

# Diseño de instrumentos, condiciones habilitadoras y recomendaciones



UNITED NATIONS

ECLAC

Carlos de Miguel

Jefe, Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible

Taller Regional

Instrumentos para la implementación efectiva y coherente  
de la dimensión ambiental de la agenda de desarrollo

San José, Costa Rica, 5-7 de febrero 2019



UNITED NATIONS

ECLAC

# Contenido

---

- **Elementos para el diseño de instrumentos**
- **Condiciones habilitadoras**
  - **Estructura organizacional**
  - **Coordinación y coherencia**
- **Entorno y recomendaciones**



UNITED NATIONS

ECLAC

# Metodología para el diseño instrumentos

---

## Fases

1. Análisis del problema de política pública
2. Identificar opciones de instrumentos
  - Análisis costo-beneficio
  - Análisis costo-efectividad
3. Desarrollo del instrumento

# Fase I: análisis del problema

---

1. Definir claramente el objetivo de política ambiental (a cuyo logro responderá el instrumento).
2. Analizar los mecanismos de regulación directa existentes (por qué están fallando? Cuáles son los obstáculos?)
3. Analizar las distorsiones fiscales que afectan las metas ambientales (subsidios perversos, fallas de coordinación de políticas).
4. Clara comprensión de los actores involucrados y su comportamiento económico (incentivos a los que responden).



UNITED NATIONS

ECLAC

# Fase II: identificar opciones

---

1. **Requisitos teóricos de las distintas opciones** (estructura del mercado, competencia, información asimétrica, características del proceso contaminante etc.)
2. **Analizar experiencias previas nacionales e internacionales** (factores de éxito o fracaso bajo condiciones similares).
3. **Considerar barreras institucionales** (capacidad requerida para cada tipo de instrumento, coordinación con otras agencias /ministerios vinculados a su aplicación).
4. **Considerar barreras legales** (basamento legal en legislación ambiental y fiscal vigente).
5. **Aceptación política y percepción pública.**



# Fase III: desarrollar el instrumento

---

1. **Valoración monetaria** (reflejar precio/valor por el uso del recurso, costo marginal de controlar la contaminación, costo de oportunidad del usuario, etc. o elasticidad demanda-precio de la base sobre la cual incide).
2. **Implementación jurídica** (choque con derechos pre-establecidos etc.)
3. **Impacto económico-social** (quienes ganan, quienes pierden, ¿cuánto? estimación de recaudación a generarse y su distribución).
4. **Planificar la implementación** (rol de cada institución, introducción gradual etc.)
5. **Capacitación y construcción de consenso político.**



UNITED NATIONS

ECLAC

# Contenido

---

- **Elementos para el diseño de instrumentos**
- **Condiciones habilitadoras**
  - **Estructura organizacional**
  - **Coordinación y coherencia**
- **Entorno y recomendaciones**



UNITED NATIONS

ECLAC

# Condiciones habilitadoras

---

- Si bien pueden estar definidos los instrumentos más apropiados y sus impactos, su implementación depende de:
  1. **Estructura organizacional** político-administrativa del país en materia ambiental
  2. **Coordinación y coherencia** en la gestión pública ambiental



UNITED NATIONS

ECLAC

# Estructura organizacional

## Importancia del soporte jurídico – político -administrativo

---

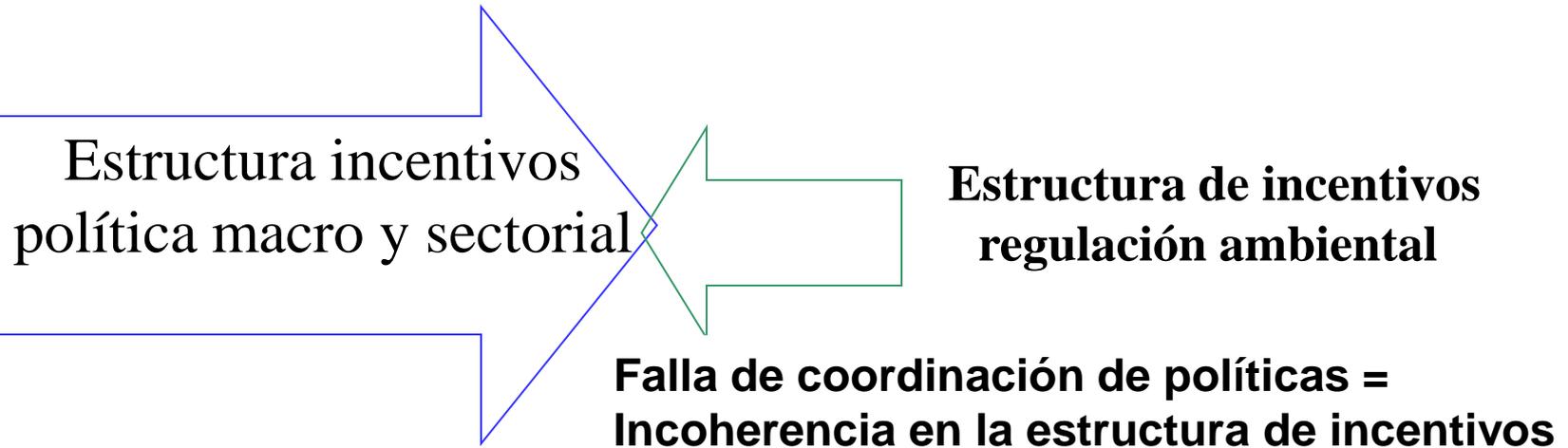
- Reconocimiento constitucional del tema ambiental
- Tratados y acuerdos internacionales
  - Ambientales
    - Acuerdo de Escazú
    - Minamata, Rotterdam (plaguicidas y químicos), Basilea (movimientos transfronterizos de desechos peligrosos), etc
  - Integración, comerciales y otros
    - Capítulos de cooperación ambiental y de transferencia de tecnologías
- Existencia de ley Marco o General del Medio Ambiente
  - Con “mínimos aceptables” en materia ambiental
- Instituciones con competencia en materia ambiental
  - Ministerio de medio ambiente, Superintendencia del medio ambiente, Sistema de evaluación de impacto ambiental
  - Jurisdicción medioambiental para actuar decidir, resolver y emitir opinión
    - Tribunales ambientales

# Fallas de Coordinación

- Países carecen de plataforma operativa a escala nacional que permita el desarrollo conjunto de instrumentos y coordinación de políticas entre autoridades



- Débil poder de negociación y prioridad política de autoridad ambiental al interior del aparato público
- Incoherencia entre estructuras de incentivos implícitas en política fiscal y sectorial con la internalización de costos ambientales

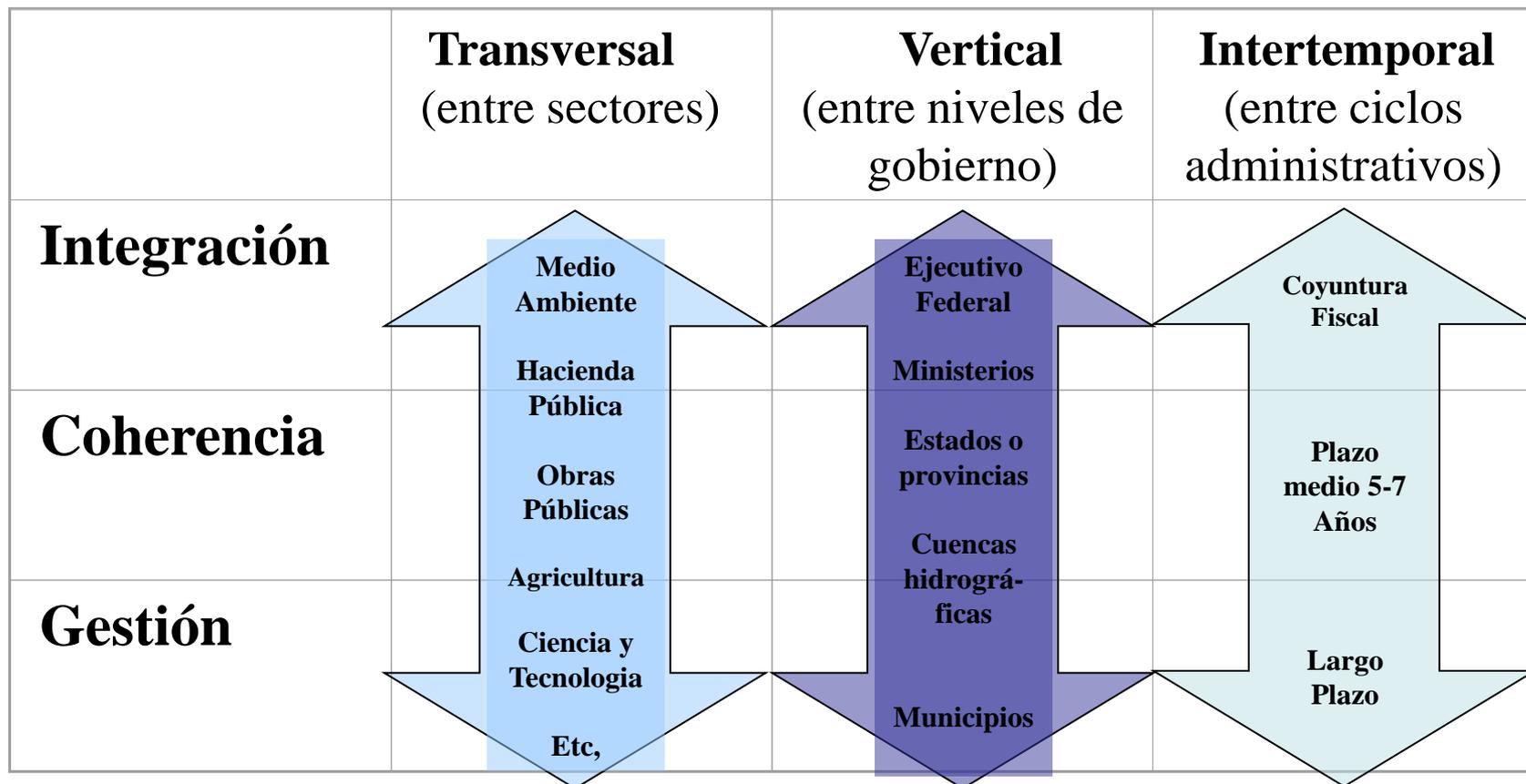


Estructura incentivos  
política macro y sectorial

Estructura de incentivos  
regulación ambiental

**Falla de coordinación de políticas =  
Incoherencia en la estructura de incentivos**

# Coordinación y coherencia en la gestión pública ambiental





UNITED NATIONS

ECLAC

# Políticas para mejorar la coordinación y coherencia

---

- Revisar estructuras tributarias e incentivos en sectores y actividades con incidencia ambiental
- Evaluar renunciadas tributarias, subsidios perversos, pasivos contingentes
- Reformas fiscales para apoyar objetivos ambientales: impuestos, cargos y tasas
  - Evaluar eficiencia e impacto de gasto/inversión público ambiental actual
  - Evaluar opciones de autofinanciamiento y destinación específica de recursos
  - Movilización de recursos adicionales, revisión de cargos y tasas ambientales para reflejar costo real de los recursos
  - Tratamiento del financiamiento de la gestión ambiental local
    - Federalismo ambiental – fiscal, descentralización fiscal



UNITED NATIONS

ECLAC

# Condiciones para corregir las fallas

---

- Disponibilidad de información:
  - La asignación de recursos óptima exige información de costos y beneficios que usualmente no están disponibles.
- Control de grupos de presión (rent seeking)
- Pérdidas públicas y beneficios privados
  - Los perdedores no se juntan para oponerse a políticas que los afectan. Falta capacidad de financiamiento.
- Alinear incentivos individuales con los objetivos colectivos
- Fallas en la implementación
  - Instrumentos mal implementados pueden resultar más costosos que “la enfermedad”



UNITED NATIONS

ECLAC

# Contenido

---

- **Elementos para el diseño de instrumentos**
- **Condiciones habilitadoras**
  - **Estructura organizacional**
  - **Coordinación y coherencia**
- **Entorno y recomendaciones**

# El desafío de la coyuntura: ciclo bajo de precios tiende a flexibilizar regulaciones para atraer IED, “race to the bottom”



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de leyes, decretos y políticas de los países andinos seleccionados y diversos documentos del Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales

Nota: El color verde hace referencia a la institucionalidad ambiental (e incluye los temas referentes a la consulta previa)

El color amarillo hace referencia a la institucionalidad minera



UNITED NATIONS

ECLAC

# La coyuntura también ayuda: Recomendaciones CEPAL- OCDE

---

## Chile

- Instrumentos:
  - Seguir expandiendo la **cobertura de las normas sobre calidad del agua** y acelerar la implementación de la plataforma prevista de información sobre calidad del agua e información ecológica, con el propósito de recopilar y publicar sistemáticamente información sobre la calidad del agua; perfeccionar el monitoreo de la contaminación del suelo y de la extracción de agua para proteger los ecosistemas, en particular los humedales.
  - **Elevar la tasa impositiva de la gasolina y el diesel**; reducir gradualmente la diferencia entre ambas y suprimir progresivamente la devolución de impuestos por el diesel utilizado por vehículos de transporte de carga pesada.
  - **Seguir ampliando el empleo de instrumentos económicos para fomentar la conservación** y el uso sostenible de la diversidad biológica, recaudar más ingresos y atraer inversiones del sector privado; en particular, considerar la posibilidad de establecer **cargos por el vertido de efluentes** en el agua e **impuestos por el uso de fertilizantes y pesticidas**, y exigir que se **pague por los programas de provisión de servicios ecosistémicos**; ampliar el empleo de **compensaciones por pérdida de la diversidad biológica**





UNITED NATIONS

ECLAC

# Recomendaciones CEPAL- OCDE

## • Instrumentos

## Colombia

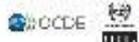
### – Colombia:

- Reforzar las tareas de reducción de los efectos de la contaminación atmosférica urbana en la salud; elaborar un inventario nacional de emisiones; adaptar gradualmente **las normas de calidad del aire** a las recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS); seguir promoviendo opciones de movilidad más limpias.
- Evaluar cómo podría **ampliarse la aplicación de impuestos relacionados con el medio ambiente**; por ejemplo, mediante: i) la reestructuración de los **tributos sobre combustibles y vehículos** teniendo en cuenta la contribución de estos a las emisiones de gases de efecto invernadero y los contaminantes atmosféricos locales; ii) la **supresión de exenciones fiscales** al combustible para el transporte y a la prospección minera y petrolera; iii) la introducción de **impuestos especiales** sobre los productos energéticos utilizados en instalaciones fijas, y iv) la imposición de **gravámenes a los productos agroquímicos**.
- Reformar los instrumentos económicos con el fin de **aumentar los incentivos para minimizar la generación de residuos y promover el reciclaje**, e incrementarla **recuperación de los costos** de la infraestructura para el **tratamiento de residuos**, teniendo en cuenta las repercusiones de las alzas de los precios relacionados en los hogares pobres.

Calidad de vida ambiental

COLOMBIA

2014





UNITED NATIONS

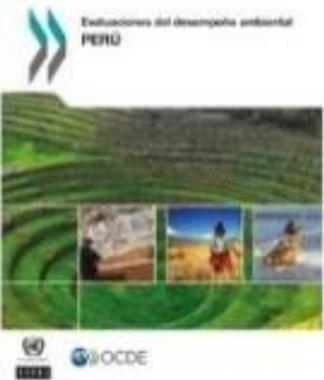
ECLAC

# Recomendaciones CEPAL- OCDE

## Perú

- Instrumentos:

- Integrar las consideraciones ambientales en el sistema fiscal, fomentando la aplicación de **impuestos ambientales**, según corresponda, y **eliminando** gradualmente sistemas de **exenciones y subsidios perjudiciales** para el medio ambiente. Profundizar la aplicación plena de los criterios ambientales en los impuestos sobre combustibles y vehículos, teniendo en cuenta su contribución a las emisiones y sus impactos sobre la salud. Sustituir el apoyo financiero público por sistemas de **pago por servicios ambientales**, según corresponda, asegurando así la eficiencia del uso de los recursos fiscales y la eficacia de la protección ambiental.
- Ampliar el uso del **análisis costo-beneficio de normas** de emisión y calidad y de las medidas de los planes de acción, basándose en información local. Evaluar la incorporación de **esquemas de compensación de emisiones** a proyectos nuevos que se instalan en ZAP con problemas de contaminación atmosférica, y asegurarse de que las compensaciones se realicen dentro del área afectada.
- Alinear las tasas** (retribuciones económicas) **por uso y por vertimiento a las externalidades ambientales**, independientemente del uso que se hace del agua, y de este modo crear los incentivos adecuados para ajustar su consumo, promover la tecnificación del riego, así como facilitar el cumplimiento de los límites máximos permisibles y los estándares de calidad ambiental. Ampliar la base de las retribuciones a las aguas subterráneas.





# Conclusiones: objetivos de la política ambiental

---

- Modificar el comportamiento de los agentes productivos y consumidores
  - Principio de “internalización de costos ambientales”
  - Principio de “enfoque preventivo frente a los retos ambientales”
- Coherencia de las acciones de los agentes con los objetivos de sostenibilidad
- Tipos de instrumentos
  - 1) Aplicación directa (comando y control): Obligan a cumplir un estándar o tecnología a todas las fuentes reguladas
  - 2) Aplicación indirecta (incentivos económicos): Buscan cambiar el comportamiento de los agentes internalizando los costos ambientales por medio de incentivos



UNITED NATIONS

ECLAC

# Conclusiones generales

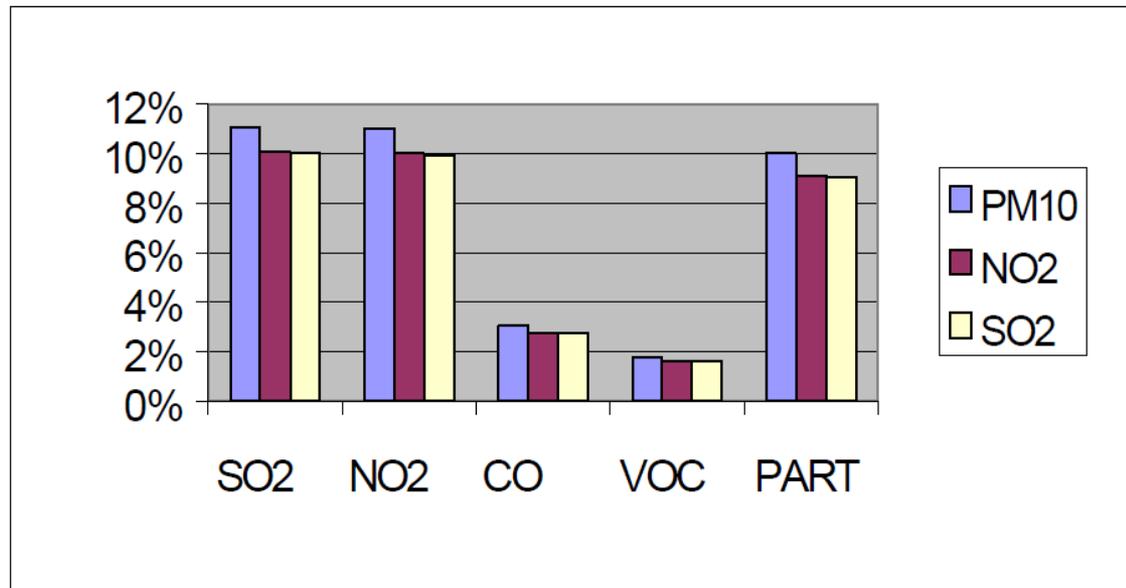
---

- Propiciar la continuidad institucional
- Marco normativo y regulatorio claro y estable
- Sustituir agenda reactiva por una agenda positiva en la relación economía - medio ambiente
- Armonizar políticas explícitas con implícitas
- Fomentar el trabajo coherente y coordinado de autoridades ambientales, urbanas y fiscales y entre gobierno central, regional y local
- Promover ciudadanía en torno al desarrollo sostenible



# Cobeneficios

Reducción de Emisiones Totales al gravar las emisiones de PM10, NO2, SO2 compensando la carga tributaria con reducción del IVA



Gravar el PM10 reduce comparativamente “más” las emisiones del resto de los contaminantes