que siguen manifestándose cotidianamente para lograr una verdadera protección de los espacios, que incluya un plan de manejo y una correcta delimitación del área, a la vez que difunden y fomentan su importancia socioecológica.

Si bien existe un gran conocimiento de la población local, directamente comprometida con la problemática, del valor

ambiental y la importancia de las áreas verdes, en cuanto se analiza a la sociedad por fuera del área de influencia de la CMR, se observa poca difusión de las problemáticas o desconocimiento de estas. En tal sentido, cobra relevancia lo que se comunica a través de los medios de comunicación masiva o las redes sociales. A pesar de ello, el involucramiento y el conocimiento del valor ambiental por parte de la sociedad, no resultaría suficiente para la toma de decisiones políticas que busquen preservar las áreas verdes de la CMR.

En este trabajo se ha reflexionado sobre las decisiones políticas territoriales que influyen en el mantenimiento de las áreas verdes y, por tanto, en el bienestar de las personas. El desarrollo urbano está dado por el crecimiento de la población urbana en detrimento de la población que vive en zonas rurales. Este crecimiento está relacionado con las posibilidades de trabajo, educación y acceso a la salud que ofrecen las ciudades, entre otros motivos. Para atender a este rápido crecimiento urbano se debe poder satisfacer la demanda de viviendas, transporte y bienes y servicios básicos, pero al mismo tiempo se debe considerar la presión ejercida sobre los espacios naturales.

Tanto las organizaciones de la sociedad civil, los funcionarios municipales y provinciales, como los técnicos de ACUMAR, que fueron entrevistados, reconocen que la mayor problemática de la zona es la deficiencia habitacional y de acceso a los servicios básicos, como agua potable y cloacas. En este sentido, se identificaron políticas territoriales orientadas al uso del suelo, tanto a nivel nacional, como provincial y de la ciudad. El factor común entre ellas es el desarrollo sostenible de las ciudades, por lo que tienen en cuenta el derecho a un ambiente sano dentro de sus planteos. Sin embargo, cuando se analiza el territorio, se observa que, si bien se prioriza el acceso a una vivienda, no se consideran las condiciones ambientales en las cuales esa vivienda se

establece.

En cuanto a la importancia de estas áreas verdes como herramientas de adaptación y mitigación al cambio climático, desde las organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y los medios de comunicación se las considera como puntos clave para reducir la vulnerabilidad de la población ante riesgos ambientales. En la zona de estudio, la expansión urbana está, en gran parte, ligada al crecimiento de barrios populares en las zonas inundables de la cuenca. Resulta de vital importancia que las áreas verdes sean tenidas en cuenta como amortiguadores de eventos extremos, ya que su transformación aumentará la brecha de inequidad en la población. Sin embargo, la utilización de las áreas verdes como herramientas de adaptación y mitigación al cambio climático no se ve lo suficientemente reflejada en la toma de decisiones.

En sintonía con lo anterior, se observan conflictos relacionados a los dominios de las tierras que pertenecen a las áreas protegidas. Se ha planteado que las leyes u ordenanzas, que las declaran como tal, no son claras en la definición de los límites catastrales. Este es uno de los conflictos, reconocidos por las autoridades, que impiden que las áreas verdes, que cuentan con un marco legal que las respalde, se implementen como áreas protegidas y se garantice la provisión de sus servicios ecosistémicos.

Por todo lo trabajado, la preservación y revalorización de las áreas verdes de la cuenca media y baja no parece ser una prioridad en la toma de decisiones políticas, lo que se explica por los serios conflictos socio-habitacionales en este territorio. Se requiere, por lo tanto, de un mayor fortalecimiento de las instituciones y organizaciones locales, junto con políticas públicas orientadas al desarrollo habitacional, que consideren la calidad ambiental del territorio. En ese sentido, el mantenimiento de las áreas verdes puede dar respuesta a la mejora de las condiciones socioambientales.

Referencias Bibliográficas

- ALARCÓN, M. F. (2020). Reserva Natural de Ciudad Evita. Coberturas de suelo, biodiversidad y conflictos ambientales y territoriales. Estudio REC. 90pp. AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO [ACUMAR] (2016). Plan Integral de Saneamiento Ambiental, actualización PISA 2016. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO [ACUMAR] (2021). Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos y calidad de hábitat en humedales de la Cuenca Matanza Riachuelo. Campaña Otoño 2021.



- BRAILOVSKY, A. E. (2009). Historia ecológica de Iberoamérica II. De la Independencia a la Globalización. 1ª ed. Capital Intelectual. Buenos Aires. 316pp.
- CAMILLONI, I. (2012). Cambio climático en la ciudad de Buenos Aires: cambios observados y escenarios futuros. Disponible en línea: <http://docplayer.es/109535856-Cambio-climatico-en-la-ciudad-de-buenos-aires-cambios-observados-y-escenarios-futuros.html>
- CHEBEZ, J. C., GASPARRI, B., ATHOR, J. (2012). Las reservas y espacios verdes urbanos. Historia y actualidad. En Athor, J. (Ed.). Buenos Aires, la historia de su paisaje natural. Fundación de Historia Natural Félix de Azara. Buenos Aires.
- CORDERO, D., MORENO, A., KOSMUS, M. (2008). Manual para el desarrollo de mecanismos de pago/compensación por servicios ambientales. InWent. Lima, Perú. 116pp.
- HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA MATANZA (2015). Ordenanza Municipal 24.247. <https://www.lamatanza.gov.ar/upload/pdf/gobierno/ordenanzas/Ordenanza24247.pdf>
- HOUGASSIAN, H. (2020). Análisis de la dinámica hídrica de la cuenca Matanza-Riachuelo mediante el uso de herramientas de SIG y Teledetección. Tesis de grado. Di BELLA, C. (Director). Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- LEY 6.099 (2018). Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/446782>
- LEY PROVINCIAL 14.294 (2011). Declárase Reserva Natural al predio "Santa Catalina". <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VGWJMFVW.html>
- LEY PROVINCIAL 14.488 (2012). Declárase "Reserva Natural Integral y Mixta" al sitio conocido como "Laguna de Rocha". <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Ondr-PSMB.html>
- LEY PROVINCIAL 14.516 (2013). Declárase "Reserva Natural Integral y Mixta" al sitio conocido como "Laguna de Rocha". <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BER-loHOV.html>
- MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA (2018a). Política Nacional Urbana Argentina. ONU Hábitat. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Buenos Aires.
- (2018b). Plan Estratégico Territorial Argentina: avance 2018. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública. 1º ed. ampliada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PARUELO, J. M., LATERRA, P., VIGLIZZO, E. (2014). Un plan operativo para incorporar los servicios ecosistémicos en el proceso de ordenamiento territorial. En Paruelo, J. M., Jobbágy, E. G., Latterra, P., Dieguez, H., García Collazo, M. A. y Panizza, A. (Eds.). Ordenamiento Territorial: Conceptos, Métodos y Experiencias. FAO, MAGyP y FAUBA. 159-172pp.
- PNUD (2010). Cuenca Matanza Riachuelo: manual para inspectores. 1era edición. Buenos Aires. 240p.
- ROMERO, H. y VÁSQUEZ, A. (2005). Evaluación ambiental del proceso de urbanización de las cuencas del piedemonte andino de Santiago de Chile. Revista eure Vol. XXXI, n° 94. Santiago de Chile. 97-118pp.
- SCHMIDT, M. A. (2018). Conflictos por la valoración de los humedales en ámbitos urbanos. La cuenca Matanza Riachuelo, Argentina. Revista Bitácora 28, 3: 89-98pp.
- SECRETARÍA DE LA CONVENCION DE RAMSAR (2006). Manual de la Convención de Ramsar: guía a la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971). 4ª ed. Secretaría de la Convención de Ramsar. Gland, Suiza. 124pp.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (2015). Fallo N° 72.760 "Asociación Para La Protección Del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 De Octubre C/ Provincia De Bs. As. S/ Inconst. Ley 14.516". La Plata. Disponible en línea: <https://juba.scba.gov.ar/VerTexto-Completo.aspx?idFallo=127716>
- SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA DE SUELO Y URBANISMO (2020). Plan Nacional de Suelo Urbano. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

El rol de las finanzas en un mundo que enfrenta el cambio climático. La oportunidad argentina

Lucia Longo¹ | Daniel Tomasini² | Ana María Henry³

¹Profesora Titular – ²Profesor Asociado – ³Jefe Trabajo Prácticos de la Cátedra de Economía General



El modelo agropecuario argentino está sustentado en los mercados internacionales de “commodities”, cuya evolución actual mantendría o profundizaría su tendencia en el mediano plazo. La oportunidad que representa este escenario para la Argentina encuentra como principal desafío el de la sustentabilidad ambiental. La pérdida de biodiversidad y servicios ecológicos, la erosión y degradación de suelos, el riesgo toxicológico por el uso inadecuado de agroquímicos, son también promovidas por los mismos condicionantes externos que propiciaron la expansión reciente del sector. Mientras que el cambio climático y las previsibles necesidades de adaptación al mismo añaden todavía mayor importancia estratégica a los recursos naturales con que la Argentina puede todavía sostener una producción eficiente. Aparece entonces claramente la necesidad de articular una visión de largo plazo, entre el sector público y privado, contemplando a su vez los diferentes componentes relevantes de ambos estamentos: en el sector público las políticas agropecuarias, industriales, ambientales, macroeconómicas, de precios; en el sector privado los vinculados a mercados externos y domésticos, las cadenas de valor y la agricultura familiar (Martinez et al, 2016).

La brecha existente entre las definiciones de política ambiental en la Argentina y las acciones y resultados concretos, indican la necesidad de generar herramientas que permitan orientar la toma de decisiones en política económica en función de la revalorización de los recursos ambientales en la producción de agropecuaria, sin descuidar los objetivos macroeconómicos ni los de rentabilidad privada de los agentes. (Longo, 2011)

El mundo reconoce que la producción de alimentos es prioritaria, pero eso no disminuye el compromiso de hacerlos con el menor impacto posible. Ese es el escenario correcto que la Argentina debería plantearse para posicionarse racionalmente frente al mundo. Los impactos esperados del cambio climático podrían implicar un aumento de las temperaturas medias entre 2,6° y 4,8° en 2100. En algunas regiones los impactos del cambio climático ya están reduciendo rendimientos de las cosechas de algunas especies, y si las temperaturas siguen aumentando nada hace prever que esta tendencia no continúe. Todo esto, combinado con aumentos en la demanda de alimentos, podrían llevar a situaciones donde la seguridad alimentaria se pusiera en riesgo (Girardin, 2014).

Plantear la continuidad en la exploración de herramientas que puedan ser usadas para abordar la complejidad del tema del cambio climático, teniendo en cuenta tanto aspectos técnicos como sociales, puede llevar a determinar el conjunto de instrumentos más apropiados en la formulación de políticas. Según subrayan Rodríguez y Espinoza (2002), el grado de éxito de una política particular depende de la interacción de diferentes factores relacionados, como pueden ser: 1) la naturaleza de los problemas ambientales abordados; 2) los actores involucrados y sus visiones sobre la relación sociedad-ambiente; 3) las condiciones económicas, políticas y sociales; 4) el contexto legal; 5) las capacidades de gestión para implementar el instrumento; 6) las necesidades de coordinación y unión de voluntades para incorporar las distintas sensibilidades de los actores; 7) la integración con otros instrumentos.

En este marco, los Instrumentos financieros (IF) son los que impulsan un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en facilitar, apoyar o estimular ciertas actividades. Se considera que son IF los distintos estímulos

económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada. El IF suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a objetivos generales de política. La articulación de los IF puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones. (Velazco, M., 2007)

El sistema financiero argentino está desarrollado, por lo que es viable pensar en el uso de sus herramientas existentes o en el desarrollo de nuevas, para el apoyo a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, es necesario avanzar para analizar y entender su funcionamiento y superar las barreras que impiden la llegada a beneficiarios o proyectos específicos (Wasilevsky, 2015). Las instituciones financieras pueden desempeñar un papel clave para alentar a las empresas a desarrollar e implementar estrategias de producción y adquisición sostenibles. Los préstamos a compañías que operan en forma insostenible exponen a los bancos a riesgos de reputación. Los modelos de negocio insostenibles también pueden dañar la rentabilidad de una empresa, lo que puede afectar su capacidad para pagar los préstamos. (Cortinez, 2017). Para el desarrollo de herramientas y medidas de financiamiento, será necesario evaluar los mecanismos existentes, aprovechar las estructuras ya creadas y trabajar sobre las trabas que limitan el acceso e incrementan los costos generales. (Wasilevsky, op.cit). En ese marco cada vez más instituciones financieras adoptan criterios de sustentabilidad ambiental y social para la evaluación de sus carteras y para el diseño de líneas de crédito específicas.

No obstante, la formulación de políticas de responsabilidad corporativa en el sector financiero no se ha trasladado efectivamente a las prácticas comerciales cotidianas (Rogerson, S., 2019) Se demostró el gran potencial para el almacenamiento de carbono a través de la silvicultura y la agricultura, pero las instituciones que promueven el impulso de este potencial no están adecuadamente desarrolladas, por lo que se requiere un sistema de incentivos económicos para los gestores de los bosques, agricultores y otros propietarios de la tierra, con el fin de preservar, reducir las emisiones de carbono e impulsar los métodos agrícolas capaces de almacenar carbono (Harris et al, 2011).

Entendido el fenómeno del cambio climático como problema de gestión de un bien global común, las instituciones internacionales plantean la necesidad de que cada país extreme la identificación de instrumentos para desafiar este conflicto: convocando a los diversos actores, reconociendo el origen e impacto de las actividades que influyen en el fenómeno, y principalmente comprometiendo participativamente a los sectores público y privado a encontrar soluciones.

En el nivel local, la política climática incrementa su relevancia desde las primeras participaciones en la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, hasta la actualidad con el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030 y la Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones a Largo Plazo al 2050. En estos espacios se consensuaron los denominados planes transversales y sectoriales (agro, energía, bosques, industria y transporte). Los planes sectoriales describen su visión del problema, los ejes estratégicos operativos y estructurales, como las medidas y acciones específicas, pero no establecen los mecanismos de financiamiento necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

Para el caso del sector agropecuario, origen del 29% de las emisiones nacionales de GEI (MAyDS, 2022), la política de mitigación se basa en incrementar la superficie forestada, mejorar la proporción de cultivo de cereales/leguminosas y el aprovechamiento energético de la biomasa. Mientras que se estudia avanzar en temas como eficiencia en producción ganadera, buenas prácticas de fertilización y recuperación de tierras degradadas, entre otros. El otro sector identificado en las emisiones de GEI es el de cambios en el uso de la tierra con aportes del 10%, en el que se proponen medidas de conservación, restauración y recuperación de bosques, control de la deforestación y uso sostenible de los bosques. En este último caso, el manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI) resulta de significativa trascendencia. Vinculado también con el sector agropecuario, la promoción de grandes inversiones en generación eléctrica a partir de fuentes renovables no convencionales conectadas a la red (biogás y biomasa), como la producción y utilización de combustibles de origen vegetal —biodiésel y bioetanol— para corte de combustibles de origen fósil en el transporte, significan compromisos de asignación de recursos

naturales (tierras productivas) que deben ser incorporadas a la matriz de aportes sectoriales a la mitigación del cambio climático.

La estrategia de financiamiento climático sigue dependiendo de las contribuciones internacionales directas a la implementación de proyectos, provenientes de gobiernos de países desarrollados, como de bancos e instituciones financieras para el desarrollo, o fondos específicos para el cambio climático (60 fuentes internacionales identificadas), con un monto presupuestado de casi 500 millones de dólares para el bienio 2015-2016 (Salvo, 2017).

Sin embargo, aún no han sido suficientemente explorados o utilizados otros instrumentos no fiscales y que provienen de la órbita financiera. Las finanzas verdes o sustentables ofrecen opciones para desarrollar la capacidad de movilizar capital privado a inversiones verdes, hacen foco en el análisis de riesgo ambiental para la industria financiera y en el uso de información ambiental pública disponible para análisis de riesgo y toma de decisiones. Estos resultan en dos ejes fundamentales para poner en marcha mecanismos de financiamiento novedosos. Las instituciones públicas suelen tener dificultades en identificar, cuantificar y aplicar herramientas analíticas a los riesgos ambientales, y a su vez las instituciones financieras necesitan tener buena información para cuantificar y cualificar el riesgo. Explorar la posibilidad de complementación de ambas capacidades podría resultar en una solución eficiente para el abordaje de los problemas planteados.

Considerar las herramientas e innovaciones que puedan mejorar las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs) convirtiéndolas en proyectos financiados atractivos, como también integrarse en el financiamiento internacional y nacional público y privado, es una meta necesaria de la estrategia nacional. En línea con este planteo cabe formular los siguientes interrogantes: ¿Son eficaces los instrumentos fiscales para la modificar los manejos productivos habituales y cumplir con la política nacional de cambio climático? ¿Han sido aprovechados exhaustivamente en la Argentina? ¿Está suficientemente explorada la posibilidad de contar con instrumentos no fiscales que resulten en incentivos adecuados para la actividad productiva? ¿Pueden las finanzas ambientales resultar un mecanismo atractivo para sumar al sector financiero en el cuidado del ambiente?

Para intentar dar respuestas a estos interrogantes, se hace necesario analizar y evaluar los instrumentos de políticas públicas fiscales y no fiscales para la gestión ambiental vinculada al cambio climático en el sector agropecuario y de bosques en la Argentina. Partiendo de la hipótesis que los recursos públicos financieros tanto locales como internacionales no son suficientes para garantizar el éxito de la política climática en el país, habrá que evaluar el rol que las instituciones financieras y las finanzas ambientales específicamente pueden cumplir en la gestión ambiental de la Argentina.

Es en este punto donde el aporte de la Economía se torna relevante: Los impactos que en el mediano plazo puede tener el cambio climático representan un costo enorme desde el punto de vista social, ambiental y económico. Ese costo no estaría siendo contemplado debidamente en las decisiones públicas y privadas.

La preocupación de los países por el desarrollo sostenible ha generado un plan de acción global enmarcado en acuerdos ambientales internacionales, los Objetivos de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y específicamente en el Acuerdo de París. El proceso generó una oferta de financiamiento global para proyectos sostenibles por parte de los países más desarrollados, con el objetivo de alcanzar las metas propuestas.

Argentina se encuentra en óptimas condiciones de captar una parte importante de ese financiamiento por su potencial en energías renovables, manejo de bosques, producción agrícola sustentable y muchas otras áreas. En este contexto, el requerimiento financiero, público y privado, es crítico debido a la reducida escala del mercado de capitales local, sumado a las dificultades para el acople de la oferta y la demanda de ese financiamiento verde.

Referencias Bibliográficas

- Cortinez P. (2017). Posibles contribuciones de las finanzas sustentables en la Argentina. En Di Pangraccio, A., A. Napoli, y M.E. Garro Vidal. Informe Ambiental FARN 2017. pgs 81-89 Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/Corti%CC%81nez1.pdf>
- Girardin, L.O. (2014). Cambio Climático ¿Oportunidad o amenaza para el Sector Agrícola? En la XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria. Buenos Aires Noviembre 2014.
- Harris, J; Feriz, M; Garcia, A. (2011). Bosques, Agricultura y Clima: Consideraciones Económicas y de Políticas. GDAE/Tufts Univ. USA.
- Longo, L. (2011) Compensación de los servicios de los ecosistemas como estrategia de política de conservación de recursos naturales - UBACyT 2011-2015.
- Martínez Ortiz, U., Dal Pont S. y M. Dossi (2016). El modelo agropecuario argentino: del crecimiento al desarrollo sustentable. En Longo Lucía (Editora) Compensación de los servicios de los ecosistemas como estrategia de política de conservación de recursos naturales. ISBN: 978-987-28317-1-4.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_adaptacion_y_mitigacion_al_cambio_climatico_1285pag_1.pdf
- Rodríguez-Becerra, M. Espinoza, G. (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas. División de Medio Ambiente Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019857/GestionambientalenA.L.yelC/GestionAmb.pdf>
- Rogerson, S., 2019. Forest 500 annual report 2018 - the countdown to 2020, Global Canopy: Oxford, UK. https://forest500.org/sites/default/files/related-documents/forest500_annualreport2018_0.pdf
- Salvo, J. (2017) Financiamiento Climático en Argentina. Taller Regional de Financiación Climática y Fondo Verde para el Clima -RIOCC - La Antigua, Guatemala - 29 de junio de 2017.

- Velasco González, María (2007) Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. In VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 Septiembre 2007, Valencia.
- Wasilevsky, Irene. (2015) Análisis de la capacidad del Sistema Financiero Argentino en relación al financiamiento climático. Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Buenos Aires. Argentina.



Hacia un nuevo marco conceptual en finanzas rurales y agropecuarias: el enfoque de ecosistema financiero

Mario Anastasio

Profesor Adjunto de la Cátedra de Economía General



Existe una relación positiva entre el desarrollo de los sistemas financieros y los niveles de desarrollo económico. Las economías con mayores niveles de ingreso per cápita cuentan con sistemas financieros profundos y un rol preponderante del crédito dentro de la actividad económica. En los países de altos ingresos la relación entre el crédito al sector privado y el PIB supera en promedio el 140%, en los países de ingreso medio alto e ingreso medio dicha relación es del 115% y 99% respectivamente, mientras que en los países de bajos ingresos el indicador alcanza el 12% promedio. En América Latina los niveles de desarrollo financiero medidos a través de esta relación muestran una baja performance y particularmente en Argentina alcanza valores cercanos al 15%, encontrándose por debajo del promedio mundial para los países con igual nivel de ingreso. En ese marco, el desarrollo de los sistemas financieros y la inclusión financiera son dos temas claves en la agenda del crecimiento económico. Su importancia también se replica a niveles del sector agropecuario y los territorios rurales, constituyendo un aspecto de vital importancia para desarrollo rural y de la producción. Sin embargo, se requieren nuevas formas de abordaje para los problemas de la falta de desarrollo financiero, que superen las visiones tradicionales enfocadas en los productos, servicios y oferentes, para incorporar nuevas perspectivas que puedan dar cuenta de una complejidad que es propia de los sistemas modernos.

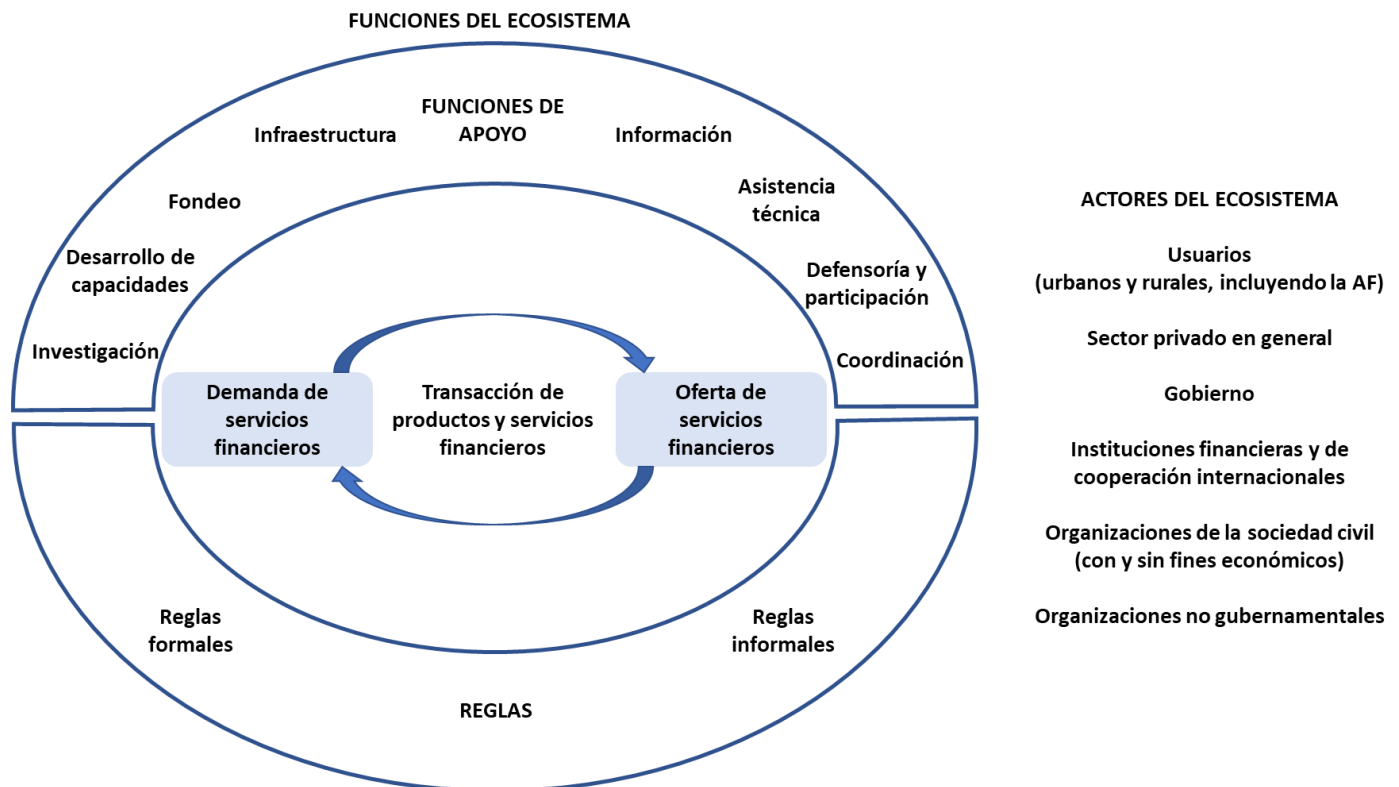
Un nuevo marco de análisis: el ecosistema financiero

El ecosistema financiero es el marco general en el que se desarrollan los sistemas financieros y, dentro de ellos, las finanzas rurales y agropecuarias. La conformación del ecosistema financiero determinará en gran medida qué posibilidades hay de diseñar políticas públicas, programas y proyectos destinados al desarrollo de las finanzas rurales y a la inclusión financiera. El enfoque de ecosistema financiero incluye un conjunto de partes que conforma un sistema amplio de soporte para el desarrollo de transacciones de productos y servicios

financieros. La configuración del ecosistema financiero puede favorecer o limitar las posibilidades de desarrollo de las finanzas rurales y agropecuarias.

El enfoque de ecosistema financiero¹ aporta una visión sistémica sobre el mercado financiero y los principales determinantes de su desempeño. Estudia las transacciones en dicho mercado, las funciones de apoyo y las reglas de juego. También analiza las acciones y el papel que desempeñan los distintos agentes. Esto incluye a los actores del sector público, del sector privado y a las organizaciones del tercer sector.

El ecosistema financiero



Fuente: Adaptado de Ledgerwood, et al (2013)

¹ Ledgerwood, J., Earne, J., y Nelson, C. (Eds.). (2013)



Las principales características de este enfoque sistémico son²:

- **Holístico:** Permite comprender la realidad del sistema financiero como un todo interrelacionado, diferente a la suma de sus partes y componentes (no se focaliza solamente en la oferta o en la demanda de servicios financieros).
- **Integral:** Incluye todos los elementos que definen el desempeño del sistema financiero.
- **Flexible:** Es útil para analizar distintos casos. Resulta apto para adaptarse a distintos contextos, circunstancias y escalas de análisis.
- **Adaptativo:** Permite un análisis dinámico de la evolución del conjunto de variables que determinan el desempeño de un sistema financiero.

El enfoque de ecosistema financiero puede ser aplicado al diseño de políticas públicas modernas. Se centra en la comprensión de las necesidades de los usuarios de servicios financieros y es superador de la visión tradicional basada en el fortalecimiento de la oferta de estos servicios (visión sobre la que se asentaron muchos de los paradigmas que abordaron la cuestión de las finanzas y el desarrollo).

Este análisis holístico es la base para la definición de acciones para la promoción y el desarrollo de todo el ecosistema, incluyendo las actividades y funciones de apoyo, y reglas formales e informales. Aporta una visión que abarca a todos los actores y no se focaliza exclusivamente en los productos financieros y las transacciones dentro del mercado.

Las dimensiones del ecosistema financiero

El ecosistema financiero incluye tres dimensiones en las que intervienen los distintos agentes:

- **El mercado en sentido estricto.** Su función principal es ser el medio donde se llevan a cabo las transacciones entre la oferta y la demanda de productos y servicios financieros. Es la unidad de análisis donde se ha enfocado la visión clásica del estudio de las finanzas.

- **Las reglas.** Existen reglas formales e informales que determinan el comportamiento de los agentes en el mercado. Estas también deben ser estudiadas para entender el comportamiento de los actores.

- **Las funciones de apoyo.** Dentro del ecosistema se desarrollan un conjunto de acciones y funciones que brindan información y servicios de soporte a las transacciones y favorecen su adaptación, crecimiento y desarrollo. Son factores clave para facilitar las transacciones en los mercados.

Dimensión 1: El mercado

La asignación de recursos financieros entre quienes poseen capacidad de financiamiento (excedente de recursos prestables) y quienes tienen necesidades de financiamiento (requieren recursos para invertir) se da principalmente a través del mercado. En ese marco, resulta clave comprender la demanda para desarrollar desde la oferta productos innovadores centrados en las necesidades de los consumidores.

Para lograr una efectiva inclusión financiera es necesario ampliar el acceso para que un mayor número de familias pueda hacer uso de los servicios financieros. Este propósito debe formar parte de los objetivos de desarrollo del sistema financiero. Es esencial que las autoridades gubernamentales (bancos centrales, ministerios, organismos reguladores del mercado de capitales, etc.) incorporen esta visión y se fijen metas de inclusión financiera.

Los productos disponibles en el mercado, por su parte, deben responder a las necesidades de la demanda, mejorando sus condiciones de vida, de producción y aportando al bienestar en general. De esta manera, para lograr que el mercado funcione eficazmente como una herramienta de inclusión financiera es necesario establecer políticas que faciliten el acceso y, al mismo tiempo, impulsen a los proveedores de servicios financieros a ofrecer productos de calidad ajustados a las necesidades de la población rural y la producción agropecuaria.

² Moretto, Louise y Barbara Scola (2017)

El análisis del mercado puede desagregarse en sus tres componentes básicos con el propósito de estudiar las necesidades de adaptación y el potencial de expansión:

Componentes básicos del análisis de mercado



Las brechas de mercado en las finanzas rurales y agropecuarias

Las finanzas rurales y agropecuarias poseen características particulares que requieren especial atención. Cuando nos enfocamos en los mercados financieros de las áreas rurales encontramos una serie de barreras que condicionan la asignación de los recursos escasos y complejizan el desarrollo de servicios financieros inclusivos. Esto puede advertirse a partir de tres síntomas³:

- Los mercados financieros rurales poseen una baja profundidad. Esto quiere decir que solo una pequeña proporción del valor económico generado por la producción en las áreas rurales circula dentro de los mercados financieros rurales. Esta situación resulta poco deseable, dado que si una mayor parte del valor producido en el medio rural respaldara la formación de activos financieros (por ejemplo, depósitos) se ampliarían las posibilidades de inversión rural para la población, en general, y para la agricultura familiar especialmente.
- Los mercados financieros rurales están segmentados. Esto implica que los servicios financieros se presten con prioridad o exclusividad solo a una parte de la población rural. Este segmento de la población será el que represente menores niveles de riesgo para los proveedores de financiamiento. Otra evidencia de la segmentación

es la aplicación de sobretasas a determinados grupos de prestatarios. Esto resulta en que el acceso al crédito formal queda reservado a las unidades productivas de mayor tamaño o nivel de ingreso, mientras que la agricultura familiar debe recurrir a fuentes no formales de financiamiento.

- Los mercados financieros rurales poseen una baja eficiencia. Los intermediarios financieros son poco eficientes para reducir los costos de la intermediación y aplican altos spread (diferencial de tasas entre las operaciones activas -préstamos- y pasivas -depósitos-), lo que resulta en servicios financieros también costosos. La eficiencia financiera es importante ya que bajos márgenes en la intermediación financiera favorecen el crecimiento económico al reducir los costos para el endeudamiento y favorecer la inversión. Los altos costos de financiamiento también constituyen una barrera para el acceso de determinados sectores.

Dimensión 2: Las reglas

Están conformadas por el conjunto de reglas formales (leyes, normas y reglamentos) e informales (convenciones sociales y normas culturales) que rigen la participación y el comportamiento de los agentes en los mercados financieros. Estas normas influyen en sus relaciones y condicionan los resultados de las transacciones.

³ Wenner, M. D., Alvarado, J., & Galarza, F. (Eds.) (2002).

Las reglas formales suelen ser escritas y definen los roles y responsabilidades específicas de los agentes del mercado. Las reglas informales no están generalmente escritas y son imprecisas en comparación con las reglas formales. Las reglas informales se expresan a través de actitudes, formas de comportamiento, dinámicas de relación sociales, sentido común y prácticas habituales. Muchas veces son las reglas informales las que generan incentivos y comportamientos que influyen en el cumplimiento de las normas formales.

Las reglas formales están vinculadas principalmente con el Estado, los gobiernos y los órganos que regulan el sistema financiero formal. Tienen la función de establecer los derechos y obligaciones de las distintas partes. En los sistemas financieros se destacan las normas prudenciales, los sistemas de pagos, los seguros de depósitos, los capitales mínimos de entidades financieras, los regímenes de información, los marcos legales de los contratos, entre muchos otros.

Las reglas informales son parte de la cultura, las costumbres, los valores y los hábitos cotidianos (incluida la cultura de negocios). Proviene de las tradiciones y de los grupos sociales. Las normas sociales y culturales en relación con el dinero, la cooperación y el respeto a la autoridad pueden influir en el tipo de servicios financieros que mejor se adaptan a una comunidad determinada.

La confianza también es importante en las decisiones y comportamientos financieros. Cuando las personas poseen una cultura de trabajo conjunto, son capaces de formular propuestas comunes, formar grupos u organizaciones, cooperar y construir solidariamente, pueden generar sistemas sostenibles de intermediación financiera. Las normas informales también influyen desde el lado de la oferta cuando existe una cultura de negocio determinada que limita o promueve la toma de riesgos o la innovación.

Dimensión 3: Las funciones de apoyo

Las funciones y acciones de apoyo aportan recursos, información y servicios no financieros al mercado de servicios financieros. Esto define la configuración y el funcionamiento de los mercados financieros. Las funciones de apoyo pueden facilitar las transacciones y permitir que crezcan en volumen y calidad, adaptándose y logrando un mejor desempeño.

Cuando las funciones de apoyo resultan ser débiles los mercados se tornan vulnerables, poco profundos, carentes de sostenibilidad y rígidos. La composición, la naturaleza y el suministro de las funciones de apoyo puede variar según el contexto. Generalmente las funciones refieren a la información y la comunicación, la creación de capacidades, la coordinación, el desarrollo de recursos y la innovación.

Funciones de apoyo en el ecosistema financiero

Desarrollo de capacidades	Se refiere al aumento de las aptitudes y desarrollo de nuevas habilidades de los proveedores y usuarios de servicios financieros. En los ecosistemas más consolidados esta función puede estar coordinada entre agentes privados y públicos.
Coordinación	Es la capacidad de establecer mecanismos de gobernanza para facilitar las transacciones de servicios financieros, desarrollar proveedores o incluir a una mayor parte de la población. Se trata de una función de apoyo pública y colectiva por lo que puede ser atribuible al gobierno o a las asociaciones representativas de la oferta o la demanda de servicios financieros.
Defensoría y participación	Acciones que permiten “escuchar la palabra” de los proveedores y los usuarios de servicios financieros, de manera de garantizar que sus puntos de vista contribuyan al desarrollo de mejores productos y servicios, al rediseño organizacional o a la ampliación de la demanda.
Información	Refiere a la difusión de tendencias, necesidades y productos emergentes por medio de mecanismos y sistemas de información.
Fondeo	Analiza el flujo de capitales a través de instrumentos de capital o deuda (mercado de capitales) y los fondos provenientes de donantes que no buscan necesariamente un rendimiento comercial o financiero.
Infraestructura	Incluye los bienes y servicios técnicos y de apoyo necesarios para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios financieros. Puede referirse a la

	infraestructura física, informática o de servicios. Puede ser suministrada por empresas del sector privado u organismos públicos.
Investigación	Suministro de productos o servicios basados en el conocimiento relacionados a los servicios financieros, su impacto y prospectiva.
Asistencia técnica	Servicios especializados que de manera permanente o semi permanente brindan soporte sobre cuestiones técnicas referidas a los productos o servicios financieros y sus procesos de suministro o uso.

Reflexión final

La comprensión de la dinámica de los sistemas financieros en los contextos actuales requiere de nuevos enfoques que contribuyan a un mejor análisis. De esta manera, será posible identificar de forma más acabada las barreras y oportunidades que se presentan en la asignación de recursos, en la distribución del capital y en el impulso a la inversión. Un diagnóstico integral sobre

las variables que intervienen en las relaciones financieras puede ser una herramienta poderosa para promover el desarrollo rural y agropecuario. En ese marco, podrán trazarse iniciativas de política pública que mejoren el acceso, uso y calidad de los servicios financieros disponibles para la producción, cuestión que resulta clave para aprovechar las oportunidades que el mundo le ofrece a la producción agropecuaria de nuestro país.

Referencias Bibliográficas

- Ledgerwood, J., Earne, J., y Nelson, C. (Eds.). (2013). *The new microfinance handbook: A financial market system perspective*. World Bank Publications. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-8927-0
- Moretto, Louise y Barbara Scola (2017). *Las instituciones financieras de desarrollo y la inclusión financiera: Del fortalecimiento de las instituciones al desarrollo de mercados*, Enfoques N.º 105, Washington, DC, CGAP, marzo.
- Wenner, M. D., Alvarado, J., & Galarza, F. (Eds.) (2002). *Prácticas prometedoras en finanzas rurales: Experiencias de América Latina y el Caribe*. Lima : Washington, D.C. : San José, Costa Rica: Centro Peruano de Estudios Sociales ; Banco Interamericano de Desarrollo ; Academia de Centroamérica.



Ecogralia
Proyecto Editorial

Año 6 - Número 12

Primavera 2022

ISSN 2591-3263

Coordinadora: Lucia Longo
Diseño y Edición: Ana María Henry
Colaboración: Carla Iannone

Cátedra de Economía General - Facultad de Agronomía (UBA)
Av. San Martín 4453 - Ciudad de Buenos Aires