

Octubre de 2007**¿Es viable un mecanismo de pagos por servicios ambientales en la Argentina?****Una discusión para el sector forestal**

Diego Gauna
Profesor de Estructura Económica
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Palermo
dgauna@palermo.edu

La situación actual del sector forestal en la Argentina es crítica. Según los datos preliminares de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), dependiente de la Secretaría de Ambiente de la Nación, la tasa anual de deforestación de bosques nativos en la Argentina se ha acelerado en el último lustro. Mientras que en el período 2002-2006 la tasa (en valores absolutos) alcanzó el 1,35%, en el período 1998-2002 la misma alcanzó un valor de 1,01 %. Particularmente crítica es la situación en Santiago del Estero (2,17 %), Salta (1,54 %) y el Chaco (0,65 %). En términos de superficie, se han deforestado entre el año 2006 y 2002 aproximadamente 1,19 millones de hectáreas.

La principal razón que explica el aumento en la tasa de deforestación es la expansión de la frontera agropecuaria. La misma puede atribuirse a factores internos, como la devaluación de la moneda local (amortiguado en el tiempo con el aumento de la tasa de inflación, el establecimiento de retenciones a la exportación y el aumento en el precio de la tierra), y a factores externos, como el aumento sostenido en los precios de los principales commodities que exporta la Argentina en los últimos años.

Los costos sociales y ambientales de la conversión de bosques a actividades agropecuarias son notables, entre ellos los mayores niveles de desertificación, la mayor probabilidad de que ocurran inundaciones y sequías, las migraciones poblacionales y la pérdida de la biodiversidad. Más allá de cuestiones coyunturales que explican el aumento en la tasa de deforestación (como los factores internos y externos mencionados previamente), los dueños de la tierra tienen un incentivo a deforestar a una tasa mayor a la socialmente óptima. Esto ocurre porque, al ser el calentamiento global, la conservación de la biodiversidad y el valor del paisaje bienes públicos globales (en el sentido de que cumplen con el principio de no exclusión e indivisibilidad), los dueños de la tierra no incorporan en sus costo privado el costo ambiental y social que generan a la sociedad en su conjunto. Por esta razón se requiere la necesidad de la intervención estatal, sea a través del estímulo a la adopción de mecanismos de mercado, de la intervención directa con la formulación de leyes forestales o una combinación de ambas.

Con respecto a la formulación legal, en marzo del 2007, la Cámara de Diputados otorgó media sanción al proyecto de ley propuesto por el diputado Miguel Bonasso. *La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para los Bosques Nativos*, conocida comúnmente como Ley de Bosques, establece como objetivos principales garantizar el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, en el marco de un ordenamiento de los mismos, mantener la superficie actual de bosques nativos y promover medidas para incrementar ésta última. La ley establece asimismo la obligatoriedad para todas las provincias de realizar un ordenamiento de los bosques nativos, en el plazo máximo de un año. Adicionalmente, impone a los productores la necesidad de llevar a cabo un estudio

de impacto ambiental en el caso de realizar tareas de desmonte y aprovechamiento sustentable. Actualmente, la ley se encuentra en proceso de discusión en el Senado. Como parte constitutiva de la ley de bosques, se está discutiendo la posibilidad de crear un Fondo Nacional con el objeto de compensar a las provincias por la provisión de los servicios ambientales que los bosques nativos generan. La idea detrás de este concepto se encuentra en los **Sistemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)**, los cuales representan un nuevo enfoque para la conservación del medio ambiente.

Los PSA se basan en el principio de que los ecosistemas proveen una amplia variedad de servicios ambientales, los cuales en general no tienen un precio de mercado. En el caso del sector forestal, los más relevantes son: beneficios hidrológicos, reducción de sedimento, prevención de desastres, conservación de la biodiversidad y secuestro de carbono (Pagiola, 2004). Con el objeto de que el dueño de la tierra realice un uso socialmente óptimo del recurso, se establece un mecanismo de compensación por los servicios ambientales que provee el mismo. En el caso de que los beneficios sean globales, tales como la conservación de la biodiversidad y el secuestro de carbono, los pagos deberían ser financiados en forma global como, por ejemplo, con un impuesto a los combustibles fósiles. En el caso de beneficios específicos, como en ciertos casos de uso del agua, el beneficiario directo de los servicios es el que debería compensar al dueño del recurso. Un ejemplo paradigmático del programa PSA en el sector forestal es el llevado a cabo por Costa Rica desde el año 1997. El mismo es un programa voluntario, administrado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), que compensa a los dueños de la tierra por los servicios de conservación y reforestación fundamentalmente.

Las dificultades de implementación práctica de un programa PSA pueden ser notables, tal cual lo demuestra la experiencia de otros países. En este punto destaco los siguientes aspectos críticos: la determinación de la base objeto de compensación, la distribución del fondo entre los participantes, las tareas de monitoreo de cumplimiento efectivo del programa y la forma de financiamiento del mismo.

En relación a la base objeto de compensación, la dificultad reside en la determinación de cuánto "valen" los servicios de secuestro de carbono, conservación de biodiversidad, amenidad y servicios hidrológicos y cómo dichos servicios se distribuyen por cada hectárea (ha.) de bosque. Dada la dificultad existente de cuantificar en términos monetarios dichos efectos, un enfoque directo sería compensar a los dueños de la tierra por el costo de oportunidad de los recursos utilizados, de modo que voluntariamente decidan hacer un uso sustentable del recurso. Este enfoque no está exento de interrogantes, no sólo por el alto costo fiscal que puede acarrear, sino por el método para calcular el costo de oportunidad (fundamentalmente porque éste último depende de las condiciones de mercado). La otra dificultad que puede surgir es cómo considerar la heterogeneidad, por ha. de bosque, de los servicios ambientales que se proveen. En el programa PSA de Costa Rica la solución fue suponer que cada ha provee la misma canasta de servicios. Por ejemplo, para el caso de la conservación (que implicaba la obligación de proteger el bosque por 5 años), el pago se estableció en US\$ 64 dólares anuales por ha. durante 5 años.

En relación a la distribución del fondo entre los participantes, en particular en el caso de Argentina, el problema puede surgir en la determinación del criterio utilizado para distribuir los fondos, tanto a nivel provincial como a nivel de los dueños de las tierras. Una opción simple es distribuir el Fondo Nacional en relación a la proporción de la superficie de bosques nativos de cada provincia. Sin embargo, este enfoque puede generar inequidades, al ignorar diferencias tanto en costo de oportunidad como en

provisión de servicios ambientales. La distribución de los fondos de las provincias a los dueños de las tierras presenta un problema similar, aunque en este caso es de esperar que las diferencias en los costos de oportunidad no sean tan relevantes.

Como bien recomienda la experiencia internacional, es clave en un programa exitoso un mecanismo efectivo de monitoreo, que asegure la efectiva y continua provisión de los servicios ambientales. En el caso de Argentina, este hecho podría tener relevancia dado que cada provincia administraría en forma independiente (aunque supervisado por la administración nacional del Programa) los ingresos del Fondo Nacional.

Por último, uno de los temas de mayor discusión es cómo financiar el Programa. A modo ilustrativo, el programa PSA de Costa Rica se financia con parte del producido del impuesto a los combustibles fósiles, préstamos de instituciones internacionales y, eventualmente, de la venta de los certificados de emisión de reducción de dióxido de carbono (sin embargo, el mercado de carbono para servicios forestales no se ha desarrollado en una escala aceptable). En el caso argentino, se plantean como alternativas de financiamiento donaciones y legados, préstamos otorgados por organismos internacionales y partidas presupuestarias específicas creadas a tal efecto. Se necesita un debate profundo acerca de los principios de equidad en la determinación de las fuentes de financiamiento y de la estabilidad de las mismas, de modo de aumentar las probabilidades de éxito del programa.

El debate recién comienza y los interrogantes son numerosos. La creación de un mecanismo de pagos por servicios ambientales puede contribuir a los objetivos de conservación de una manera más eficiente, pero su diseño debe ser cuidadoso de modo de no lesionar los principios de equidad y no comprometer el bienestar de las comunidades locales dependientes de la industria forestal.

**Center for Business Research and Studies
Graduate School of Business
Universidad de Palermo**

Av. Madero 942, 8º piso
C1106ACV – Buenos Aires, Argentina
Tel. (5411) 5199-1399
www.palermo.edu/gsb

Director:

Daniel Seva
dseva@palermo.edu

Coordinador general de investigación:

Diego Gauna
dgauna@palermo.edu

Finanzas y economía:

Conrado Martinez
cmarti1@palermo.edu

Marketing:

Diego Regueiro
dregue@palermo.edu

Management:

Guillermo Edelberg
gedelb@palermo.edu

Recursos Humanos:

Emilia Montero
emonte@palermo.edu