

# ARTÍCULO 3. SUGERENCIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL PROGRAMA BOSQUES EN PERÚ: LECCIONES APRENDIDAS DE COSTA RICA, MÉXICO Y ECUADOR

Marjorie Espíritu, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Turrialba 7170, eespiritu@catie.ac.cr

## 4.1 Resumen

El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la mitigación al cambio climático de Perú (Programa Bosques) tiene como objetivo principal: conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible. Para cumplir con dicho objetivo, utiliza un solo mecanismo financiero, el incentivo económico que es otorgado únicamente a las comunidades nativas tituladas poseedoras de bosques primarios. Sin embargo, otras alternativas de mecanismos e instrumentos financieros deben ser diseñadas e implementadas para cubrir la demanda de otros actores a nivel nacional, teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera del mismo.

En este sentido, es importante considerar las experiencias existentes en otros países, sin perder de vista que muchas posibles intervenciones pueden parecer apropiadas, pero no necesariamente van a producir los resultados esperados en el lugar donde se desea implementarlas.

El presente artículo utilizó los resultados obtenidos en dos estudios preliminares realizados en Costa Rica, México y Ecuador que tomaron en cuenta (1) la eficiencia y eficacia de un mecanismo financiero y (2) los factores clave que hacen posible alcanzar su sostenibilidad financiera; en el marco de sus programas nacionales de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos para la conservación de bosques. El estudio incluyó las iniciativas de estos tres países por su cercanía y evolución en el concepto de incentivos para la conservación y PSA, por su amplia cobertura geográfica en términos de área y número de familias beneficiadas, por su trayectoria en años de funcionamiento, por la diversificación de estrategias en cuanto al financiamiento y por la disponibilidad de información con la que se cuenta hasta la fecha.

Posteriormente se realizó un taller internacional en donde se identificaron los actuales y potenciales instrumentos financieros existentes en Perú y las experiencias y lecciones aprendidas de cada país. A partir de esto, se determinaron elementos comunes y se diseñó un esquema de intervención que se sugiere, pueda ser tomado en cuenta para la sostenibilidad financiera del Programa Bosques.

**Palabras clave:** *sostenibilidad financiera, mecanismos financieros, PSA, incentivos económicos, Programa Bosques.*

## 4.2 Introducción

Prepararse para los impactos inevitables del calentamiento global y evitar niveles más peligrosos de emisiones de GEI, requiere una movilización concertada de recursos financieros. A nivel mundial, existe una gran preocupación por los impactos que tiene el cambio climático sobre los ecosistemas forestales, surgiendo distintas iniciativas y fondos globales y regionales que apoyan la disminución de la degradación y deforestación de los bosques en busca de su conservación, promoviendo una gestión forestal más sustentable que permita reducir las emisiones de GEI y sobre todo mejorar las reservas de carbono, como por ejemplo el fondo multilateral Forest Investment Partnership (FIP), el Global Environmental Facility (GEF), o el reciente Green Climate Fund (GCF) o Fondo Verde para el Clima (FVC) cuyo objetivo principal es promover un cambio de paradigma hacia el desarrollo bajo en emisiones de carbono y resistente al cambio climático, fondo diseñado exclusivamente para destinar recursos a los países en desarrollo.

Estos fondos representan una gran oportunidad y a la vez, retos para los países en desarrollo y los donantes, puesto que las fuentes de financiamiento a nivel mundial requieren que los países receptores de los recursos económicos cuenten con capacidades institucionales adecuadas, y políticas, que brinden legitimidad a los procesos que implementan en pro de reducir las emisiones de GEI, demostrando los resultados que financian. Estos requerimientos no sólo se necesitan para conseguir una donación internacional, sino también para inversiones internas en cada país.

Los programas nacionales de conservación de bosques de países en desarrollo, son plataformas formales que podrían catalizar dichos fondos; aumentando sustancialmente sus ingresos lo cual, bajo un ejercicio eficiente de sus procesos y estrategias de intervención, los acercaría a cumplir sus objetivos de conservación.

Actualmente, para cumplir con dichos objetivos de conservación, los programas nacionales emplean una serie de mecanismos financieros, como por ejemplo los Pagos por Servicios Ambientales –PSA, los incentivos económicos para la conservación de bosques, y en un futuro REDD+.

En este sentido, existen experiencias exitosas a nivel mundial que son importantes de estudiar, como la de Costa Rica, México y Ecuador (Muñoz-Piña et al 2011, Muradian et al 2010), países que tienen una práctica sustancial en la implementación de programas nacionales de PSA, y de incentivos económicos para la conservación, y que han ido evolucionado en cuanto a las estrategias de financiamiento.

Estos tres programas tienen como principal fuente de financiamiento a sus gobiernos, los cuales recaudan ingresos mediante una serie de instrumentos financieros como las regulaciones o impuestos, canon, entre otros. Sin embargo, diversos estudios indican que

depender únicamente del financiamiento gubernamental presupone estar sujeto a la duración del programa o a los ciclos políticos, poniendo en riesgo los recursos financieros a largo plazo (Blackman y Woodward 2010). Es por esto que la necesidad de financiamiento forestal no debe ser abordada con una sola solución, sino que deben adoptarse una combinación de medidas a todos los niveles y de forma simultánea, es decir, diversificando las fuentes de los recursos.

El Programa Bosques de Perú también tiene el reto de fortalecer sus ingresos anuales para brindar la seguridad de los pagos a las comunidades nativas inscritas. Identificar los elementos comunes que hicieron posible, por ejemplo, obtener diversificación de las fuentes de financiamiento, o determinar qué instrumentos financieros pueden ser aplicados en el Perú a partir de las experiencias en otros países, como Costa Rica, México y Ecuador, es el propósito del presente artículo que muestra los resultados obtenidos en el taller internacional realizado con el objetivo de presentar las experiencias de cada país estudiado y obtener lecciones aprendidas para el Programa Bosques, el cual se desarrolló mediante un proceso de construcción participativa que reunió a los principales gestores de cada país evaluado, en el marco de sus programas nacionales, los mismos que por su amplia trayectoria, guiaron a los participantes a lo largo del taller y expusieron sus principales estrategias empleadas, retos y oportunidades que afrontan para lograr la sostenibilidad financiera de sus programas nacionales.

Finalmente, con base a los elementos identificados y al contexto actual del Perú, se construyó un esquema ideal de funcionamiento con diversos mecanismos e instrumentos financieros que responden a las necesidades de cada actor involucrado en la conservación de bosques, el cual se sugiere sea tomado en cuenta por el Programa Bosques.

### **Descripción general de los programas nacionales estudiados**

El Programa Bosques fue creado en el 2010 y tiene un horizonte de 10 años. Está comprometido a conservar 54 millones de hectáreas de bosque tropical al 2021. Conservar para el programa es sinónimo de manejo sostenible del bosque, de esta forma emplea un solo mecanismo financiero que son las “transferencias directas condicionadas” – TDC, las cuales son un incentivo económico equivalente a cuatro dólares por hectárea conservada al año, y está dirigido exclusivamente a las comunidades nativas que desean voluntariamente conservar áreas de bosque.

El incentivo está condicionado al cumplimiento de proyectos productivos sostenibles; sin embargo, y debido a que surgieron otras necesidades de desarrollo en las comunidades inscritas, el programa aprobó usar hasta un 20% del monto total del incentivo en proyectos sociales. Por otro lado, éste no puede ser el único mecanismo que se deba emplear para cumplir con la meta de conservación, debido a que el resto de actores poseedores de áreas de bosque no necesariamente cumplen con los requisitos de la condicionalidad a la que está sujeta el incentivo económico TDC, como la realización de un proyecto productivo. Las áreas naturales protegidas,

los bosques de producción permanente, entre otros, requieren de mecanismos financieros ajustados a sus necesidades de acuerdo a su propia dinámica de operación.

En la figura 14 se muestran los componentes del mecanismo financiero empleado para el Programa Bosques.

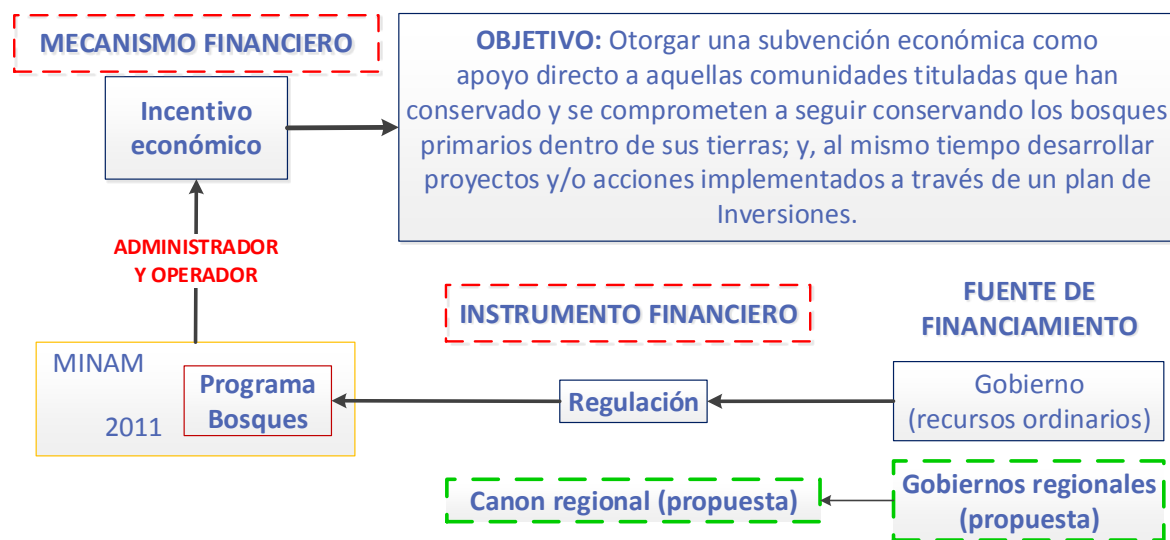


Figura 14. Componentes del mecanismo financiero (TDC) del Programa Bosques, Perú

El Programa Nacional de PSA de México se inició en 2003 y tiene la meta de conservar 16 millones de hectáreas, bajo dos modalidades de PSA: servicios ambientales hidrológicos y conservación de la biodiversidad, ambas basadas en compensaciones económicas fijas por hectárea y durante un periodo de cinco años, a los dueños de los terrenos forestales (ejidos y pequeños propietarios) quienes se comprometen a mantener la cobertura forestal o realizar prácticas para conservar los ecosistemas que favorecen la generación de diversos servicios ambientales. Además, existe otra estrategia más de intervención por PSA creada en 2008: los mecanismos locales de PSA a través de fondos concurrentes<sup>48</sup> el cual es una estrategia de intervención innovadora que consiste en transferir recursos de los usuarios de un servicio ambiental a los dueños de la tierra donde se genera el servicio, con la finalidad de que se adopten prácticas sustentables del territorio que permitan mantener o mejorar su provisión, obedeciendo a una visión de cuenca hidrográfica o corredor biológico y de áreas prioritarias para la conservación de ecosistemas forestales. De esta forma CONAFOR aporta hasta un 50% del monto para establecer un acuerdo de PSA y a la fecha, figuran como contrapartes, organismos operadores de agua, gobiernos estatales, municipios, empresas privadas y sociedad civil.

El programa Socio Bosque de Ecuador se creó en 2008 y tiene la meta de conservar 4 millones de hectáreas de bosque mediante un incentivo económico dirigido a propietarios

<sup>48</sup> El fondo patrimonial de biodiversidad es un tercer esquema de intervención de PSA en México.

individuales y comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas que se comprometen voluntariamente a la conservación de: bosques nativos, páramos y restauración de los mismos, por un periodo de 20 años. Los pagos son diferenciados y el monto varía dependiendo del número de hectáreas que se desean ingresar, mientras más grande sea el área a conservar, siempre se recibirá una cantidad mayor de incentivo. El único apoyo financiero para realizar los pagos proviene del presupuesto nacional; sin embargo, recientemente se creó una partida en el FAN<sup>49</sup> con el objetivo de atraer ingresos de otras fuentes de financiamiento, como las empresas privadas u ONG<sup>50</sup>.

Finalmente el programa nacional de PSA de Costa Rica, creado en 1997, ha logrado conservar alrededor de 504 mil ha de bosque<sup>51</sup> mediante distintas modalidades, como protección de bosque, manejo forestal, reforestación, regeneración natural, etc. El pago y la duración del convenio dependen de la modalidad de PSA, y está dirigido a pequeños y medianos finqueros o agrupaciones. La recaudación para la ejecución del pago proviene principalmente del gobierno por medio del impuesto al combustible<sup>52</sup> y el canon al agua (Ortiz 2002). Sin embargo, parte de la relativa debilidad institucional de FONAFIFO se ve reflejada en el hecho de que el Ministerio de Hacienda entrega recurrentemente fondos menores a los que especifica su legislación sin que se hayan generado problemas políticos significativos por ello (Pagiola 2008). Esto es un ejemplo de ajuste «ex-post» sobre el mecanismo de compromiso, donde el tamaño del programa se reduce respecto a lo planteado originalmente por los legisladores (Muñoz-Piña et al 2011).

El cuadro 3. resume los componentes de cada mecanismo financiero empleado en los países de estudio.

*Cuadro 3. Componentes de los cuatro mecanismos financieros estudiados*

País	Fuentes	Instrumentos	Operadores	Medios de distribución
Perú (incentivo)	Gobierno Cooperación internacional	Regulación fiscal Donación	Programa Bosques	Programa Bosques
México (PSA)	Gobierno Banca multilateral	Regulación Impuesto Canon Préstamo	Fondo Forestal Mexicano	Fondo Forestal Mexicano
Ecuador (incentivo)	Gobierno Banca bilateral Empresa privada	Regulación Donación	MAE FAN	Socio Bosque FAN
Costa Rica (PSA)	Gobierno Banca multilateral Empresa privada	Impuesto Canon Préstamo Donación Compensación por carbono	FONAFIFO	FONAFIFO

<sup>49</sup> Fondo Ambiental Nacional.

<sup>50</sup> La estrategia prevé la emisión de los “certificados Socio Bosque”, en reconocimiento a los aportes económicos que realizarían las empresas u ONG para la conservación de bosques.

<sup>51</sup> Según el R-PP, Propuesta para la Preparación de Readiness Costa Rica.

<sup>52</sup> El 3.5% del presupuesto total recaudado al año, va hacia el FONAFIFO.

## Situación actual del financiamiento en los cuatro programas de estudio

En la figura 15 podemos apreciar las distintas fuentes de financiamiento que aportaron económicamente a lo largo del tiempo, para los programas de incentivos económicos de Perú y Ecuador, y los programas de PSA de Costa Rica y México.

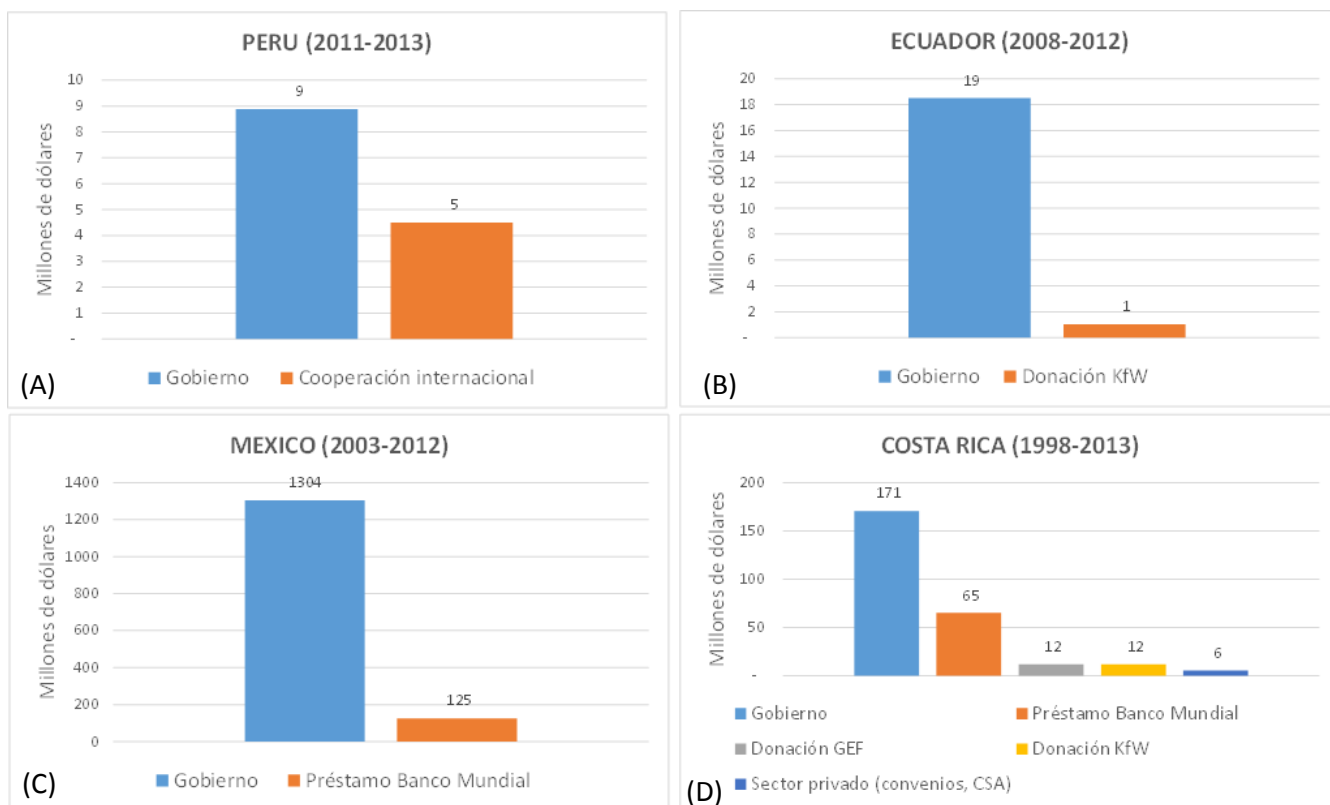


Figura 15. Aportes por fuentes de financiamiento para los cuatro países estudiados

### Notas:

- (A) El Programa Bosques conserva 431 540 hectáreas. Sólo en los pagos se han invertido cuatro millones de dólares. El aporte de la cooperación internacional es indirecto, vía asistencia técnica.
- (B) El Programa Socio Bosque conserva 1.12 millones de hectáreas. Sólo en los pagos se han invertido 15 millones de dólares. La donación del Banco Alemán KfW, prevé una segunda fase.
- (C) El PPSA mexicano conserva 3.78 millones de hectáreas. Sólo en los pagos se han invertido 613 millones de dólares. Del total de solicitudes presentadas al 2013, el 10% accedió a los recursos, y el 62% fue rechazado por insuficiencia presupuestaria y cerca del 30% restante no llega a cumplir con algún requisito. El presupuesto ordinario lo comprenden dos aportaciones: ley federal de derechos (impuesto al aprovechamiento de agua) y el presupuesto de egresos de la federación, que recaudan anualmente 300 y 750 millones de pesos mexicanos respectivamente (80.6 millones de dólares).
- (D) Por la naturaleza de los contratos (múltiples años, renovables) y por cambios en la forma de registrar y ubicar las áreas, el área nueva contratada cada año es aún difícil de estimar, y hasta 2010 el área total está entre 504 mil hectáreas reportadas por el R-PP (Propuesta para la

Preparación de Readiness) y 911 mil hectáreas reportado en la página de web de FONAFIFO en este año.

Cabe resaltar que los préstamos o créditos otorgados por la banca multilateral a los gobiernos de Costa Rica y México, finalmente terminan siendo contribuciones de los propios países.

Por otro lado, en la figura 16 se muestra el financiamiento del mecanismo local de PSA a través de fondos concurrentes de México, el cual al 2012 ascendió a 58 millones de dólares, de los cuales, 28 millones de dólares corresponden al aporte de CONAFOR, manteniendo en total 296 mil hectáreas conservadas.

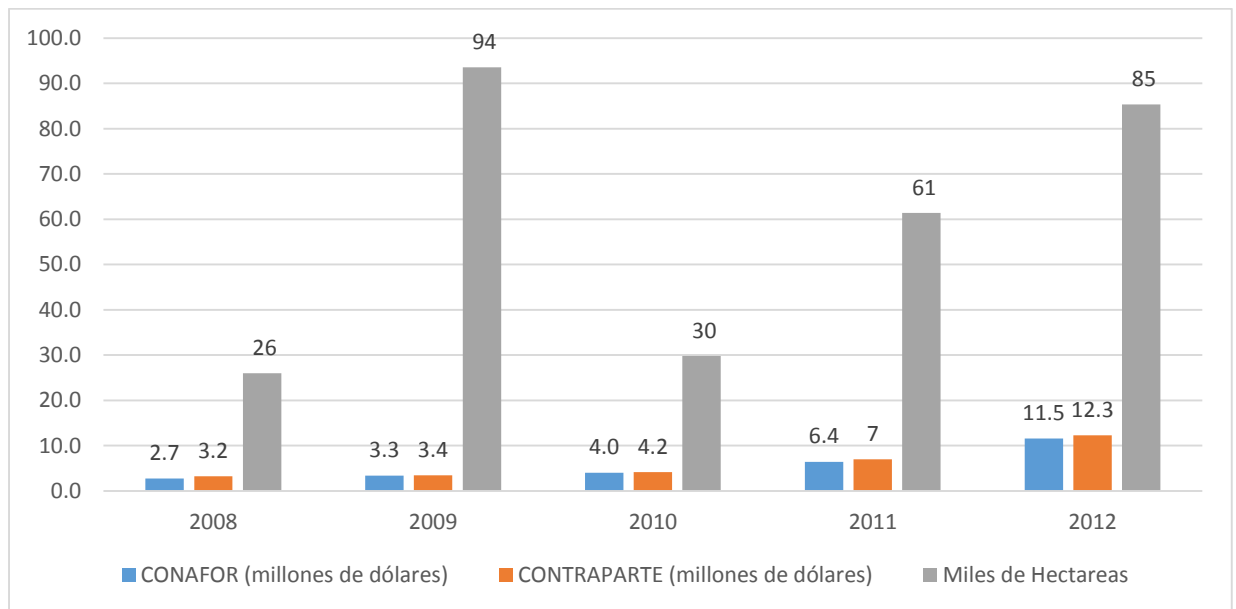


Figura 16. Financiamiento de la estrategia local de PSA, México

Como se puede apreciar, bajo esta estrategia de intervención, se negocian los montos a pagar por el servicio ambiental brindado, y aunque muchos usuarios y proveedores tomen de referencia los montos proporcionados por el esquema nacional de PSA, éstos no son determinantes. Así, cerca de 6 millones de dólares sirvieron para conservar 26 mil ha en 2008, y casi 94 mil ha en 2009. Esto podría tener varias explicaciones, la primera es que el costo de oportunidad de las tierras conservadas en 2009 fue considerablemente más alto con respecto a las tierras conservadas el año anterior, también puede que por haber sido el servicio ambiental hidrológico mayoritariamente conservado para ese año; la contraparte (generadoras de luz y agua), hayan ofrecido una mayor contribución.

### 4.3 Metodología

El presente estudio sostiene que para que un programa nacional de conservación de bosques pueda lograr la sostenibilidad financiera, depende de dos aspectos básicos: (1) del

desempeño eficiente y eficaz de los mecanismos financieros que desarrolla y además, (2) de los factores del entorno que contribuyen a conseguir dicha sostenibilidad, como las decisiones políticas, la normatividad y la necesidad de contar con una institucionalidad sólida y transparente, entre otros.

En este sentido, el artículo empleó como insumos preliminares los resultados obtenidos en dos estudios realizados por Espíritu (2014a), los cuales muestran detalladamente los elementos comunes identificados en ambos aspectos básicos en el marco de los programas nacionales de PSA e incentivos económicos para la conservación de bosques en Costa Rica, México y Ecuador.

Posteriormente, se realizó en Lima un taller internacional de dos días<sup>53</sup>, que reunió a funcionarios públicos y especialistas de cada programa estudiado<sup>54</sup>, y además, actores clave representantes de instituciones públicas y privadas, que en la actualidad, participan en el desarrollo del Programa Bosques. De esta forma, el primer día se presentaron las experiencias de los cuatro países a manera de resumen y con la finalidad de que el público obtuviera información relevante; también se expusieron los resultados obtenidos del estudio Espiritu (2013b), sobre los aspectos básicos a tener en cuenta para lograr la sostenibilidad financiera de cada país. Cabe señalar que para determinar los elementos que en la actualidad hacen sostenible financieramente al Programa Bosques en el marco del mecanismo que desarrolla, es decir, el incentivo económico conocido como TDC, se utilizó la matriz empleada en Espiritu (2014b), la misma que fue evaluada por todos los asistentes el primer día del taller.

Los resultados de esta evaluación para el Programa Bosques se presentaron el segundo día, lo cual permitió que los participantes tuvieran un panorama común del entorno en el cual opera el Programa Bosques, la misma que se resalta, es el resultado de la percepción de todos los participantes. Posteriormente, se desarrollaron tres grupos de trabajo, cada uno respondió a las siguientes preguntas base: ¿Qué lecciones aprendidas sobre la diversificación del financiamiento pueden obtenerse de otros programas internacionales análogos al Programa Bosques de Perú? ¿Qué instrumentos viables de diversificación de financiamiento por tipo de actor (Estado, sociedad civil, empresa privada, ONG, cooperación internacional, banca multilateral) pueden ser aplicadas por el Programa Bosques?, ¿Cuáles serían las acciones concretas que pueden mejorar las condiciones habilitantes para el desarrollo de nuevas estrategias de diversificación de financiamiento en el Perú?

La dinámica del trabajo fue rotativa de manera que cada grupo reforzaba el eje temático que había desarrollado el grupo anterior, y se utilizó la técnica de lluvia de ideas, identificando

---

<sup>53</sup> Contó con la participación de 42 personas en promedio para ambos días.

<sup>54</sup> Los programas de PSA de Costa Rica y México fueron expuestos por un funcionario público para cada país, al igual que el programa Socio Bosque de incentivos económicos de Ecuador. Además se contó con la participación de una empresa privada ecuatoriana y una ONG costarricense, quienes también compartieron sus experiencias de apoyo en el marco de cada programa nacional.



las lecciones aprendidas de cada programa nacional en cuanto a las estrategias de financiamiento empleadas, y el escenario de fuentes e instrumentos financieros actuales y potenciales para el Programa Bosques de Perú. Los resultados fueron socializados al término del evento.

Finalmente, en la etapa de gabinete se diseñó el escenario que se sugiere, sea tomado en cuenta por el Programa Bosques, el cual desarrolla los elementos clave identificados para su sostenibilidad financiera. Dicho escenario utilizó además (1) las lecciones aprendidas de cada programa estudiado y (2) los elementos existentes y potenciales con los que cuenta el Programa Bosques, ambos determinados en el taller internacional.

## **4.4 Resultados y discusión**

### **4.4.1. Lecciones aprendidas para la diversificación de fondos del Programa Bosques**

Las experiencias de los programas nacionales de Costa Rica y México fueron las que pudieron generar mayores aportes debido a las estrategias diversificadas de financiamiento con las que cuentan. De esta forma, se resaltaron factores clave con respecto al mecanismo financiero empleado, a las medidas necesarias a tener en cuenta por parte de la institución implementadora y al entorno favorable que viabiliza los procesos en la búsqueda del financiamiento.

Así, con respecto al mecanismo financiero se destacaron tres factores clave: debe estar bien definido, es decir, diseñado acorde al público objetivo e incluir indicadores, además debe plantear desde un inicio metas alcanzables y por último, debe poseer un sistema de monitoreo transparente hacia la institución implementadora, proveedores e inversionistas.

Con respecto a las medidas necesarias a tener en cuenta por la institución implementadora del mecanismo financiero se destacaron cuatro factores clave: (1) lograr una imagen institucional sólida para la construcción de confianza, esto mediante la transparencia en la rendición de cuentas y teniendo un sistema de información eficiente (2) promover alianzas estratégicas con gobiernos locales, regionales, organizaciones internacionales y de la sociedad civil (3) fomentar instrumentos de mercado que generen el desarrollo de incentivos para el sector privado apuntando al mercado local o doméstico y (4) contar con un director ejecutivo con alta capacidad de negociación y alcance político, el mismo que logre mantener al personal con un alto nivel de compromiso en la institución.

Finalmente con respecto al entorno favorable que posibilita la obtención de financiamiento, se destacó como factor clave, el contar con un marco jurídico claro, es decir, que se determine legalmente: (1) a quién le pertenece el servicio ambiental y (2) el rol del Estado, de manera que todos los esfuerzos por buscar nuevos fondos tengan respaldo jurídico.

#### 4.4.2. Panorama actual del Programa Bosques: estrategias financieramente sostenibles

El Programa Bosques fue diseñado para ser una plataforma única de concertación con el objetivo común entre otros sectores de conservar bosque tropical. En este sentido, no sólo debe identificar los mecanismos financieros idóneos a desarrollar sino también, distintas estrategias financieras para el apalancamiento de fondos. Tiene la ventaja de tener la categoría de unidad ejecutora, es decir, cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que: determina y recauda ingresos; contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable; registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas; informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas; recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; y se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda (MEF 2013). Por otro lado, la rotación de los directores del programa es muy alta<sup>55</sup> y a pesar de que posee un equipo técnico altamente calificado, éste también es vulnerable a los cambios políticos.

Si se buscara implementar otro mecanismo financiero distinto a las TDC, la potencial sugerencia sería la de desarrollar un esquema de mecanismos locales de PSA a través de fondos concurrentes, como el modelo mexicano, aprovechando que en la actualidad, la dinámica de PSA en el Perú está desarrollada precisamente a nivel local (Castañeda 2012). Además, los esquemas de PSA en el futuro podrían tomar mayor importancia por el incremento de los ingresos bajo cualquier modalidad, mejorando el bienestar de las poblaciones rurales poseedoras de bosques tal y como lo sugieren Milder et al (2010).

Wunder et al (2008) señalan en un estudio que la ventaja de este esquema local es que los programas financiados por los usuarios demostraron estar mejor dirigidos, estando más cerca, pudieron adaptarse a las condiciones y necesidades locales, obteniendo un mejor control y una mayor disposición al hacer cumplir la condicionalidad, teniendo muchos menos objetivos secundarios de confusión que los programas de financiamiento público exclusivos.

Las limitaciones que deberán ser superadas por el Programa Bosques son las de tipo jurídico- legal, e institucional, debido a que exige una articulación con varias dependencias dentro de su Ministerio y entre otros. En la actualidad, el encargado de la regulación de los esquemas locales de PSA en el Perú es el MINAM<sup>56</sup> y en algunos casos directamente el SERNANP<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> El Programa contó con cinco directores ejecutivos en tan solo tres años de funcionamiento.

<sup>56</sup> Actualmente el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales a través de la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural, lidera el proceso de PSAH a nivel nacional, con más de 12 experiencias.

<sup>57</sup> El Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, señala que es función general de éste el “promover, otorgar y regular derechos por los servicios ambientales y otros mecanismos similares generados por las Áreas Naturales Protegidas (ANP) bajo su administración”.

Por otro lado, en el Perú existen instrumentos financieros potenciales a ser utilizados por el Programa Bosques, como el canon regional que debitaría un porcentaje de lo recaudado por cada región, a una partida presupuestal destinada a la conservación de bosques a nivel regional; impuestos verdes, compensación o reparación por conseguir una licencia social, ambiental, etc.

#### **4.4.3. Condiciones sectoriales y nacionales que impiden o habilitan un clima favorable de inversión**

Entre las principales condiciones sectoriales que habilitaron un clima de inversiones en los programas nacionales estudiados figuran las estrategias de una correcta comunicación mediante el uso de mercadotecnia para por ejemplo, atraer la inversión de empresas privadas o sociedad civil a través de convenios o certificados ambientales, como en el caso de Costa Rica. Esta experiencia es contrastante con la estudiada en Ecuador, en el cual el grupo entrevistado perteneciente al sector privado respondió en muchos casos, desconocer la existencia del Programa Socio Bosque<sup>58</sup>. Además, se destacó también que la construcción de sociedades desarrollando vínculos de trabajo y espacios para compartir experiencias, generando esquemas de confianza, es de vital importancia. Por otro lado, la firma de contratos que incluyen procesos de seguimiento por parte del Estado mediante empresas consultoras ajenas a las operaciones, ofrece seguridad y transparencia en el monitoreo de los logros del programa de PSA o incentivos para la conservación de bosques, puesto que evita que el Estado sea “juez y parte”.

Asimismo, a nivel nacional se destacó que una buena legislación habilita el clima de inversiones, por ejemplo se pueden diseñar incentivos económicos por buenas prácticas empresariales. Además, fijar límites y candados normativos hace posible que el inversionista tenga las “reglas claras del juego”.

Se destacó también las condiciones actuales que el Programa Bosques debe superar a fin de posicionarse y ser atractivo a la inversión. Como institución, debe obtener liderazgo político para la toma de decisiones a todo nivel, y en su estructura operativa definir mejor las responsabilidades, en este sentido se remarcó que no existe una valoración económica de los bosques para el cálculo de la actual retribución (TDC).

El cuadro 4, muestra el resumen de las principales lecciones aprendidas destacadas en el taller internacional, así como las acciones concretas que mejoraron el clima de inversiones en los países de estudio, y los instrumentos financieros actuales y potenciales que podría usar el Programa Bosques para capturar recursos económicos de los distintos sectores de la población.

---

<sup>58</sup> Empresarios entrevistados del rubro hotelero en Quito y Guayaquil.

*Cuadro 4. Lecciones aprendidas sobre la diversificación de fondos en México, Costa Rica y Ecuador para el Programa Bosques*

<b>Factores clave</b>	<b>Mecanismos e instrumentos financieros actuales y potenciales</b>	<b>Acciones concretas que mejoraron el clima de inversiones</b>
Mecanismo financiero: metas alcanzables, indicadores definidos, transparente sistema de monitoreo	Mecanismo <ul style="list-style-type: none"> <li>• actual: incentivo</li> <li>• potencial: PSA local, REDD+</li> </ul>	Promover inversión mediante legislación
Marco jurídico claro	Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado: Canon regional Obras por impuestos Endeudamiento Impuestos verdes</li> </ul>	Fijar límites y candados normativos: reglas claras de juego para proveedores e inversionistas
Institucionalidad sólida para construir confianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa privada: Incentivos fiscales Carbono neutral Compensación/ reparación</li> </ul>	Contratar empresas externas que verifiquen las operaciones: el programa no debe ser juez y parte
Alianzas estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedad civil: Tarjetas verdes CSA, compensación huella ecológica</li> </ul>	Construir sociedades, redes que promuevan la inversión realizada y tengan efecto multiplicador
Apuntar al mercado local y doméstico		Definir estrategia de mercadotecnia teniendo en cuenta el mecanismo, el instrumento y la fuente a emplear
Equipo técnico comprometido		Empoderar a los actores que brindan el servicio, para brindar mayor credibilidad al inversionista
Líder con alta capacidad de negociación		

#### **4.4.4. Sugerencias para el Programa Bosques: elementos clave**

Como también concluye Engel et al (2008), en lugar de ver los PSA como financiados únicamente de forma privada o pública, la cuestión más pertinente es encontrar la mejor combinación de estas dos financiaciones, las cuales se refuerzan mutuamente, en un doble enfoque (Lipper y Neves 2011). Esta visión aplica no sólo para los programas de PSA, sino para

los esquemas de conservación de bosques en general, debido a que no es estratégico depender de financiamiento gubernamental en países donde la política es muy cambiante, logrando poner en riesgo no sólo el presupuesto comprometido, sino también los enfoques de programa.

La figura 17 resume el esquema de los elementos clave para el Programa Bosques, los mismos que se obtuvieron a partir de los resultados de las matrices, y la información obtenida en el taller internacional, además de revisión de literatura y las entrevistas con expertos nacionales e internacionales.

De manera general, el Programa Bosques debe primero conocer qué otras acciones se están realizando en el marco de otros programas de Estado a favor de las poblaciones objetivo, con el fin de priorizar acciones de trabajo conjunto, evitando la duplicidad de funciones y disminuyendo los costos de operación.

En este sentido, debe fortalecer las sinergias con otros ministerios, como el MINAGRI<sup>59</sup>, quien junto al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), suscribieron recientemente un préstamo con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) hasta por la suma de US\$ 20,0 millones para financiar el “Programa de Desarrollo Forestal Sostenible, Inclusivo y Competitivo en la Amazonía Peruana”, el cual tiene como objetivo la recuperación y conservación de bosques amazónicos, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad forestal pública (entre ellas, en las zonas de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas) y la competitividad del sector forestal.

Por otro lado, según el informe de la comisión multisectorial (2012), en su cuarto eje estratégico de acción “actividades productivas y desarrollo con inclusión social”, solicita al Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), establecer los criterios y lineamientos para que las actividades mineras y otras actividades productivas promuevan la inclusión social, proponiendo la incorporación de incentivos para que el desarrollo de actividades extractivas pueda generar emprendimientos locales, en especial sobre recursos naturales renovables.

Estos son sólo dos ejemplos de los tantos que podríamos mencionar, que brindan una oportunidad de articulación clara con el Programa Bosques. Además, con la reciente aprobada Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, existen mayores oportunidades para el afianzamiento de los distintos mecanismos que deberá desarrollar el Programa Bosques para cumplir con su meta de conservación, es decir, se debe aprovechar el panorama de oportunidades y la apertura a la negociación que se vive en estos últimos años.

Con base al público objetivo de su ámbito de acción, el Programa Bosques debe identificar el esquema de intervención más apropiado con los mecanismos e instrumentos financieros más idóneos, teniendo en cuenta el objetivo de conservación y las necesidades de la

---

<sup>59</sup> Ministerio de Agricultura y Riego.

población clave. Además, Bennett et al. (2012) señala que es necesario analizar de manera detallada los factores de éxito y las posibles limitantes que tendría el mecanismo, los mismos que puedan afectar el alcanzar sus metas y su permanencia a largo plazo.

La investigación sugiere implementar programas de PSA a nivel local aprovechando que dichas iniciativas existen en distintas regiones del país, esto debido a que: (1) permite el uso de distintos instrumentos financieros, (2) facilita la inversión de distintas fuentes de financiamiento y (3) fomenta la participación de la sociedad civil.

Finalmente, para hacer tangible el aporte de los inversionistas, se sugiere que el Programa Bosques canalice los ingresos mediante un Fondo, debido a que estos son manejados por instituciones con capacidad de otorgar continuidad al financiamiento de iniciativas ambientales, más allá de los cambios de gobierno y de la vida promedio de los proyectos financiados por donantes específicos.

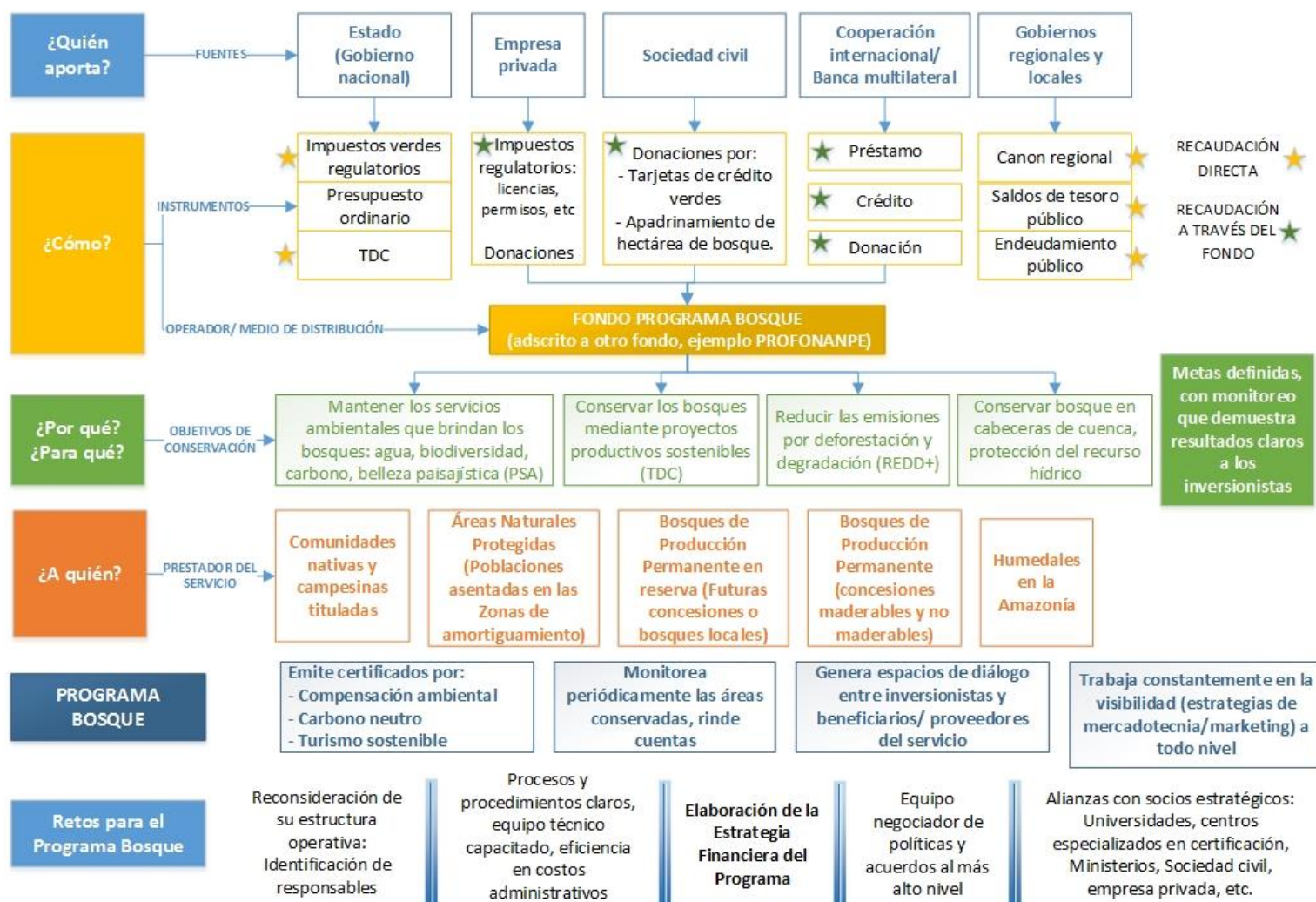


Figura 17. Sugerencias para la implementación de mecanismos e instrumentos financieros, en el ámbito de acción del Programa Bosques de Perú

## 4.5 Conclusiones y recomendaciones

Es importante conocer las diferentes iniciativas implementadas en otros países vecinos para el aprendizaje de lecciones y experiencias, que permitan evaluar las alternativas que mejor se ajustan a las circunstancias del Perú y de cada una de sus regiones. Así, los programas de PSA e incentivos para la conservación de bosques analizados en este estudio, nos ayudan a construir políticas públicas en el Perú, basadas en el uso de la evidencia para la toma de decisiones, aprendiendo de sus logros y obstáculos a lo largo de su funcionamiento.

En este sentido, las lecciones aprendidas de Costa Rica y México en cuanto a las estrategias de financiamiento para la diversificación de fondos van desde los cambios institucionales hasta las medidas legales que diseñaron para atraer financiamiento brindando transparencia y seguridad al inversionista. Esto contribuye sustancialmente con la retroalimentación del Programa Bosques, e incluso dichas estrategias fortalecen la nueva visión complementaria de financiamiento que viene diseñando el programa Socio Bosque de Ecuador. En este sentido, las lecciones aprendidas del programa ecuatoriano que se pueden extraer para el Programa Bosques están ligadas al diseño y la concepción del mecanismo financiero TDC, dada la similitud del incentivo y estrategia de intervención.

El estudio sugiere establecer esquemas de PSA locales o regionales en el Perú porque existen iniciativas locales que pueden aprovechar la plataforma de gestión que ofrece el Programa Bosques, para esto será necesario esclarecer cómo, quién, y a través de qué instrumentos y qué procedimientos se podrían otorgar dichos servicios<sup>60</sup>, destacando que el fortalecimiento de capacidades en cuanto a la educación ambiental mejorará dicho esquema. Además, la creación de un Fondo resulta una pieza clave para lograr la diversificación de las fuentes de financiamiento hacia el Programa Bosques.

El Programa Bosques debe establecer condiciones previas para su buen funcionamiento: mejorar el marco jurídico, construcción de confianza mediante sistemas de rendición de cuentas, información y monitoreo, instrumentos de mercado para promover la participación del sector privado, personal comprometido conocedor del programa y con un líder negociador que consiga el respaldo político y la normatividad pertinente, con procedimientos claros y flexibles, y con áreas técnicas especializadas y descentralizadas, teniendo en cuenta su horizonte y sus límites de acción.

Finalmente, para que el Programa Bosques pueda lograr la sostenibilidad técnica y financiera en el tiempo, es de vital importancia que structure una estrategia financiera de corto, mediano y largo plazo, y que genere condiciones para respaldar su accionar mediante el fortalecimiento institucional y la creación de un marco jurídico-legal, que refleje el involucramiento político de autoridades al más alto nivel y demás actores involucrados.

---

<sup>60</sup> Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en Espíritu (2014a)

## 4.6 Literatura citada

- Armas, A; Börner, J; Tito, M; Díaz, L; Tapia-Coral, S.C; Wunder, S; Reymond, L; Nascimento, N. 2009. Pagos por Servicios Ambientales para la conservación de bosques en la Amazonía peruana: Un análisis de viabilidad. SERNANP, Lima-Perú. 92 p.
- Barrett, C.; Lee, D.; McPeak, J. 2005. Institutional Arrangements for Rural Poverty Reduction and Resource Conservation. *World Development*, 33, 193-197.
- Bennett, G.; Nathaniel, C.; Katherine, H. 2012. Charting New Waters: State of Watershed Payments. Washington, DC: Forest Trends. Consultado el 14 de julio. Del 2013. Disponible en: <http://www.ecosystemmarketplace.com/reports/sowp2012>.
- Bond, I.; Grieg-Gran, M.; Wertz-Kanounnikoff, S.; Hazlewood, P.; Wunder, S.; Angelsen, A. 2009. Incentives to Sustain Forest Ecosystem Services: A Review and Lessons For REDD. *Natural Resource Issues* No. 16. London, UK: IIED, with CIFOR, Bogor, Indonesia, and WRI.
- Castañeda, I. 2012. Experiencias prácticas de incentivos para la conservación en el Perú: Esquemas de pago/compensación/retribución por servicios ambientales hidrológicos (en línea). MINAM. Consultado 22 nov, 2013. Disponible en <http://www.amazoniaandina.org/amazoniaactiva/biblioteca/presentaciones/experienciaspracticasincentivos-para-conservacion-peru>
- Dijk, K y Savenije, H. 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias de algunos países. Documento de Trabajo sobre Política e Instituciones No. 21. FAO, Roma. 136p.
- Espíritu, E. 2014a. Eficiencia y eficacia de los mecanismos financieros empleados para la conservación de bosques en Costa Rica, México y Ecuador. CATIE. 18p.
- Espíritu, E. 2014b. Sostenibilidad financiera de cuatro programas nacionales de conservación de bosques. CATIE. 20p.
- FONAFIFO, CONAFOR y Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador. 2012. Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación. Un financiamiento sostenible para PSA/REDD+. Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador. 176p.
- Gómez, P. 2005. Fuentes de información sobre mecanismos financieros para la conservación y el uso sostenible de los bosques (con énfasis en los países de América Latina). Documento interno de trabajo.
- Guillén, A. 2013. El programa pago de servicios ambientales y sus estrategias de financiamiento- Costa Rica. Ponencia expuesta en el taller internacional “estrategias de financiamiento para la conservación de bosques en el Perú”. 22 y 23 julio. Lima, Perú.



- Herbert, T y Tepper, D. 2012. Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación. Un financiamiento sostenible para PSA/REDD+. FONAFIFO, CONAFOR y Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador. 176p.
- MINAM. 2010. Manual de operaciones del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. Ministerio del Ambiente de Perú. Lima, 47p.
- Muñoz-Piña, C; Rivera, M; Cisneros, A; García, H. 2011. Retos de la focalización del Programa de Pago por los Servicios Ambientales en México. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. N° 228, 87-113.
- Ortíz, E. 2002. Sistema de Cobro y Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica. ITCR. Serie de Apoyo Académico N° 34.
- Pagiola, S. 2008. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics* 65: 712–724.
- Pascual, U. y Corbera, E. 2011. Pagos por servicios ambientales: perspectivas y experiencias innovadoras para la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. España. N° 228: 7-8.
- Persson, M., y Alpízar, F. 2011. Conditional Cash Transfers and Payments for Environmental Services: A Conceptual Framework for Explaining and Judging Differences in Outcomes. Discussion Paper Series EfD DP 11-06, Environment for Development & Resources for the Future. Consultado el 17 de setiembre 2013. Disponible en <http://www.rff.org/RFF/Documents/EfD-DP-11-06.pdf>
- Porras, I. 2010. ¿Justo y Verde? Impactos sociales de los pagos por servicios ambientales en Costa Rica. London: International Institute for Environment and Development. Consultado el 17 de setiembre 2013. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/15518SIIED.pdf>
- Resolución Suprema N° 189-2012-PCM. 2012. Informe de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales en las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas. Consultado el 14 de julio 2013. Disponible en [http://www.minam.gob.pe/informe\\_comision\\_multisectorial.pdf](http://www.minam.gob.pe/informe_comision_multisectorial.pdf)
- Wunder, S. 2012. Precondiciones institucionales para la implementación de PSA/REDD+ en la Amazonía (en línea). CIFOR. Consultado 22 nov. 2013. Disponible en [http://www.amazoniaandina.org/sites/default/files/implementacion\\_de\\_psa\\_redd\\_en\\_la\\_amazonia.pdf](http://www.amazoniaandina.org/sites/default/files/implementacion_de_psa_redd_en_la_amazonia.pdf)
- Wunder, S.; Engel, S.; Pagiola, S. 2008. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, 65, 834-852.