



SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ESQUEMAS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS AMBIENTALES Y SU RELACIÓN CON REDD+

Verónica Gálmez

Noviembre 2013

**Plataforma de
Intercambio de
Experiencias**

Promoviendo la Gestión
del Conocimiento y la
Innovación en el Manejo
Forestal Sostenible en la
Región Andina



PROGRAMA DE MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN LA REGIÓN ANDINA



MINISTERIO DE ASUNTOS
EXTERIORES DE FINLANDIA

Este documento ha sido elaborado en el marco de la Consultoría de HELVETAS Swiss Intercooperation / ASOCAM para el Programa Manejo Forestal Sostenible (MFS) que implementa el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con el aporte financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (MAEF).

Las ideas, planteamientos y formas de expresión de este documento son propios del autor y no representan necesariamente la opinión del IICA, MFS o el MAEF.



SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ESQUEMAS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS AMBIENTALES Y SU RELACIÓN CON REDD+ Verónica Gálmez

Los esquemas de PSA o RSA son usualmente definidos como aquella *“transacción voluntaria donde un servicio ambiental bien definido o un uso de la tierra que asegure el servicio es “comprado” por (al menos) un comprador del servicio de (al menos) un proveedor del servicio, sí y solo sí el proveedor del servicio asegura la provisión del servicio (condicionalidad)”*. Una serie de razones explican la brecha existente entre quienes definen estos esquemas de manera teórica y conceptual, y quienes los implementan en el terreno; y es que no todas las experiencias de RSA cumplen con los “criterios RSA” determinados por la teoría, existiendo así diversos matices de esquemas de RSA que varían, además, según el servicio ambiental meta. Así, y de manera general, es posible identificar tres tipos de esquemas de RSA: **(i)** esquemas de RSA “genuinos”, es decir, que cumplen con los criterios conceptuales, **(ii)** esquemas de “tipo RSA” (los que no cumplen todos los criterios), y **(iii)** otros mecanismos diferentes a los esquemas de RSA. De cualquier modo, los esquemas RSA han ido ganando atención a lo largo de los años como un mecanismo alternativo y atractivo para contribuir a financiar los esfuerzos de conservación. Sin embargo, es necesario reconocer que los esquemas de RSA cuentan con una serie de fortalezas y debilidades que han ido resaltando en los últimos años tras la evaluación de la implementación de dichos esquemas tanto en países en desarrollo como en países desarrollados.

El objetivo principal de cualquier esquema de RSA debiera ser el de mantener o mejorar la provisión de los servicios ambientales; sin embargo, la mayoría de los programas de RSA tienen objetivos secundarios o adicionales, tales como la reducción de pobreza, mejoramiento de calidad de vida, diversificación de empleo, entre otros. Estos objetivos secundarios, en muchos casos, se superponen al objetivo central de cualquier esquema de RSA; y es justamente la razón por la que surgen una serie de limitantes durante la implementación, que se derivan incluso desde la concepción del esquema. Las limitantes de los esquemas de RSA no han frenado el desarrollo de éstos; y es así que en América Latina, el número de esquemas excede notablemente los esquemas existentes en Asia y en África, y es que quizá el rol que juegan las condiciones de tenencia de las tierras y la definición de los derechos sobre el aprovechamiento de los servicios ambientales lo que resulta crucial para su éxito. Esquemas pioneros de RSA se implementan en Ecuador desde hace más de 10 años, teniendo como foco los servicios ambientales relacionados con los recursos hídricos y la captura de carbono. Recientemente, Perú ha tomado la delantera en proyectos piloto de REDD+; mientras que Colombia es uno de los países que ha ido creando mecanismos innovadores para el financiamiento de la conservación, así como la apuesta a la investigación y desarrollo de herramientas.

(1) Esta nota de concepto presenta la implicancia del tema, avances generales y aspectos limitantes o retos; así como la demanda de innovación. Para el detalle del contenido en esta nota de concepto se sugiere revisar el documento del Estado del Arte.



Un tema que no queda claro es la relación entre esquemas de RSA y proyectos de REDD+. Los mecanismos para financiar el carbono pueden ser vistos como variantes de los esquemas de RSA. Siendo el carbono un tipo de servicio ambiental, existen dos formas para los esquemas de RSA basados en carbono: Una forma es mediante la captura de carbono mediante actividades de forestación y reforestación, por ejemplo bajo el Mecanismos de Desarrollo Limpio o bajo esquemas voluntarios. La segunda forma es la reducción de emisiones de carbono derivadas de actividades de cambio de uso de las tierras que conllevan a la deforestación y degradación de los bosques, conocida como REDD+. Además que los esquemas de RSA podrían, bajo ciertas condiciones, contribuir a crear incentivos para reducir emisiones derivadas de las actividades de deforestación y degradación de los bosques. REDD+ ha seguido un proceso evolutivo veloz, sin embargo, aún la mayoría de los países no cuenta con las capacidades necesarias para implementar sistemas de monitoreo adecuados para medir el desempeño de los proyectos de REDD+, entre otras limitantes.

1. ¿Cuales son los enfoques o corrientes de pensamiento sobre el tema?

Se conoce, al menos, tres “miradas” o enfoques diferentes para definir los esquemas de RSA. Dos de estas miradas representan, cada una, a las corrientes de la economía ambiental y la economía ecológica. La tercera mirada rechaza estos esquemas, e incluso la noción de servicios del ecosistema. A continuación se resumen estos enfoques, así como sus principales representantes.

1. El enfoque de la economía ambiental: Prioriza la eficiencia económica y trata de forzar los servicios del ecosistema al modelo de mercado (Engel et al (2008)).

2. El enfoque de la economía ecológica: Busca adaptar las instituciones económicas a las características físicas de los servicios del ecosistema, priorizando así la sostenibilidad ecológica y la distribución equitativa; lo cual requiere un enfoque interdisciplinario (Muradian et al (2010)).

3. Rechazo a los esquemas de PSA o RSA: Argumentan que simplificar la complejidad de los ecosistemas a un único servicio tiene serias dificultades técnicas e implicancias éticas en la manera de relacionarnos y percibir la naturaleza. Además, mencionan que la co-modificación de los servicios del ecosistema rechaza la multiplicidad de valores que pueden ser atribuidos a estos servicios, dado que se requiere adoptar un único valor de intercambio para su comercialización. Finalmente argumentan que el proceso de producción, intercambio y consumo de los servicios del ecosistema es caracterizado por asimetrías de poder, lo cual contribuye a reproducir las inequidades en el acceso a los recursos y servicios de la naturaleza, en lugar de hacerles frente (Kosoy y Corbera (2010)).



2. ¿Cuales son las principales limitantes de estos esquemas para la implementación en el terreno?

- **Inexistencia de estudios previos a la formación de esquemas de RSA:** La mayoría de los esquemas de RSA pagan o retribuyen por los usos de la tierra asociados con la generación del servicio ambiental y no por el servicio ambiental en sí. Parece ser entonces, que el conocimiento ecológico actual es insuficiente para caracterizar de manera precisa los servicios ambientales referidos en muchos esquemas de RSA en relación a un uso determinado de las tierras. Es decir, falta de información básica para mostrar la relación de causalidad entre el uso de la tierra y la provisión del servicio ambiental.
- Los **beneficios** de estos esquemas se asumen como un concepto social y **no se estiman mediante un monitoreo periódico** sobre la interacción entre la provisión del servicio ambiental y la gestión de las tierras.
- **Los costos de transacción** podrían impedir una aproximación analítica técnica a los problemas ambientales primando una negociación política con muy poco impacto en el desarrollo sólido de un esquema de RSA.
- Establecer relaciones claras y verificables sobre la implementación del esquema de RSA y sus **implicancias en procesos de desarrollo rural y reducción de pobreza**. La priorización del servicio muchas veces se basa en su potencial ambiental y no en su beneficio al bienestar de la población meta.
- El potencial “fracaso” anticipado al no poder aplicar las condiciones conceptuales que subyacen los esquemas de RSA: **voluntariedad, condicionalidad, asegurar “comprador” y “vendedor”** del servicio ambiental.
- Deficiencias de solidez de los esquemas al **priorizar aspectos financieros y de mercado** antes que las relaciones biofísicas.
- Dificultades relacionadas a la **valoración** de los servicios ambiental (métodos y ajustes), al **mercadeo (transacción)** de los servicios ambientales y **asegurar la permanencia en la provisión** del servicio ambiental.
- Carencia de **mecanismos de monitoreo** de generación de beneficios, impactos socio-económicos y culturales, provisión del servicio ambiental y ajustes, uso de tierras. Carencia de mecanismos de vigilancia social.
- Los **acuerdos para definir el funcionamiento del esquema** de RSA, traducidos en contratos, deben establecer los derechos, responsabilidades, las vías de distribución de beneficios y definir el ingreso a corto y mediano plazo para los participantes. Además de mecanismos de sanciones por incumplimiento y repercusiones en institucionalidad existente.
- **Contexto nacional** de soporte: Carencia de leyes claras sobre los servicios ambientales, su comercialización, articulación con programas nacionales.



- Falta de claridad respecto a **quién es dueño de los recursos relevantes**, y si es que **los propietarios de esta tierra tienen el derecho de comercializar los servicios ambientales**.
- Diseño de esquemas que respeten y apliquen el **Consentimiento Libre, Previo e Informado** en territorios de los Pueblos Indígenas.

3. ¿Cuál es la importancia de los esquemas de RSA para los esfuerzos de desarrollo local rural?

Los esquemas de RSA son diseñados como transacciones que pueden ser sensibles a las dinámicas de desarrollo local en áreas rurales. Incluso algunos profesionales y académicos sugieren que los esquemas de RSA debieran considerarse explícitamente como parte de la agenda de los programas de desarrollo rural, y no únicamente como una herramienta económica para asegurar la protección ambiental de manera eficiente. A la fecha existe gran cantidad de información teórica y práctica sobre las relaciones entre los esquemas de RSA y los esfuerzos de reducción de pobreza (de manera práctica); en la que se puede identificar que el principal objetivo secundario de los esquemas de RSA es mejorar el bienestar de los más vulnerables y los más pobres. El hecho que el programa o esquema de RSA cuente con objetivos secundarios tales como reducción de pobreza, resulta relevante sobretodo si es que el programa es liderado por entidades gubernamentales (sea a nivel sub-nacional o nacional), para así asegurar respaldo político y seguir adelante con la iniciativa. Más aún, la implementación de los esquemas de RSA puede significar cambios sustanciales en las prácticas de gestión de los recursos de los proveedores del servicio ambiental, con implicancias significativas para sus medios de vida. De hecho, estos esquemas de financiamiento basados en incentivos y evaluación del desempeño afectarán los medios de vida locales, y por tanto, es esencial definir procedimientos adecuados para fomentar un uso sostenible de las tierras con beneficios tangibles a los pobladores locales.

De manera instrumental, el marco de los medios de vida sostenibles puede utilizarse para analizar de qué manera cada esquema de RSA interactúa con los recursos naturales, financieros, humanos, físicos y socio-políticos de las familias, comunidades o localidades de intervención. Este enfoque permite dar una mirada a la contribución de los esquemas de RSE ya existentes a la sostenibilidad de los medios de vida en las localidades de intervención. Si bien no se utiliza el marco en su totalidad, se hace uso de la clasificación de los recursos o capitales de medios de vida para facilitar la comprensión de los riesgos u oportunidades que estaría generando cada intervención.



Recursos de Medios de Vida	Preguntas orientadoras
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La intervención permite incrementar el ingreso total de las familias/personas participantes? (en comparación con el costo de oportunidad de las actividades alternativas?) • ¿La intervención permite que el ingreso provenga de fuentes diversificadas? • ¿La intervención permite incrementar el costo de vida?
Humano	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La intervención permite mejorar / generar capacidades y conocimiento? Para qué y para quién? • ¿Los ingresos generados por la intervención son reinvertidos en mejorar las condiciones iniciales de salud y educación (¿u otras prioridades?)
Natural	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La intervención permite generar un mejor acceso a los recursos naturales? • ¿La intervención permite cambiar la percepción sobre el estado y el valor de los recursos naturales? • ¿La intervención afecta las motivaciones culturales para la protección del ambiente?
Social / Político	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera la intervención afecta o impacta en los recursos sociales de los actores clave? (comunidad) • ¿La intervención permite lograr algún impacto sobre las coordinaciones con diversas organizaciones y sobre los procesos de toma de decisiones?
Físico	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La intervención genera impactos sobre la inversión en infraestructura local? ¿Qué tipo de infraestructura y con qué fines?

4. ¿Cuáles son los principales retos del contexto?

Además de las limitaciones antes descritas, existe una serie de retos del contexto que requieren ser superados para la implementación de esquemas de RSA y REDD+. A continuación algunas preguntas orientadoras prioritarias que debieran ser respondidas adecuadamente para superar estos retos de contexto.

- ¿Cómo afecta el marco **legal, político e institucional** a los esquemas de RSA/REDD+? y ¿qué avances se han dado a la fecha y sus implicancias en la implementación en terreno? ¿Qué cambios (políticos, legales, institucionales y regulatorios) son necesarios?
- ¿Cuánta **investigación** es necesaria antes de y durante la implementación de un esquema de RSA/REDD+ y cómo superar esta necesidad de investigación?
- ¿Cuán importante son las iniciativas de RSA para los **esfuerzos de reducción de pobreza** y contribución al desarrollo rural?
- ¿Cómo **articular los esfuerzos locales con las iniciativas a nivel nacional**? ¿Qué tanto las iniciativas en marcha facilitan esta articulación?
- ¿Cuáles son las **opciones de financiamiento** y cuáles responden mejor según determinados contextos y condiciones? ¿Qué tan bien se comportan las opciones actuales de financiamiento para lograr los objetivos de los esquemas?
- De qué manera los mecanismos de **monitoreo y la gestión adaptativa** (aprendizaje continuo y ajustes) pueden mejorar la eficiencia de esquemas de RSA/REDD+?



5. ¿Cuáles son algunos temas o puertas de entrada para reflexionar sobre los esquemas de RSA?

A continuación un listado de temas y elementos que pueden servir como puertas de entrada para el diseño de los talleres de reflexión. Deberá priorizarse los temas según importancia/necesidad de cubrir vacíos e identificación de innovaciones con base en experiencias en implementación.

Sobre los actores
Motivaciones de participación vs. necesidades
Definición y aplicación de criterios de inclusión/exclusión de (grupos) actores (p.ej. tamaño de predio o terreno, localización de vivienda, ingreso familiar, estado de tenencia de tierras, entre otros)
Proporción de representantes (actores) por tipo de actor que participa
¿La participación implica algún costo (e.g. inversión de parte del participante)? (en términos financieros o laborales)
Principales barreras de participación
Exclusión involuntaria de actores
Exclusión voluntaria de actores (i.e. voluntad de no participar)
¿Cómo se expresa la voluntad y la capacidad o disponibilidad de participación?
Impactos de las relaciones de poder entre actores
Capacidades (técnicos e institucionales) y recursos disponibles; utilización de capacidades existentes como parte del proyecto/programa/esquema
Mecanismos en sitio para facilitar participación e involucramiento de actores (compradores, vendedores, intermediarios) y representación
Acceso a información y actividades de comunicación
Actividades para el fortalecimiento de capacidades de actores, instituciones
Rol de los intermediarios e implicancias
Sobre el servicio ambiental
Identificación del servicio ambiental meta
Estudios para línea de base de la situación del servicio ambiental
Agrupación (bundling) de servicios ambientales
Establecimiento de relaciones servicio ambiental – cobertura y uso de tierras
Costos y valoración del servicio ambiental
Costos de arranque (de inicio)
Costos de transacción (incl. método de costeo)
Costos de oportunidad
Metodologías, instrumentos para valorizar servicio ambiental, ajustes.
Intermediación de y relaciones con entidades gubernamentales
Estimación de la proporción del beneficio obtenido por el esquema RSA/REDD+ en comparación con el ingreso familiar?
Derechos de propiedad y uso
Derechos de propiedad de las tierras
Derecho de aprovechamiento de los recursos naturales y de los servicios ambientales y responsabilidades asociadas
Implicancias legales (normas/leyes vigentes nacionales/sub-nacionales)



Acuerdos
Proceso de firma de acuerdos, contratos
¿En qué tipo de acuerdo se basa la participación en el esquema de PSE? (p.ej. colectivos, individuales...)
¿Cuál es el período temporal de los contratos? ¿renovables? ¿Se cuenta con un cronograma para hacer efectiva la retribución/pago?
Tipos de beneficio se otorga mediante el proyecto (monetario, no monetario...)
Establecimiento de monto de los pagos/retribuciones, ajustes de la estimación
Asegurar condicionalidad
Asegurar permanencia
Incumplimiento y sanciones y aplicación de sanciones, consecuencias
Dudas éticas
Sobre el esquema / mecanismo
Diseño del modelo de gestión (municipal, local, privado, gobierno...)
Puesta en marcha del modelo de gestión (municipal, local, privado, gobierno...)
Necesidades de asistencia técnica, asesoría especializada
Arreglo institucional para el funcionamiento del mecanismo (arreglo operativo)
Cumplimiento de funciones (roles, responsabilidades)
Mecanismos/actividades para evitar fugas
Asegurar transparencia (esquema, instituciones, procesos)
Mecanismos para transferencia de tecnología (capacidades, conocimiento, equipos, entre otros)
Monitoreo e impactos
Establecimiento de línea de base (funcionamiento del mecanismo/esquema)
Monitoreo del servicio ambiental (provisión y adecuado uso)
Monitoreo del uso de las tierras
Monitoreo del funcionamiento del esquema (gestión)
Definición de indicadores de impacto
Monitoreo del uso del pago o retribución, mecanismos de control interno
Impactos esperados y no esperados en poblaciones y medios de vida (condiciones de vida/pobreza)
Impacto en formulación de instrumentos legales, políticos
Efectos colaterales del esquema (¿impactos negativos?)
Efectos sobre valores, cultura de los proveedores del servicio
Aprobación y vigilancia social
Medición de efectividad, eficiencia y equidad ("3E")
Transacciones
Proceso de validación/verificación/certificación externa
Identificación de compradores del servicio ambiental
Contacto con mercado y/o potenciales compradores
Mecanismos internos de evaluación para la selección de compradores
Mecanismo para la distribución de retribuciones (¿criterios, pagos diferenciados?)
Uso del pago/retribución por parte de proveedores del servicio
Generación de incentivos perversos
Gestión de los recursos financieros (actores, mecanismos, ingresos, egresos, usos...)

**Contexto**

Marco normativo (nacional / local) vigente

Vinculación con otros instrumentos de política y normativos

¿Conflictos sociales para la provisión del servicio? (p.ej. bloqueos, uso de tierras...)

Mirada futura

Amenazas de la sostenibilidad de la experiencia

Actividades de escalamiento, réplica

Seguridad sobre la tenencia de tierras y derechos de aprovechamiento y uso del(los) servicio(s) ambiental(es)

Participación en el mercado

Otras opciones de pago/retribución

Análisis de riesgos futuros

Flexibilidad a situaciones / contexto futuro

Diseminación de resultados e impactos

Desarrollo y fortalecimiento de planes de negocio, planes de vida