

Reflexiones en torno del financiamiento ambiental

Lucía Longo¹

¹Profesora Titular Catedra de Economía General | Directora Proyecto UBACyT 20020190100231BA



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. El cambio climático y las previsibles necesidades de adaptación al mismo añaden todavía mayor importancia estratégica a los recursos naturales con los que la Argentina cuenta y puede todavía sostener una producción eficiente.

Hasta los años noventa la valoración económica del deterioro de los recursos naturales sólo se basaba en la cuantificación de la pérdida de productividad de estos. Examinar y evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales a escala nacional, sobre los sistemas productivo-ambientales resultaba un objetivo novedoso en el campo económico. La cuantificación del deterioro ambiental y la adecuada valoración de su impacto, junto con el análisis de los factores socioeconómicos como causa y consecuencia de la degradación, se tornaron en elementos claves para la adecuada toma de decisiones en la política ambiental, sectorial y regional. Es así como se va conformando un sistema de interacciones: producción-ambiente-políticas públicas, que han constituido el eje de un conjunto de investigaciones que se llevaron a cabo en la Catedra de Economía General de la FAUBA.

Es aceptado que las políticas económicas se formulen sin considerar las implicancias de largo plazo en el ambiente, mientras que uno de los objetivos más importantes de una política ambiental es lograr la consideración estratégica de que la sustentabilidad esté en el eje de las discusiones por el desarrollo. 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)

La incorporación del concepto de Pago por Servicios Ecosistémicos (PSE) implicó una nueva etapa en la discusión en torno de la necesidad social de asignar un valor monetario a los bienes ambientales y la aceptación de pagar para su sostenimiento través de impuestos generales o pagos específicos. La lógica de los PSE, se basa en que los usuarios del servicio hacen un pago a los proveedores, para que estos conserven los ecosistemas que brindan dicho servicio. Una de las hipótesis que se manejan en este campo es que los PSE constituyen una solución eficiente para proteger los servicios ecosistémicos que benefician a los sectores productivos y, al mismo tiempo, mejorar la protección de los bienes ambientales en el paisaje productivo, muchos de los cuales tienen valor a escala global como la biodiversidad y el almacenamiento de Gases de efecto invernadero (Longo et al, 2016; Tomasini et al, 2016).

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).

De las reuniones anuales de la Conferencia de las Partes (COP), órgano máximo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se destaca la COP21 (2015), en la que se alcanzó el denominado Acuerdo de París, donde cada parte se autoimpone nuevas metas de emisiones máximas de gases de efecto invernadero en un modelo denominado "Contribución prevista y determinada a nivel nacional". La Argentina adhirió al Acuerdo y propuso metas de reducción propias, las cuales requieren financiamiento nacional e internacional para ser alcanzadas. El mismo Acuerdo establece que es responsabilidad de los países desarrollados liderar y mostrar el camino para alcanzar las metas globales, y señala al financiamiento como una herramienta para alcanzarlas, estableciendo un piso de 100.000 millones de dólares anuales específico para proyectos "verdes". (Casais, 2018).

Se plantea entonces la necesidad de explorar herramientas que puedan ser usadas para abordar la complejidad del tema del cambio climático, teniendo en cuenta tanto aspectos técnicos como sociales. En este marco, los Instrumentos financieros 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. El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a objetivos generales de política. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables o subvenciones. (Velazco, M., 2007)

El sistema financiero argentino es un sistema evolucionado, 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 sobre los distintos sistemas 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 desplegar 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. Así en 2003 se lanzan los Principios de Ecuador creados a partir de las normas de la Corporación Financiera Internacional. Los Principios de Ecuador son un marco de gestión de riesgos, para determinar, evaluar y gestionar el riesgo ambiental y social en los proyectos. Al 2018, 96 instituciones financieras en 37 países habían adherido a los Principios de Ecuador. (UNEP FI, 2018). No obstante, la mera adhesión a estos principios, o la formulación de políticas de responsabilidad corporativa en el sector financiero no se han trasladado efectivamente aún a las prácticas comerciales cotidianas (Rogerson, S., 2019)

Se ha demostrado 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 los bosques, reducir las emisiones de carbono e impulsar los métodos agrícolas capaces de almacenar carbono (Harris et al, 2011).

Pero, por sobre los efectos negativos, las crisis ambientales generan también oportunidades. Los esfuerzos para mejorar modelos productivos incrementando la eficiencia y la competitividad, usando racionalmente los recursos ambientales, aumentando la eficiencia energética, y explorando nuevas fuentes, son señales positivas. Estos esfuerzos junto con la búsqueda de mecanismos factibles de adaptación a las nuevas condiciones climáticas que aseguren

condiciones adecuadas productivas y ambientales, constituyen una respuesta realista al escenario que se debe enfrentar y que claramente trascienden al sector rural. (GETCC, 2017).

Entendido el fenómeno del cambio climático como problema de gestión de un bien global común, las instituciones internacionales plantean la necesidad 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.

El perfil productivo regional de la Argentina, con un alto contenido de exportaciones primarias y manufacturas industriales de origen agropecuario, sumado a una creciente participación de la generación hídrica en la producción de electricidad, revelan una alta vulnerabilidad al cambio climático que impactaría fuertemente sobre la economía.

Para el caso del sector agropecuario, origen del 24% de las emisiones nacionales de GEI, 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 (madera y residuos ganaderos). 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 bosques nativos, con aportes de hasta el 16%, 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).

Durante el desarrollo de la Cumbre del G20 en Buenos Aires (noviembre/diciembre 2018) se creó el Grupo de Sustentabilidad Climática-G20, liderado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en el que se abordaron las temáticas de adaptación al cambio climático, la promoción del desarrollo de estrategias bajas en emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo, y especialmente el alineamiento de los flujos de financiamiento climático internacional para la implementación efectiva de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC). Del informe se destaca el siguiente concepto: "...Si bien se reconoce que existen algunas cuestiones controvertidas sobre la inclusión de cuestiones financieras en las NDCs, la falta de información coherente sobre la movilización y utilización de recursos socava su eficacia" (ONU Ambiente, 2018).

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 pueden mejorar las NDCs convirtiéndolas en proyectos financiados atractivos, como también integrarse en el financiamiento internacional y nacional público y privado, parece ser una estrategia necesaria y también viable. El análisis del uso de instrumentos fiscales y no fiscales para la política climática a nivel nacional y provincial, a través de la gestión de los bosques y la biodiversidad, los suelos y agua, y la energía en el sector agropecuario, constituyen un objetivo de acción necesario y urgente para brindar algunas respuestas a los próximos escenarios en los que la Argentina deberá integrarse.

