

Banco Interamericano de Desarrollo



RED DE MEDIO AMBIENTE

“Bienes y servicios ambientales: mercados no tradicionales, mecanismos de financiamiento y buenas prácticas en América Latina y el Caribe”.

ACTIVIDAD 3:

RESUMEN DE OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR PÚBLICO EN LA FACILITACIÓN DE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES

Borrador preliminar

(no citar)

Este trabajo fue desarrollado por

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)

Responsables: Francisco Alpizar, Roger Madrigal

Turrialba, Costa Rica

Julio 2006

Las opiniones expresados en esta publicación son la responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. EL ROL DEL ESTADO PARA APROVECHAR OPORTUNIDADES EN PSE 4	
a) Definición de objetivos y diagnóstico general	5
b) Condiciones necesarias para el desarrollo de un PSE.....	6
i. Entorno legal.....	6
ii. Eliminación de políticas públicas que generan incentivos perversos.....	7
iii. Seguridad de tenencia de la tierra.....	8
iv. Capacidades de gestión y negociación.....	10
v. Provisión de información	11
c) Diseño de la herramienta	12
i. Definición del marco de gestión	12
ii. Sostenibilidad financiera	13
iii. Costos de transacción	15
d) Aspectos generales de implementación.....	16
e) Evaluación	17
III. EL ROL DEL ESTADO PARA APROVECHAR OPORTUNIDADES RESPECTO A MERCADOS DE ECOPRODUCTOS.....	18
a) Acciones directas del Estado.....	19
i. Uso de incentivos económicos.....	20
ii. Regulación directa	20
iii. Simplificación de trámites	21
iv. Investigación, provisión de información y capacitación.....	22
v. Crédito y apoyo financiero general.....	23
vi. Negociaciones comerciales internacionales.....	23
vii. Estimulación de la demanda.....	23
b) Acciones indirectas del Estado	24
i. Infraestructura y comunicaciones	24
ii. Fortalecimiento organizacional.....	24
iii. Seguridad de derechos de propiedad	25
c) Articulación de las acciones	25
IV. CONCLUSIONES GENERALES.....	27
V. BIBLIOGRAFÍA	30

I. INTRODUCCIÓN

En las dos primeras actividades de la consultoría se obtuvieron varios productos complementarios que sirven para describir los principales servicios ecosistémicos que ofrecen las prácticas forestales y agrícolas sostenibles, así como para definir el perfil y las oportunidades de financiamiento relacionadas con los esquemas de pago por servicios ecosistémicos (PSE) y de mercados de productos verdes certificados. Gracias a este trabajo se pudieron definir una serie de criterios clave para evaluar la aplicación de estas herramientas en el contexto de seis experiencias relevantes en América Latina, de las cuales se pudo extraer una serie de lecciones de gran relevancia para los objetivos de la Red de Medio Ambiente del Diálogo Regional de Política. Aunque en dichas actividades se hizo mención al rol del Estado¹ para potenciar la oferta de los servicios de los ecosistemas, en esta tercera parte de la consultoría se destacará de manera explícita el conjunto de oportunidades y responsabilidades que tiene el sector público para facilitar el diseño y la implementación de mecanismos de financiamiento para la provisión de dichos servicios.

A pesar del impacto positivo que generan los servicios ecosistémicos en las economías mundiales y en los medios de vida de los habitantes más pobres, el deterioro que sufre la base de recursos naturales de los países amenaza la permanencia de este flujo de beneficios (MEA 2005). Aunque existen varias causas que motivan este problema, una de las razones principales desde el punto de vista económico es que muchos de los servicios ecosistémicos se pueden catalogar como bienes públicos, es decir, bienes que no pueden ser ofrecidos libremente por el mercado debido a que el mecanismo de precios no funciona como portador de información correcta respecto a la escasez relativa de estos servicios. Por esta razón, la intervención en estos mercados, usualmente a través de un ente regulador exógeno, es necesaria para corregir el problema de ausencia de oferta. En el contexto de los servicios ecosistémicos, este problema plantea el desafío de encontrar alternativas de financiamiento para promover y mantener intervenciones a nivel de finca y de paisaje que puedan al menos detener esta tendencia de degradación de los recursos naturales. La complejidad que caracteriza este desafío obliga a buscar soluciones innovadoras y efectivas que puedan brindar los incentivos económicos necesarios a los responsables de las unidades productivas agropecuarias y forestales para mantener patrones de producción sostenibles o para realizar los cambios necesarios para alcanzar formas de producción más amigables con el ambiente.

Una razón adicional que obliga a pensar en nuevas formas de financiamiento y promoción de incentivos es que es muy difícil depender exclusivamente de los presupuestos estatales para garantizar la provisión efectiva de los beneficios de los ecosistemas. En este sentido, en las últimas décadas la mayoría de los gobiernos de Latinoamérica y del Caribe han decidido intervenir de forma directa sobre el ambiente al crear Áreas Protegidas (u otras categorías de manejo) y al definir restricciones legales sobre el uso de la tierra, por citar algunas de ellas. Aunque algunas de estas intervenciones, conocidas en la literatura como herramientas de comando y control, han tenido impactos positivos sobre el ambiente, otras se encuentran en entredicho debido principalmente a la incapacidad presupuestaria y

Recuadro 1. Mediante un esquema de PSE se puede lograr una distribución más justa de los costos de proveer servicios ecosistémicos a la sociedad.

¹ Se entiende por Estado al cuerpo político encargado de la administración pública central de una Nación.

logística de los gobiernos para hacer cumplir estas regulaciones. Adicionalmente, estas opciones de política tienen el inconveniente de que su aplicación homogénea provoca costos muy altos para algunos grupos, lo cual crea fricciones sociales y problemas de equidad significativos.

En contraposición a las medidas anteriores, el uso de incentivos económicos constituye una alternativa de intervención que no pretende obligar a los responsables de las unidades productivas a realizar ciertas actividades en sus predios, sino más bien, intenta cambiar sus decisiones productivas al incidir sobre la rentabilidad relativa de las distintas opciones disponibles para emplear la tierra. El pago por servicios ecosistémicos (PSE) y los precios diferenciados que ofrecen los mercados para ecoproductos son alternativas bajo esta modalidad, las cuales tienen un alto potencial de aplicación para los sectores agrícola y forestal en la Región de América Latina y el Caribe².

Los casos de estudio analizados en la actividad II demostraron que el Estado puede y debe tener un rol decisivo en el surgimiento y consolidación de estas opciones de manejo. Esto es cierto aún cuando el Estado no participa como administrador o proveedor directo en estas iniciativas sino que es el sector privado o los gobiernos locales quienes toman el liderazgo. En estos casos el Estado tiene la responsabilidad de facilitar y catalizar activamente un ambiente favorable en el aspecto legal, político, de derechos de propiedad, de participación efectiva en la toma de decisiones y en la disponibilidad de información, por citar algunos elementos. El presente documento analiza estos elementos, realizando un análisis por separado para las oportunidades relacionadas con el PSE y los mercados de ecoproductos. Los insumos para este trabajo provienen fundamentalmente de los resultados de las actividades I y II de esta consultoría, incluyendo además las sesiones de trabajo para presentar estos resultados en las Reuniones de la Red de Medio Ambiente del Diálogo Regional de Política.

II. EL ROL DEL ESTADO PARA APROVECHAR OPORTUNIDADES EN PSE

Los estudios de caso muestran que el Estado puede participar de forma directa o indirecta en la definición, implementación y administración de un esquema de PSE. El grado de participación del Estado dependerá de las condiciones de cada país y la dimensión esperada del mecanismo de cobro y pago. Por estas razones, se justifica que la participación directa o indirecta del Estado en la promoción de esquemas de PSE debe centrarse en varias líneas de trabajo complementarias, a saber, la definición de objetivos, la generación de condiciones favorables para la creación y el mantenimiento de estas iniciativas, el diseño específico del esquema, así como la implementación y la evaluación permanente del mismo. El primer paso para diseñar e implementar un PSE consiste en un análisis detallado de los objetivos buscados y las condiciones del entorno relevantes, para luego dedicar esfuerzos a crear un ambiente propicio para el desarrollo de este instrumento de política. Paralelamente, el Estado puede contribuir con el diseño específico y los pasos necesarios para facilitar la implementación y el seguimiento de los procesos y metas alcanzadas.

Lo anterior refleja un proceso continuo y adaptativo de identificación de oportunidades y definición de pasos específicos para aprovecharlas. La Figura 1 resume este proceso y señala los principales elementos que serán discutidos en esta sección.

² Para más detalle acerca de este potencial por favor consultar el documento de la actividad I de esta consultoría.

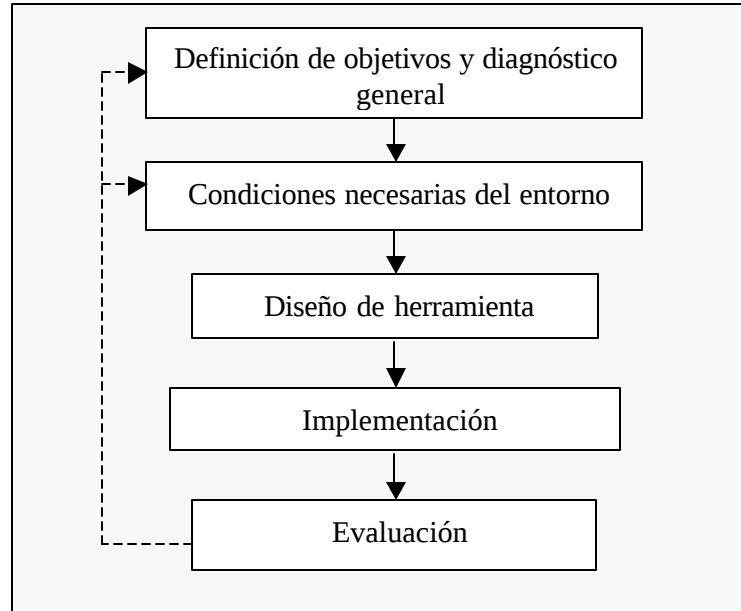


Figura 1. Proceso de diseño e implementación adaptativa de un PSE

a) Definición de objetivos y diagnóstico general

Un diagnóstico general del entorno del país y de los objetivos pretendidos al establecer un esquema de PSE es un requisito fundamental para dar pasos seguros respecto a la conveniencia de establecer un arreglo de este tipo. Este análisis debe responder cuatro preguntas básicas: i. ¿Cuál es el problema que deseamos enfrentar?, ii. ¿Cuál es el resultado esperado de la aplicación del instrumento económico?, iii. ¿Por qué se considera que el PSE es el instrumento más adecuado para el contexto específico de análisis?, iv. ¿Dónde vamos a iniciar el programa de PSE?.

Para responder a la primera pregunta se debe realizar un diagnóstico de los principales problemas ambientales del país y la manera en la cual el Estado, la iniciativa privada o las comunidades organizadas han tratado de solucionar dichos problemas. Esto es muy importante porque permitirá identificar la utilidad e incluso la complementariedad que podría tener el PSE como herramienta de manejo del ambiente. Por ejemplo, en el caso del FONAFIFO en Costa Rica, luego de reconocer la importancia de detener la fuerte tasa de deforestación del país y la baja efectividad de las herramientas de comando y control utilizadas hasta el momento, se llegó a la conclusión de que un esquema de PSE, complementado con otras medidas de política, podría generar incentivos suficientes para detener la deforestación acelerada.

La definición de la problemática principal que se desea enfrentar permitirá establecer el tipo de servicio ecosistémico que será atendido de manera prioritaria por el PSE. En última instancia, esta parte trata de un ejercicio de definición de las prioridades ambientales que deben ser atendidas. Las experiencias de los casos de estudio señalan que en esta fase es conveniente señalar de manera explícita la búsqueda de objetivos fuera del ámbito estrictamente ambiental, los cuales podrían ser el combate a la pobreza y la inclusión social. No obstante, se debe ser muy cuidadoso al respecto y señalar desde el principio las formas en las cuales se podrían alcanzar estos objetivos puesto que el

PSE es una herramienta que nace fundamentalmente para atender problemas ambientales.

La tercera pregunta es relevante para discutir las razones por las cuales se considera que el PSE es una herramienta superior en términos de costo efectividad respecto a otros instrumentos de política ambiental. En ningún caso se debe, ni tampoco es la intención de este trabajo, considerar que el PSE es una herramienta intrínsecamente superior a otras opciones disponibles para los tomadores de decisión. El análisis de la conveniencia de utilizar un esquema de PSE debe partir de un estudio de los instrumentos económicos ya existentes y su relación esperada con el PSE. Adicionalmente, no se puede olvidar que la efectividad de un esquema de este tipo depende de condiciones específicas al país y región donde se desea establecer, lo cual hace imperativa la necesidad de realizar un análisis comparativo de las ventajas y desventajas asociadas a varias herramientas de política.

Finalmente, para completar este análisis es necesario identificar, al menos de manera preliminar, los sitios donde se podría implementar un PSE en atención a los objetivos definidos anteriormente. Debería ser claro que si el objetivo es el tema de disponibilidad de agua en calidad adecuada, se debería realizar una selección cuidadosa de los sitios a intervenir. En contraposición, si el objetivo pretendido está relacionado con el secuestro de carbono, la ubicación espacial no es tan relevante y por lo tanto los esfuerzos de identificación serán menores.

Este análisis preliminar debería servir como una primera aproximación a los objetivos pretendidos para el PSE y aunque la respuesta a las interrogantes planteadas no es suficiente para determinar la viabilidad del esquema, al menos da una idea de los objetivos deseados y de los posibles problemas de diseño e implementación que se podrán enfrentar. Nótese que la definición de estos objetivos no es estática sino que puede cambiar de acuerdo a variaciones del entorno o por consideraciones detectadas en la evaluación general del esquema. Luego de este ejercicio inicial conviene hacer un análisis más detallado de las condiciones que se consideran necesarias para la implementación efectiva de un PSE. A continuación se presentan estas condiciones.

b) Condiciones necesarias para el desarrollo de un PSE

Una vez definidos los objetivos y los sitios probables de intervención, conviene hacer una revisión del estado de las condiciones que influyen directamente sobre las posibilidades de establecer y mantener un PSE. Debido a que muchas de estas condiciones son producto directo de intervención estatal, en la medida en que no se encuentren establecidas, el Estado debería tomar una actitud activa para su generación. Debe enfatizarse que esto es igualmente válido para el caso en el cual el Estado no pretende administrar el esquema, es decir, aún cuando el Gobierno Central no tenga la responsabilidad por manejar el mecanismo de cobro y pago por servicios ecosistémicos, esto no lo exime una de una serie de responsabilidades respecto a la generación de un entorno favorable para que otros actores sean quienes administren el PSE.

i. Entorno legal

Como se pudo analizar en los estudios de caso, el hecho que no todos los esquemas de PSE deben ser administrados por el Estado implica que desde el punto de vista legal, no necesariamente se debe promulgar leyes a nivel nacional para dar sustento a una iniciativa de PSE. En muchos casos basta con la definición de un reglamento a nivel municipal o la constitución de un acuerdo privado donde se definan las fuentes de fondos, el marco de gestión y el destino de los recursos recaudados. Sin embargo, estas

afirmaciones no deberían servir para menospreciar la relevancia de un marco legal complementario a las iniciativas de PSE en general.

Así por ejemplo, debido al interés de muchos municipios por desarrollar esquemas locales de PSE relacionados con un manejo de cuencas tendiente a mejorar la disponibilidad y calidad del agua de consumo para distintos fines, las leyes generales del país respecto al recurso hídrico y las funciones de los municipios son de especial importancia. Lamentablemente, en muchos países estas leyes son obsoletas y aunque una reforma a las mismas es un tema prioritario, el avance en la agenda política es muy lento. En estos casos es muy relevante estudiar si el marco legal imperante no impide el desarrollo de estas iniciativas, en caso contrario, es obvio que se deben hacer los esfuerzos pertinentes para incluir las modificaciones que sean necesarias dentro del proceso de reforma. Más concretamente, el marco legal debería al menos dar libertades efectivas para que los municipios puedan asumir derechos y responsabilidades respecto al manejo de los recursos naturales ubicados dentro de los límites de su jurisdicción.

Otras modificaciones al marco legal imperante pueden ser relevantes, aún cuando no tengan relación directa con el manejo del ambiente. En el análisis del caso del FONAG en Ecuador se determinó que una de las condiciones clave para el surgimiento de esta iniciativa fue una modificación a la ley para el financiamiento público, la cual permitió que autoridades estatales, como la empresa de agua EMAAP-Q y la compañía de electricidad EEQ, asignaran recursos a mecanismos financieros autónomos y privados como el FONAG.

Finalmente, los casos de estudio de FONAFIFO y FONAG también demostraron que la formalización y puesta en marcha de un PSE puede ser complemento o formar parte de un paquete de regulaciones establecidas por el Estado en procura del manejo sostenible de los recursos naturales. Esto abre la oportunidad para buscar sinergias

Recuadro 2. Un programa de PSE debe insertarse en un marco integral de políticas para el manejo ambiental, que incluya normativas, instrumentos de comando y control así como varios tipos de incentivos económicos.

entre políticas públicas de forma tal que el uso adecuado y simultáneo de incentivos económicos y medidas de comando y control suele constituirse en una alternativa preferida a la aplicación por separado de estos instrumentos. Esto es particularmente cierto cuando la aplicación de medidas de comando y control, tales como la expropiación de tierras para fines de protección y algunas restricciones al uso de la tierra, generan una redistribución de costos y beneficios que perjudica sobremanera a algunos grupos vulnerables, los cuales ven limitada su capacidad productiva. En estos casos, los pagos dados bajo el marco de un PSE pueden servir para compensar, al menos parcialmente, por el perjuicio causado a estos grupos.

ii. Eliminación de políticas públicas que generan incentivos perversos

En algunos casos, dependiendo del tipo de incentivos que generen las políticas públicas, pueden existir conflictos entre estas y la aplicación de esquemas de PSE. Un ejemplo claro de ello lo constituyen algunas leyes de tenencia de la tierra vigentes hasta hace poco en Centroamérica, las cuales promovían la conversión de bosques a tierra agrícola como mecanismo para establecer derechos de propiedad sobre los predios, bajo el supuesto que la tierra mantenida en bosque no tiene valor (Harvey *et al.* 2005).

Por otro lado, la mayoría de leyes forestales en la región centroamericana otorgaban o siguen otorgando al gobierno control total sobre todos los árboles, plantados

comercialmente o no, lo cual implica además el requerimiento de permisos para la corta. Al margen de la efectividad de estas regulaciones como medio para garantizar el manejo sostenible de los recursos forestales, la toma de decisiones está centralizada, lo cual puede entrar en conflicto con los deseos de algunos gobiernos locales de manejar directamente los recursos que poseen dentro de sus límites. El caso de estudio del PASOLAC señala la necesidad de corregir estos problemas, ya que la apropiación del PSE por parte de las comunidades beneficiadas depende de su capacidad efectiva para tomar decisiones de cómo y dónde proteger sus recursos.

Otro tipo de incentivos perversos que pueden entrar en conflicto con el PSE son algunos de los subsidios directos entregados por el gobierno, los cuales promueven la extensificación e intensificación de las actividades agropecuarias (Harvey *et al.* 2005). En el primer caso, la historia reciente muestra un ejemplo en donde el crédito subsidiado entregado a la ganadería en Centroamérica fue uno de los principales causantes de las altas tasas de deforestación en la región. En el segundo caso, algunos gobiernos promueven la intensificación de la agricultura por medio de subsidios a los agroquímicos, agua de riego e infraestructura relacionada.

En un entorno caracterizado por la presencia de políticas similares a las anteriores es muy difícil que un PSE pueda revertir los patrones de conversión de bosques o deterioro general de los recursos naturales. Como se ha dicho antes, el poder de una herramienta como el PSE se incrementa en la medida que puede ser complemento de un conjunto de

Recuadro 3. El Estado no solo puede y debe crear un entorno de políticas públicas propicio para el desarrollo de esquemas de PSE sino que además debe esforzarse por eliminar incentivos perversos que podrían poner en riesgo las iniciativas privadas o de orden local.

medidas, entre las cuales debería incluirse la eliminación de las políticas públicas que generan incentivos contradictorios con los objetivos perseguidos por el PSE.

iii. Seguridad de tenencia de la tierra

La inseguridad de la tenencia de la tierra³ es uno de los temas medulares de la discusión acerca del manejo sostenible de los recursos naturales y la pobreza en América Latina y el mundo en general. Aunque existen múltiples dimensiones de este problema, se quiere destacar que la falta de seguridad en la posesión de la tierra ha generado incentivos para que pequeños productores aprovechen rápidamente algunas tierras y luego busquen otras nuevas donde establecerse, ya que los mismos no tienen incentivos para realizar mejoras que incrementen la vida útil de estas fincas en el mediano y largo plazo pues corren el riesgo de perder este esfuerzo.

El comportamiento anterior, generalizado en muchos países de América Latina, provoca tres problemas principales para el diseño y la implementación de esquemas de PSE. En primer lugar, la intención de campesinos sin tierras que desean colonizar espacios dedicados a bosques puede generar tensiones sociales importantes si estos sitios se desean incluir bajo la modalidad de conservación en esquemas de PSE (Robertson y Wunder 2005). Esto a su vez incrementa los costos de transacción puesto que para

³ La seguridad de la tenencia de la tierra es un concepto más amplio que la tenencia de un título formal de propiedad, ya que este último no es condición suficiente ni necesaria para que exista seguridad de tenencia. El concepto generalmente hace referencia al ejercicio efectivo de un derecho de propiedad. No obstante, en algunas condiciones puede existir seguridad de tenencia o de ejercicio efectivo de un derecho de propiedad aún cuando no existe un título formal de respaldo.

continuar con la relación contractual de pago condicionado a la conservación, más recursos deberán ser destinados a vigilar las fincas contra invasores. En segundo lugar, la inseguridad de tenencia de la tierra puede reducir los incentivos para que algunos productores deseen adoptar prácticas de conservación de suelos y agua u otras inversiones similares deseables bajo el marco de un esquema de PSE. Esto es particularmente importante en el caso donde existen agricultores que se encuentran en zonas de ladera o sitios muy propensos a la erosión. Finalmente, la falta de títulos formales de posesión de la tierra puede negar el acceso al esquema de PSE a personas o comunidades, aún cuando estas realicen un manejo sostenible de sus fincas y generen servicios ecosistémicos. Los títulos de propiedad son un requisito en la mayoría de esquemas de PSE bien establecidos, ya que es necesario definir una relación contractual que defina derechos y responsabilidades para los oferentes y demandantes de SE.

Es evidente que el Estado, al influir sobre una mejora en la seguridad de tenencia de la tierra, puede tener un rol decisivo para apoyar de forma indirecta a las iniciativas de PSE. Es lógico que estos esfuerzos debieran concentrarse inicialmente en aquellos sitios definidos como prioritarios en el ejercicio previo de definición de objetivos para un PSE. Esto agrega una dimensión adicional al estudio de las condiciones previas para establecer un PSE puesto que será necesario un análisis detallado de la propiedad y seguridad de tenencia de la tierra en los sitios considerados con potencial para desarrollar el esquema. En la medida que la definición de los derechos de propiedad sean difusos y la seguridad de tenencia sea débil, mayores serán los inconvenientes para implementar un PSE en un sitio particular.

Entre algunas de las tareas concretas que tiene el Estado para mejorar la tenencia de la tierra destaca la mejora en los sistemas de catastro y los tribunales encargados de resolver conflictos respecto a la propiedad de la tierra. En ciertos casos convendrá establecer por primera vez un sistema de catastro, en otros se deberá modernizar y actualizar los registros manuales existentes, con el fin de mejorar la facilidad de consulta, la confiabilidad y la seguridad de los mismos. Como complemento, debe existir algún mecanismo expedito o tribunales de justicia que permitan resolver de forma rápida y transparente las posibles disputas sobre la tenencia de la tierra.

Por otra parte, con el fin de minimizar a corto plazo la exclusión de algunos grupos que carecen de títulos de propiedad formales, el Estado puede velar para que desde un inicio se haga explícito el objetivo de incluir a estos grupos, si así lo considera necesario. El caso estudiado de FONAFIFO muestra que debido a que en un inicio del programa de PSE no se hicieron las previsiones necesarias, una parte de la población indígena y de jefas de familia que deseaban entrar en el esquema quedó excluida por la falta de títulos de propiedad, entre otros factores. Fue hasta que el FONAFIFO hizo explícito su interés de incluir a estos grupos y diseñó una estrategia específica para ello que ha podido revertir esa tendencia en los últimos años.

Recuadro 4. La seguridad de tenencia de la tierra es indispensable para definir acuerdos contractuales en el largo plazo. La identificación y la corrección de problemas relacionados con la exclusión social deben ser considerados de forma explícita.

iv. Capacidades de gestión y negociación

Las capacidades de gestión y negociación a distintos niveles constituyen una condición necesaria para diseñar e implementar de forma efectiva un PSE. La razón es simple: el surgimiento y la consolidación de un esquema de este tipo refleja un proceso social de interacción entre distintos agentes en procura de un conjunto compartido de reglas. La intensidad de conflictos y falta de información que puede presentarse en este proceso difiere de acuerdo a características particulares, sin embargo, es necesario que el Estado o el ente interesado en catalizar este esfuerzo cuenten con la capacidad de gestión y negociación necesaria para poner en contacto y consolidar acuerdos entre los actores interesados.

Los casos de estudio analizados mostraron que estas capacidades se expresan en diferentes áreas. Una de las más importantes es la voluntad política para dirigir el proceso de definición del marco legal de sustento y en algunos casos, para reflejar este apoyo en el co-financiamiento del Fondo destinado exclusivamente para PSE. La relevancia de la voluntad política no se restringe únicamente al gobierno central sino que, dependiendo del tipo de iniciativa y el grado de descentralización existente, incluye también a los decisores en el nivel municipal y en el de las organizaciones locales (Juntas de Agua, por ejemplo).

Recuadro 5. La creación de la institucionalidad necesaria que brinde legitimidad requiere de capacidad para conducir procesos de gestión y negociación social. El diálogo interministerial es necesario para conciliar agendas y buscar sinergias.

Existen dos supuestos que subyacen al ejercicio efectivo de esta voluntad política. Para empezar, debe existir cierta continuidad y estabilidad general que minimice las interrupciones al proceso derivadas de un cambio repentino en las personas o instituciones que ejercen el liderazgo en la gestión. Esto a su vez incluye el mantenimiento de las metas ambientales como tema prioritario dentro de la agenda política del país o región de interés. En sitios donde es difícil cumplir con este requisito es necesario pensar en modelos de gestión aislados de esta inestabilidad, tales como el caso del FONAG donde se estableció un fideicomiso privado al margen de estos problemas. Por otro lado, el segundo supuesto tiene que ver con la disponibilidad de espacios de diálogo para difundir información relevante y definir acuerdos. Si no existen espacios de discusión o foros relevantes donde se presente información acerca del PSE y los posibles conflictos o desafíos que puede solucionar, es muy difícil pensar que un instrumento novedoso como este pueda surgir y mantenerse en el tiempo. En este sentido el Estado puede fomentar y crear directamente estos espacios de diálogo y paralelamente, puede cumplir un rol de mediador o facilitador de la solución de posiciones encontradas respecto al diseño y la aplicación de un PSE.

Este proceso de apertura de espacios de diálogo y coordinación general puede darse también en el nivel ministerial. En muchos casos es conveniente conciliar las agendas agrícolas y ambientales de los países con el fin de encontrar puntos de acuerdo y complementariedades que pueden servir para mejorar la efectividad de las intervenciones y compartir las responsabilidades en el alcance de objetivos comunes. Un esquema de PSE procura incentivos económicos para que mejore el uso y el manejo del medio ambiente en el contexto agrícola, forestal y ganadero. Siendo así, es claro que una agenda agroambiental concertada entre los ministerios correspondientes facilita enormemente el proceso de definición de objetivos y selección de instrumentos bajo un enfoque integral.

v. *Provisión de información*

El proceso de toma de decisiones públicas respecto al ambiente debería realizarse con base en la mejor información disponible. Lamentablemente, en el caso de los servicios ecosistémicos y la definición de esquemas de PSE asociados, el nivel de información es relativamente bajo, lo cual puede generar mucha incertidumbre y podría llevar a decisiones erradas, las cuales implican un gasto innecesario de tiempo y recursos financieros, y además, reducen la efectividad de las acciones encaminadas a satisfacer las metas ambientales propuestas. Por estas razones, el Estado tiene la obligación de proveer de información de calidad y en el momento requerido para mejorar la toma de decisiones ambientales a distintos niveles y por ende, para facilitar y mejorar la efectividad de las herramientas de mercado destinadas a mejorar la provisión de servicios ecosistémicos.

Entre las tareas en que el Estado debe involucrarse, a través de universidades y equipos técnicos de los Ministerios pertinentes, se encuentran las relacionadas con la investigación biofísica acerca de la provisión de servicios ecosistémicos, la definición técnica de áreas prioritarias de intervención así como el levantamiento de mapas de uso del suelo e hidrología, por citar algunos de estos.

En el caso de la información biofísica, es importante avanzar en el estudio de cómo determinados usos del suelo influyen sobre la provisión de servicios ecosistémicos. La dificultad de conocer esta relación, también conocida como función de dosis respuesta (Campos *et al.* 2005), varía según el tipo de servicio ecosistémico. En este sentido, una

de las relaciones más difíciles de establecer con certeza es la relacionada con el recurso hídrico, ya que la misma depende de muchos factores específicos al sitio, tales como tipo de suelo, pendiente y tipo de cobertura vegetal, entre otras variables. En la medida en que el conocimiento respecto a esta relación no sea preciso, será muy difícil lograr eficacia en la definición de cuáles usos del suelo

Recuadro 6. A pesar de la falta de una comprensión exacta del funcionamiento de los ecosistemas, los esquemas de PSE se justifican en un principio precautorio, enmarcado dentro de un modelo de gestión adaptativo. El Estado juega un rol importante en la generación y provisión de información para ajustar este modelo.

promover para garantizar el mayor impacto sobre la calidad y disponibilidad de agua. Aunque la falta de una relación dosis respuesta completamente exacta no debería ser motivo para detener la implementación de un PSE, el Estado no debe dejar de lado un esfuerzo permanente por mejorar los criterios técnicos bajo los cuales se sustenta un esquema de este tipo.

La definición de las áreas prioritarias de intervención, en función del tipo de servicio ecosistémico de mayor interés, es otro de los temas donde generalmente existen vacíos importantes de información. Al igual que sucede con la falta de definición de la relación de dosis respuesta, la ausencia de una priorización adecuada reduce las posibilidades de asignar correctamente el presupuesto disponible y de lograr el mayor impacto posible en el alcance de las metas ambientales. Esta tarea debería ser complementada con información básica de los sitios de interés, entre lo cual destaca, el levantamiento de mapas a diferentes escalas y bases de datos que contengan la mayor cantidad de información posible acerca de los habitantes y sus patrones productivos.

c) Diseño de la herramienta

Luego del análisis de los objetivos buscados y las condiciones iniciales existentes, es necesario diseñar en detalle el marco de gestión y los mecanismos de cobro y pago para el PSE. Este diseño debería entonces reflejar las metas buscadas, la escala deseada de implementación y el grado de participación directa del Estado u otros actores. Nótese que aún cuando el Estado no sea el administrador directo del esquema ni aporte fondos para este fin, el mismo puede apoyar activamente el diseño realizado por los actores locales (municipios, entes privados) interesados en la herramienta. A continuación se presentan algunos de los elementos más importantes del diseño de un PSE.

Recuadro 7. Aún cuando el Estado no administre un PSE, el mismo puede apoyar el diseño realizado por gobiernos locales o entes privados.

i. Definición del marco de gestión

El marco de gestión o administración general del esquema de PSE debería estar en función del tipo de servicio ecosistémico que se desea satisfacer prioritariamente así como la escala asociada en términos espaciales y temporales. Aunque existen muchos servicios ecosistémicos de relevancia, por lo general se divide a los mismos en locales y globales. Esta distinción es fundamental en términos de la complejidad del marco de gestión requerido para garantizar la provisión del servicio ecosistémico, ya que en el caso de los servicios globales (mitigación del cambio climático, por ejemplo), la diversidad de intereses y la mayor dificultad para encontrar fuentes de financiamiento permanentes complica la definición de reglas efectivas. Independientemente del tipo de servicio ecosistémico que se desee atender, hay varios elementos claves de diseño que se deben considerar respecto al marco de gestión u órgano encargado de la administración general del esquema. Estos componentes se refieren a los responsables de la toma de decisiones así como los encargados de la gestión financiera, las funciones operativas y el monitoreo general del esquema. Estos elementos se discuten a continuación brevemente y se presentan de forma esquemática en la Figura 2.

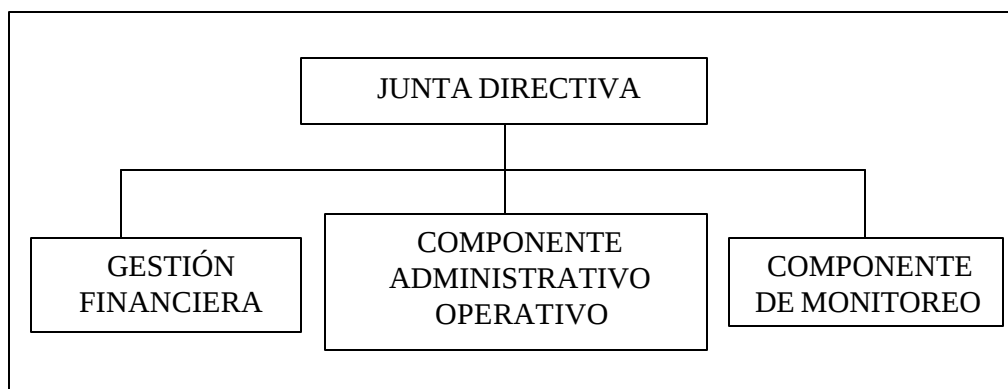


Figura 2. Marco de administración general de un PSE

Respecto al grupo de decisores o Junta Directiva, lo más importante es garantizar la representatividad y participación efectiva de todos los actores en las decisiones respecto al funcionamiento actual y futuro del esquema. Al igual que sucedía en algunos de los casos de estudio analizados, el Estado puede ser el que preside esta Junta o bien puede simplemente formar parte de la misma, ejerciendo una labor de fiscalización general. La

posición que finalmente adopte el Estado respecto a la participación en esta Junta Directiva dependerá del nivel de control deseado y de su aporte a la iniciativa en términos de recursos financieros. Al igual que se mencionó anteriormente, en países con situaciones políticas inestables, quizá es más recomendable un esquema con mayor participación relativa del sector privado en la Junta Directiva.

El Estado debe asegurarse que la gestión financiera sea transparente y eficiente ya que la credibilidad y el manejo de recursos públicos así lo requieren. En la medida que este componente se descuide, será más difícil convencer a los oferentes y demandantes para que participen de forma voluntaria en el esquema. El componente operativo debe ser capaz de realizar las recomendaciones técnicas para aceptar a un oferente de servicios ecosistémicos dentro del esquema así como certificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas respecto al uso de la tierra en su finca. Finalmente, el Estado debe prestar mucha atención a la realización de un monitoreo periódico y efectivo acerca del manejo del dinero y el cumplimiento general de los contratos establecidos con los productores.

Dependiendo de la participación directa del Estado en el marco administrativo o de gestión general del esquema, las necesidades de respaldo legal a nivel de Leyes Nacionales o Decretos Ejecutivos son variables. Se insiste en que aún cuando hay oportunidades significativas para que el sector público de muchos de los países de Latinoamérica y el Caribe se involucre activamente en el diseño e implementación de un esquema de PSE, muchas otras iniciativas similares pueden provenir de gobiernos locales. Lo más importante en estos últimos casos es que el Estado pueda dar un apoyo efectivo en varias áreas, entre las que destacan la creación de condiciones de entorno favorables, discutidas ya en la sección previa, y el diseño específico del esquema.

Para finalizar este inciso hay que destacar que la discusión respecto al marco de gestión giró alrededor de los componentes principales que deben incluirse. Una discusión adicional tiene que profundizar en más detalle acerca el papel fundamental que debe de cumplir el componente financiero, y la misma Junta Directiva, para garantizar la sostenibilidad financiera del esquema en el corto y largo plazo. Asimismo, el diseño general del marco de gestión debe procurar minimizar los costos de transacción involucrados y por ende, lograr que la transferencia de dinero entre demandantes y oferentes de servicios ecosistémicos sea máxima. Estos dos elementos así como otros que también tienen relación con el marco de gestión elegido se analizan en más detalle en los incisos siguientes.

ii. Sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera es uno de los factores más importantes que condicionan la permanencia en el tiempo de los esquemas de PSE. Esta relevancia justifica que los mayores esfuerzos de diseño general del mecanismo se dediquen a garantizar que los planes de intervención para mejorar y/o mantener la provisión de servicios ecosistémicos cuenten con suficiente respaldo económico en el tiempo. Esta tarea debe concentrarse en tres líneas complementarias: i. Determinación de la viabilidad financiera de las acciones, ii. Diversificación y fortalecimiento de las fuentes de financiamiento, iii. Manejo y supervisión adecuada de los fondos. Cada uno de estos elementos se discuten a continuación.

La viabilidad financiera de las acciones está en función de los fondos disponibles y la escala temporal y espacial del esquema. En otras palabras, para determinar si la cantidad de dinero que se dispone es suficiente o no para sostener un modelo de PSE es necesario conocer los costos asociados a la intervención en un área a un plazo definido. Para

lograr esto se requiere de dos tareas simultáneas: estimar la cantidad de fondos disponibles y determinar la magnitud de los costos asociados a la intervención planeada.

Siguiendo con la idea anterior, para cumplir con la primera tarea, la estimación de los fondos disponibles es relativamente sencilla si la fuente de financiamiento es una donación o préstamo externo, tal como se describió en el caso del Proyecto Enfoques Silvopastoriles. No obstante, otras situaciones pueden ser más complicadas, por ejemplo, en casos donde es necesario estimar la voluntad de pago de los potenciales beneficiarios de un esquema de PSE hídrico, para lo cual conviene aplicar técnicas de valoración económica que permitan calcular el monto total que se podría recolectar de la población beneficiada por las mejoras propuestas⁴. Para la segunda tarea, la correcta estimación de los costos requiere de un plan en el tiempo que defina las áreas prioritarias a intervenir y el tipo de acciones a realizar en estos sitios (conservación y/o transformación del paisaje). La aplicación de técnicas de valoración económica es recomendable nuevamente, ahora para estimar los costos de introducir nuevas prácticas de producción o de mantener intactos algunos ecosistemas específicos. Intuitivamente es razonable pensar que a mayor la escala espacial y temporal asociada con el plan de intervención propuesto, la viabilidad financiera del esquema se verá mayormente comprometida. No obstante, este tema no se puede desligar del fortalecimiento y diversificación de las fuentes de ingresos que alimentan el sistema, esto se trata a continuación.

En general, la identificación de una demanda concreta y sostenida, expresada en un flujo permanente de fondos por parte de los beneficiarios, es una labor más complicada que la definición de un conjunto de oferentes de servicios ecosistémicos dispuestos a participar voluntariamente en el esquema. Esta asimetría ha provocado en muchos casos que el gobierno intervenga de forma directa en el financiamiento de los esquemas de PSE, bajo el supuesto de ser el representante de un grupo particular de beneficiarios. Este aporte gubernamental es muy valioso, sobretodo en las etapas iniciales donde es necesario poner a funcionar el esquema para generar credibilidad y potenciar las capacidades de gestión que se disponen. No obstante, si este aporte no logra consolidarse por medio de una menor vulnerabilidad a cambios políticos y no se complementa con fuentes adicionales de ingresos, es muy probable que la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo quede en entredicho. El caso estudiado de FONAFIFO refleja con mucha claridad este punto, ya que se lograron establecer las medidas legales necesarias para garantizar estabilidad de las fuentes de ingresos gubernamentales y a la vez se ha mantenido un esfuerzo permanente por diversificar y ampliar el Fondo disponible para PSE. No obstante, esto ha requerido una fuerte capacidad y dedicación en la búsqueda de nuevas alternativas y socios interesados en contribuir con el financiamiento del esquema.

Adicionalmente, es importante resaltar que el apoyo financiero estatal no necesariamente debe mantenerse permanentemente. En otras palabras, el Estado puede tener un rol fundamental en el apoyo financiero inicial de las iniciativas a través de fondos de capital semilla, los cuales pueden servir para iniciar de forma inmediata los pagos y

<i>Recuadro 8. La sostenibilidad financiera depende de un esfuerzo constante de innovación y diversificación en las fuentes de ingresos.</i>

⁴ Estos mismos métodos pueden ser utilizados para estimar los beneficios sociales obtenidos por la implementación del esquema de PSE. Esta información junto a los costos sociales asociados deberían estar disponibles para determinar que la contribución neta del proyecto es positiva en términos de bienestar social. En caso contrario, no convendría establecer el esquema de PSE.

la creación de capacidades de gestión necesarias. Este apoyo temporal puede facilitar la puesta en marcha del esquema y la creación de capacidades de gestión generales que luego pueden servir para atraer nuevos demandantes atraídos por el funcionamiento del modelo.

Finalmente, la sostenibilidad financiera también está en función de la transparencia en el manejo de los fondos y el uso de prácticas contables y de gestión financiera adecuadas que permitan garantizar el uso correcto de los recursos. El componente financiero y de monitoreo del marco de gestión debería estar comprometido con estas funciones y en casos donde el Estado no sea el administrador directo de esquema de PSE, el mismo debería tener una labor fiscalizadora estricta que garantice que los procedimientos de manejo de fondos se realicen adecuadamente y que por lo tanto, garanticen que las contribuciones de los beneficiarios sean utilizadas para el propósito definido en el Reglamento de constitución del esquema de PSE.

iii. Costos de transacción

Un esquema de PSE caracterizado por costos de transacción significativos incidirá de forma negativa sobre la cantidad de dinero disponible para realizar los pagos y reducirá las oportunidades efectivas para ampliar la base de oferentes dentro del esquema. Aunque no existe un parámetro definido para establecer la magnitud aceptable de los costos de transacción en un esquema de PSE, el sentido común señala que el diseño del esquema debe preocuparse por lograr que la mayor parte de los fondos destinados por los beneficiarios lleguen directamente a los oferentes y que el acceso al esquema no represente en sí misma una barrera para ejecutar los fondos.

Los costos de transacción, entendidos como los costos asociados a la implementación, administración normal y monitoreo de los fondos y acciones de los oferentes, tienden a ser relativamente más altos que los costos en los cuales incurriría el Estado por utilizar herramientas de comando y control en la provisión de servicios ecosistémicos. Esto ocurre generalmente porque muchas de estas medidas requieren únicamente de la aprobación de una Ley y el monitoreo de la misma se realiza a partir de los ministerios o estructuras ya existentes. En contraposición, cuando el Estado decide crear un esquema de PSE, se requiere de capacidades de gestión y operación específicas, las cuales generalmente superan a la capacidad instalada en muchos ministerios. Por ello, para satisfacer estas necesidades y en la búsqueda de una mayor autonomía financiera y de decisiones en general, el Estado puede optar por la creación de un ente autónomo de administración mediante el cual se puede ejecutar el esquema de PSE. Esta misma lógica puede aplicarse para las municipalidades, no obstante, no se debe perder de vista un principio básico: se debe evitar la creación de estructuras institucionales que dupliquen las funciones de otras similares. En otras palabras, si ya existe un equipo de trabajo que puede cumplir con una o la mayoría de responsabilidades operativas, financieras, de monitoreo y toma de decisiones descritas en la Figura 2 del inciso de diseño del marco de gestión, se debe tratar de utilizar esta capacidad instalada con el fin de minimizar los costos asociados a la implementación y el funcionamiento normal del esquema de PSE.

Recuadro 9. Los costos de transacción totales generalmente se incrementan en la medida en que se establecen mecanismos de cobro y pago más ambiciosos. No obstante, los mismos se pueden reducir al evitar la duplicación de estructuras institucionales ya existentes.

En relación con los costos de transacción asociados al acceso del programa por parte de los oferentes potenciales, la divulgación de información y la disponibilidad de mecanismos y agencias del programa cercanas a la comunidad potencial de oferentes juegan un rol esencial, el cual puede ser facilitado en muchos casos por el Estado. Esto es particularmente importante dentro de esquemas estatales a gran escala, donde algunos oferentes potenciales quedan excluidos a priori por su bajo acceso a información sobre el esquema y las dificultades para moverse a los centros urbanos donde usualmente se ubican las oficinas administrativas que tramitan las solicitudes de participación en el PSE. En estos casos es un deber del Estado (y/o de los entes encargados) el mejorar los canales de promoción efectiva y de facilidad en la tramitación ágil de las solicitudes y su posterior resolución.

Por otra parte, los costos de transacción están ligados al tema de la sostenibilidad financiera, el cual se discutió previamente. Es claro que a mayores dificultades por encontrar una demanda sostenida en el tiempo, como generalmente ocurre con los servicios ecosistémicos globales, mayor es el desgaste en negociaciones y gestión general para garantizar el financiamiento del esquema. El diseño debe contemplar estas dificultades y tratar de encontrar alianzas estratégicas que minimicen los esfuerzos en este sentido, ya sea incrementando los aportes financieros directos al esquema o apoyando la formación de una masa crítica de apoyo general a las iniciativas.

Finalmente, los casos de estudio analizados demostraron que es necesario generar credibilidad en las acciones del programa por medio de una adecuada verificación de los compromisos adquiridos por parte de los oferentes participantes. No obstante, dependiendo del tipo de acciones a realizar a nivel de finca, la dispersión espacial de los oferentes así como la forma en la cual está asociado el pago con las acciones (pagos fijos vs pagos variables), los costos de monitoreo pueden variar significativamente. En la medida que las capacidades necesarias para realizar un monitoreo efectivo sean limitadas, el diseño del proyecto deberá ajustarse en escala y tipo de pago para poder garantizar que la verificación se puede realizar de manera confiable.

d) Aspectos generales de implementación

Luego de la fase del diseño general del esquema, en función de los objetivos buscados, es necesario implementar de manera efectiva el esquema. La implementación es generalmente progresiva, en función del alcance de las metas y la escala general del esquema. El hecho de que este proceso sea gradual no es necesariamente un aspecto negativo, más bien, en muchos casos es una estrategia para empezar a dar pasos modestos pero seguros en la generación de credibilidad y creación de capacidades de gestión general del esquema.

<i>Recuadro 10.</i>	La implementación gradual y pragmática puede servir para mejorar las capacidades de gestión y la credibilidad general del esquema.
---------------------	--

Los casos de estudio analizados refuerzan el párrafo anterior. La mayoría de experiencias analizadas tienen, o han tenido en el caso de las de mayor evolución, un comienzo relativamente modesto, con un enfoque más pragmático que riguroso desde el punto de vista técnico. Específicamente, aún cuando la información relacionada con los usos del suelo y la provisión de servicios ecosistémicos no era la más adecuada, a pesar de que el monto y el origen de los fondos disponibles no fueran suficientes para garantizar la sostenibilidad financiera en el largo plazo y el grado de difusión del esquema no alcanzara el nivel adecuado, las iniciativas iniciaron su marcha y han podido o se encuentran en el proceso de llenar estos vacíos.

La discusión anterior nos lleva inevitablemente a la pregunta de ¿cuáles son entonces las condiciones mínimas necesarias de diseño para iniciar un esquema de PSE?. La respuesta puede variar de acuerdo a las circunstancias del entorno local, sin embargo se pueden identificar dos elementos generales básicos: i. la definición de un reglamento adecuado o marco legal que constituya formalmente el esquema ii. la disponibilidad de una cantidad de dinero suficiente para al menos iniciar una fase piloto de pagos. La combinación de estos dos elementos es en muchos casos una condición necesaria y suficiente para al menos iniciar una fase experimental del esquema en aquellos sitios elegidos con potencial en la fase inicial de diagnóstico y determinación de objetivos. Nótese que un aporte directo y altamente significativo en esta fase podría ser el apoyo estatal a través de la entrega de un fondo semilla que sirva para desarrollar el esquema en aquellas zonas o grupos organizados que han demostrado interés y cuentan con un reglamento específico de respaldo que defina los criterios para realizar los pagos y que asigne las responsabilidades de administración general del sistema.

Finalmente, un esquema de PSE no puede ser estático. Esto implica que aunque las condiciones mínimas para que una herramienta de este tipo surja son relativamente simples, la permanencia en el tiempo de un esquema de este tipo es un asunto más complejo, lo cual implica la implementación continua de medidas que permitan que el esquema se adapte a las condiciones cambiantes del entorno y de las metas deseadas. La sostenibilidad dependerá entonces de las acciones progresivas que se realicen para mejorar la solidez financiera, incrementar la efectividad de las intervenciones y del monitoreo adecuado y además, en el caso de las iniciativas locales, de la consolidación del interés y participación de los actores en los procesos de toma de decisiones.

e) Evaluación

La evaluación del avance de los procesos gestión, el alcance de las metas propuestas y el manejo financiero del fondo deberían ser tareas prioritarias para los encargados del componente del monitoreo y la misma Junta Directiva que administra el esquema. A pesar de que esto se discute en el inciso previo de diseño de marco de gestión, en este caso se decidió hacer una sección adicional para resaltar su importancia en función de la retroalimentación del esquema y la naturaleza dinámica de un PSE.

La evaluación es por lo tanto, un proceso permanente de revisión de procesos y resultados que permita identificar los principales obstáculos y oportunidades para el alcance de las metas, las cuales podrían ser reformuladas de acuerdo a los hallazgos y la búsqueda de objetivos más ambiciosos. Para cumplir esta tarea a cabalidad es importante diseñar desde el inicio un conjunto de indicadores de procesos y resultados que permita realizar un seguimiento consistente en el tiempo, lo cual podría ser complementado con evaluaciones externas de expertos calificados. La credibilidad del esquema respecto al manejo de fondos y alcance de metas está en función de la calidad de este proceso y su consecuente divulgación.

Recuadro 11. La evaluación debe ser un proceso continuo que sirva para retroalimentar la definición de objetivos y planes de acción.

Esta evaluación permanente también permitiría incluir nueva información biofísica y de características generales del entorno al esquema, de tal manera que se puede mejorar la estimación de la función de dosis respuesta para la provisión de servicios ecosistémicos y además mejorar la toma de decisiones respecto a la selección de áreas críticas a considerar dentro del esquema de pagos. Esta retroalimentación debe incidir de forma

directa en la eficacia en el alcance de las metas propuestas y en la asignación de los recursos hacia sitios donde la rentabilidad social de la inversión sea mayor.

Este ejercicio continuo de revisión resalta nuevamente la naturaleza dinámica del PSE. En última instancia, la implementación de esta herramienta debería reflejar un proceso social de concertación acerca de cómo debe manejarse el ambiente en beneficio de la sociedad. Los ajustes que pueden y deben realizarse a distintos niveles producto de las evaluaciones deberían servir para disminuir la intensidad de posibles conflictos y por lo tanto, deberían facilitar la negociación y la definición de acuerdos entre actores que permitan alinear los intereses privados y sociales respecto a la provisión de servicios ecosistémicos.

III. EL ROL DEL ESTADO PARA APROVECHAR OPORTUNIDADES RESPECTO A MERCADOS DE ECOPRODUCTOS

Las tendencias favorables para América Latina y el Caribe en relación con la producción, el procesamiento y la comercialización de ecoproductos agrícolas y forestales pueden ser potenciadas por los respectivos Estados nacionales⁵. Este apoyo debe ser plasmado en una política integral de promoción efectiva que genere un entorno favorable para el desarrollo de iniciativas privadas por parte de grupos de productores organizados y empresarios emprendedores que buscan alternativas más rentables y que a su vez producen beneficios en términos de provisión de servicios ecosistémicos. Aunque el éxito de estas iniciativas depende en gran medida de la gestión gerencial y financiera privada, en esta parte del documento se discutirá la forma en la cual el Estado puede potenciar y apoyar de manera adecuada a este sector de la economía.

Esta sección retoma los productos de la primera y segunda parte de la consultoría, en las cuales se discutió acerca del perfil y la potencialidad de los mercados verdes certificados y se presentó un ejemplo de su aplicación en la región. En esta ocasión se planteará de manera explícita el rol del Estado para plasmar en realidad estas oportunidades, lo cual a juicio de los autores, debería basarse en un enfoque integral que incluya varios componentes y la articulación entre ellos. Las acciones recomendadas se resumen en la Figura 3.

⁵ Para más detalles acerca de este potencial consultar los resultados de la actividad 1.2 de la presente consultoría.

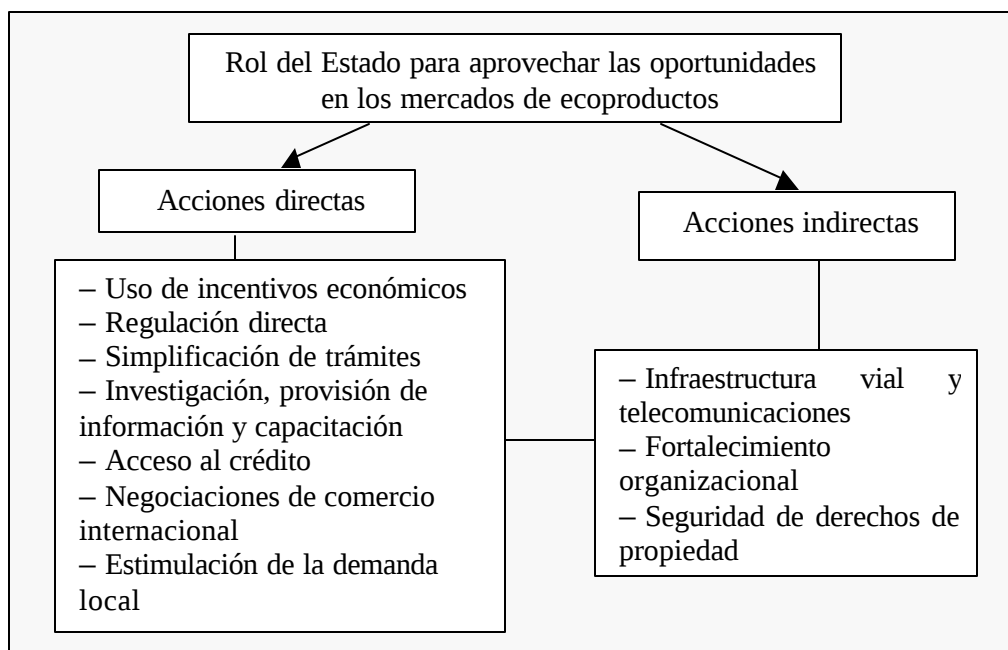


Figura 3. Principales tareas del Estado para aprovechar las oportunidades en los mercados de ecoproductos

A pesar de las buenas perspectivas y el hecho de que el Estado puede participar activamente en el desarrollo de un entorno favorable para los mercados de ecoproductos, no puede perderse de vista que hay muchos factores que están fuera del control del Estado o de los productores, los cuales son generalmente pequeños y tienen pocas posibilidades de afectar las tendencias del mercado. En este sentido, la sostenibilidad financiera y por ende, la participación en el mercado, depende en gran medida de los precios internacionales y su relación con los costos de la certificación. Así por ejemplo, en el caso de estudio de CECOVASA, la relación marginal de beneficios y costos relacionados con la certificación es de 5 a 1, es decir, los beneficios adicionales de la producción de café ecológico (US \$ 42.9) superan varias veces a los costos marginales asociados (US \$ 8.1). Aunque existen otros factores determinantes del éxito de CECOVASA (capacidad de gestión general, la experiencia previa en el mercado y el apoyo adecuado de entes externos, incluido el Estado), es claro que si los precios internacionales fueran menos atractivos, la permanencia en el tiempo de este negocio se vería amenazada.

A continuación se presenta un análisis de las principales acciones, directas e indirectas, que el Estado puede controlar para incidir de forma positiva en la participación de los productores agrícolas y forestales en el mercado de los ecoproductos.

a) Acciones directas del Estado

El Estado puede promover de manera directa las condiciones necesarias para la producción, el procesamiento y la comercialización de ecoproductos agrícolas y forestales en procura de acceder nichos de mercado caracterizados por sobreprecios. Este apoyo directo requiere ante todo de voluntad política y capacidad de gestión para incluir dentro de la agenda de los respectivos ministerios las acciones específicas que procuren el desarrollo de ventajas comparativas y competitivas. Algunas de estas acciones se proponen a continuación.

i. Uso de incentivos económicos

Los incentivos económicos bien dirigidos pueden ser un instrumento directo de apoyo a los ecoproductos. Algunos de los incentivos que pueden ser utilizados son las exenciones fiscales, las tasas preferenciales y el pago por servicios ambientales. En el primer caso, los incentivos fiscales focalizados pueden servir para mitigar los costos en que se incurre en el período de transición de una agricultura tradicional a una de tipo orgánico certificado. Es muy común que este tipo de certificaciones requieran de un período de tres años para demostrar el cumplimiento de los estándares requeridos, lo cual generalmente eleva los costos y constituye una barrera insuperable para muchos productores.

La agricultura orgánica y otras formas de producción agrícola amigables con el ambiente así como la certificación forestal suelen tener varios impactos positivos sobre el ambiente, entre los cuales destaca los servicios de regulación de la calidad de agua para consumo humano, la disminución de incendios forestales y los servicios ecológicos de apoyo a la biodiversidad. Estas funciones

Recuadro 12. El uso combinado de incentivos fiscales y PSE representa una alternativa para promover el mercado de ecoproductos y para garantizar una mayor sostenibilidad de la oferta de servicios ecosistémicos

esenciales pueden ser reconocidas mediante un esquema de pagos por servicios ecosistémicos (PSE). En estos casos sería posible lograr una sinergia entre el sobreprecio que puede lograr la agricultura certificada, o el acceso a nichos de mercado especializados en el caso de la madera certificada, y los pagos directos que se pueden ofrecer a través de un PSE. Es muy probable que esta combinación de estrategias constituya una alternativa más sólida para el productor que la obtención de solamente una de ellas.

Por otro lado, las tasas preferenciales han sido aplicadas en el caso de las empresas forestales certificadas en Bolivia. En este caso, las empresas certificadas por el FSC (Forest Stewardship Council) reciben una reducción del 20% de la patente forestal, la cual asciende a un monto de US\$ 1/ha/año.

Es importante destacar que el uso de incentivos económicos por parte del Estado no es una condición necesaria o suficiente para el buen desempeño de los productores nacionales en el contexto mundial. En el caso de estudio de CECOVASA se destaca como esta cooperativa logra resultados muy positivos a pesar de que no posee privilegios de exoneraciones o subsidios por parte del Estado sino que recibe el apoyo adecuado de este, y otros entes externos, en términos de acceso al crédito, asistencia técnica y medios de comunicación.

ii. Regulación directa

El uso de herramientas de regulación directa también puede formar parte de las alternativas para promover los ecoproductos. En este caso se incluye la obligatoriedad de la certificación forestal, la definición de estándares para la acreditación y la certificación, y finalmente, la inclusión explícita del tema de los ecoproductos en la legislación relevante.

En Guatemala existe un caso muy interesante donde el gobierno decidió establecer la obligación de certificar bajo el FSC a todas las áreas bajo modalidad de concesión forestal en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de Biosfera Maya. Esta regulación directa ha servido para elevar los estándares de manejo ambiental sostenible y ha tenido

impactos significativos sobre la disminución de incendios forestales en la zona. Similarmente, en el caso estudiado de CECOVASA, aunque la certificación no es obligatoria por parte del Estado, la misma ha permitido la transformación de más de 4000 ha de producción tradicional de café hacia sistemas ambientalmente más amigables lo cual ha incidido sobre la ruptura de los procesos agrícolas tradicionales de tala y quema. A su vez la certificación bajo estándares de comercio justo o solidario permite asegurarse del alcance de algunos beneficios sociales para la población, en este caso de pequeños productores Quechua y Aymara.

Recuadro 13. La definición de estándares incide directamente sobre la provisión de servicios ecosistémicos y en algunos casos, sobre la mejora en los índices sociales de la población.

Por otro lado, el Estado también puede cumplir como certificador directo de ecoproductos o como acreditador de empresas nacionales dedicadas principalmente a la certificación agrícola. La ventaja de esta alternativa suele estar relacionada con los costos y el conocimiento del entorno local, no obstante, se debe ser cuidadoso en que la definición de estándares sea consistente con las normas internacionales, aún cuando se trate para ventas en el mercado local. De la misma forma conviene un reconocimiento de sistemas internacionales para la certificación de la cadena de custodia (CoC, por sus siglas en inglés) o el establecimiento de un sistema nacional equivalente.

Por otro lado, es importante que la legislación ambiental del país brinde un marco de regulación y fomento general a la producción agrícola y forestal ecoamigable. Esto debería incluir además la legislación necesaria para fortalecer a las cooperativas y otros movimientos de organización que pueden favorecer a los productores. En general, el tema de la legislación nacional es muy importante porque los estándares de Comercio Justo y Certificación Orgánica consideran el cumplimiento de este marco legal como un criterio obligatorio.

iii. Simplificación de trámites

La simplificación de trámites relacionados con la constitución de empresas y la exportación de productos provoca reducciones significativas de los costos de transacción asociados con las cadenas productivas de los ecoproductos. La complejidad de las cadenas productivas en términos de manejo de información relevante de mercados y los trámites requeridos para la conformación de empresas y la exportación suele ser un obstáculo necesario de minimizar. Así por ejemplo, en algunos casos la cadena de distribución de ecoproductos agrícolas debe contar con un eslabón adicional para incluir a los agentes o brokers, los cuales son actores especializados en manejar información especializada y de trámites en general. Resulta entonces evidente que el Estado puede reducir la complejidad de la cadena al simplificar los trámites requeridos para conformación de Eco-Pymes así como en la reducción de los procedimientos burocráticos requeridos para la exportación.

Recuadro 14. Una de las formas más directas para reducir la complejidad de las cadenas productivas es la simplificación de trámites para la conformación de empresas y la exportación así como la disponibilidad de información de mercado.

En este mismo sentido el Estado puede favorecer la conformación de empresas transformadoras de ecoproductos por medio de la simplificación de los trámites requeridos para su establecimiento. La importancia de este tipo de empresas radica en

las posibilidades de mejorar la integración vertical de las cadenas e incrementar el valor agregado de la producción general. Este tipo de empresas es más probable encontrarlas en grupo de ecoproductos agrícolas, no obstante, hay algunas posibilidades en sector forestal, sobre todo en el caso de transformación primaria en empresas forestales comunitarias.

iv. Investigación, provisión de información y capacitación

Estas tres actividades forman parte de las principales debilidades que tienen los países para ampliar de manera significativa y sostenida su participación en los mercados de ecoproductos agrícolas y forestales. Aunque algunos gobiernos hacen esfuerzos en este sentido, estos generalmente son aislados y lo que es peor aún, la mayoría de estas iniciativas no muestran una articulación adecuada en las tres áreas. La responsabilidad estatal debería concentrarse entonces en promover o conducir de manera directa y coordinada estas tres actividades, las cuales deberían mejorar significativamente la toma de decisiones privadas respecto a la producción, el procesamiento y la comercialización de los ecoproductos.

Existen varios canales a través de los cuales la información, actualizada y de fácil entendimiento, puede llegar a los interesados. Una de las alternativas es que dentro de las agencias estatales dedicadas al comercio exterior tengan información disponible de forma impresa, en las páginas web respectivas y en ventanillas de atención directa, acerca de datos

Recuadro 15. La investigación, la provisión de información y la capacitación en el mercado de ecoproductos deben ser actividades permanentes, integrales y coordinadas.

de aranceles e indicadores, estadísticas generales del comercio de ecoproductos y listados de potenciales compradores o nichos de mercado con demanda insatisfecha, por citar algunos elementos que podrían facilitar el establecimiento de contactos entre los oferentes y los demandantes en general. En el caso específico de la información relativa a la investigación de procesos productivos, los resultados de la misma pueden estar disponibles en los ministerios de agricultura o agencias equivalentes, las cuales deberían incluirla de manera oportuna en sus programas de extensión regular y de asistencia a la conversión de procesos productivos tradicionales hacia procesos más ecoamigables. Es de especial relevancia que la capacitación tenga módulos específicos de creación de capacidades gerenciales y administración general así como de conocimiento del mercado de ecoproductos y de potencial para la creación de cadenas de valor. Se insiste en que lo importante es lograr la suficiente coordinación entre instituciones privadas y gubernamentales para investigar aspectos relevantes y ponerlos a disposición de los actores interesados, de tal forma que estos puedan elevar los estándares de calidad de su gestión e incrementar a su vez el valor agregado que pueden dar a su producción.

Lo ideal sería construir módulos de capacitación integral en los aspectos de producción, procesamiento, comercialización y manejo gerencial a través de los programas de extensión de los respectivos ministerios o agencias estatales especializadas en la capacitación técnica. Las universidades estatales podrían, en atención a la demanda, ofrecer cursos específicos, diplomados o especializaciones a nivel de posgrado que procuren una formación integral en estos aspectos. Nótese que la capacitación debe darse a varios niveles, es importante la inclusión de los productores interesados pero también es muy importante capacitar a extensionistas gubernamentales y adicionalmente, tratar de profesionalizar a los proveedores de servicios empresariales rurales en estos temas.

v. Crédito y apoyo financiero general

El crédito oportuno y accesible así como el apoyo financiero general son aspectos fundamentales para cumplir con los costos de la certificación, principalmente en las fases iniciales de la misma. Dependiendo de las condiciones de cada país, el Estado podría establecer líneas especiales de crédito para grupos organizados y empresarios emprendedores que posean pequeñas y medianas empresas ecoproductoras. El apoyo técnico del Estado a Juntas Rurales de Crédito, Bancos Comunales y otros entes que cumplan una función de financiamiento en el sector agrícola y forestal es igualmente importante, sobre todo porque en algunas ocasiones estos organismos incluyen a demandantes de crédito que por distintas razones quedan excluidos del sistema financiero formal. En el caso de CECOVASA se demostró que uno de los elementos decisivos de apoyo inicial fue el acceso de los productores a la banca estatal de fomento, la cual incluso tenía una agencia en la región.

El financiamiento en especie de maquinaria y otro tipo de insumos por parte del Estado no debe ser descartado. Así por ejemplo, el gobierno de Guatemala ha destinado US\$ 2 millones para la compra de maquinaria y otro equipo necesario para el establecimiento de un centro de acopio y transformación forestal certificada de las especies secundarias en la zona de Santa Elena de Petén, lo cual obviamente facilita la integración vertical de la cadena productiva forestal y genera beneficios sociales para las concesiones comunitarias certificadas que se encuentran en la zona.

vi. Negociaciones comerciales internacionales

Este es un tema cuya extensión y complejidad ciertamente excede el alcance del presente trabajo. De manera concisa, una de las principales funciones del Estado es representar a los ciudadanos en foros y reuniones internacionales. En el caso específico de los flujos de comercio internacional, los Estados participan activamente en las rondas comerciales cuyo propósito es definir un marco normativo para las transacciones comerciales de bienes y servicios. Adicionalmente, los Estados pueden buscar y promover acuerdos bilaterales (o multilaterales) con uno o varios países en procura de lograr condiciones de acceso favorables para la producción nacional.

En ambos casos el Estado debe asegurar un flujo libre de aquellos bienes y servicios producidos en el país y cuyo potencial de generación de bienestar económico sea considerado importante. Además debe buscar nuevos mercados para estos productos.

Los ecoproductos agrícolas o forestales constituyen uno de esos productos clave, no solo por el potencial de generar ingresos adicionales sino sobre todo por el hecho de que su producción genera impactos menores sobre la base local de recursos naturales. Quizás la producción de este tipo de bienes en este momento sea porcentualmente baja, pero dada la característica doble del flujo de beneficios, deberían de priorizarse en la agenda de los negociadores comerciales.

vii. Estimulación de la demanda

La estimulación directa de la demanda interna por ecoproductos puede ser motivada por el Estado. Algunas de las alternativas para ello son los programas de concientización a los consumidores acerca de los beneficios de la compra de productos ecoamigables, el apoyo a ferias o mercados de productos orgánicos así como la compra directa a los productores. Aunque el impacto de estas medidas es generalmente focalizado, las mismas pueden ser parte de un paquete integral de incentivos al sector.

Las compras directas a los productores, también conocidas como políticas de abastecimiento verde, han sido utilizadas en algunos países de América Latina. En Nicaragua el gobierno paga hasta un 5% más por madera certificada de origen en la construcción de obras públicas. Asimismo, el gobierno boliviano ha realizado compras de productos de lácteos y algunas frutas orgánicas para distribuirlas en las escuelas y colegios.

b) Acciones indirectas del Estado

La falta de vías de comunicación adecuadas, el pobre nivel organizativo de algunos grupos de productores así como la inseguridad de la tenencia de la tierra son elementos comunes en muchas de las economías de América Latina y el Caribe. Estas deficiencias afectan el desarrollo económico y el bienestar general de la población, lo cual incluye al sector de los ecoproductos. Por esta razón, las políticas del Estado destinadas a mejorar estas condiciones del entorno tienen también un impacto positivo sobre el desempeño del sector de los ecoproductos. Aunque estas mejoras son condiciones necesarias para la competitividad de este sector, las mismas no tendrán mayor efecto si no logran articularse con otras medidas directas de intervención del Estado.

i. Infraestructura y comunicaciones

La falta de redes de transporte y el pobre acceso de los productores a medios de comunicación telefónica y de Internet imponen obstáculos significativos a la competitividad del sector de ecoproductos. Las vías de acceso son especialmente deficientes en las regiones agrícolas y de vocación forestal, lo cual dificulta la salida de los productos y el fácil acceso a los insumos. Lamentablemente, el problema no termina allí, los puertos y salidas áreas no son del todo eficientes y es común que los exportadores enfrenten problemas serios para llevar sus productos a terceros mercados. Aunque una mejora en el corto plazo en estos aspectos es muy difícil de esperar en el contexto de la mayoría de países de la región, no debe dejarse de lado la importancia de que el Estado invierta de manera consistente y busque mecanismos alternativos para mejorar este factor de competitividad.

Adicionalmente, el establecimiento eficiente de contactos con demandantes en los mercados con mayor potencial, especialmente EEUU y la Unión Europea, depende en gran medida de los medios de comunicación a disposición. Esto requiere de una mejora en la conectividad telefónica y de Internet, especialmente en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos o capitales. Este factor es igualmente decisivo para simplificar las cadenas productivas y minimizar la dependencia a los broker o agentes especializados en estos contactos.

ii. Fortalecimiento organizacional

La certificación de ecoproductos agrícolas y forestales suele ser un proceso de varios años que provoca costos financieros directos y de adecuación general de los sistemas de producción de finca para el cumplimiento de las normas requeridas. No obstante, el acceso de grupos organizados de productores a los programas de certificación reduce el costo promedio para cada productor por lo cual es una alternativa más viable que la tramitación individual.

El deseo de un grupo de productores para conformar una organización y participar del negocio de los ecoproductos depende de los incentivos o necesidades individuales que existan para ello así como la experiencia previa respecto a la producción, el procesamiento y la comercialización de otros productos, no necesariamente certificados. Aunque el Estado no puede obligar a los individuos a organizarse sí puede crear un

ambiente favorable que facilite este proceso. La organización local de los productores, gremios y afines puede ser promovida por el Estado a través de capacitación continua en aspectos de toma de decisiones grupales y de administración general. Más importante aún es que el Estado puede entregar potestades reales de decisión a los grupos de productores para que ellos puedan asumir derechos y responsabilidades. En este sentido, los aspectos básicos como la obtención de personerías jurídicas, el acceso al crédito formal y la participación en la toma de decisiones que competen a su sector deberían ser algunos de los aspectos fundamentales de una política estatal de promoción de la organización local.

Es igualmente importante que las Cámaras de Comercio e Industria, o entes equivalentes, tengan programas específicos de promoción de una agricultura y forestería amigable con el ambiente. Estos programas podrían favorecer de manera explícita a grupos de productores organizados, lo cual a su vez podría reducir los costos de llevar estas campañas a las zonas rurales.

iii. Seguridad de derechos de propiedad

La seguridad de los derechos de propiedad es importante en función de los incentivos para iniciar un proceso relativamente extenso de conversión en los procesos productivos tradicionales hacia sistemas más amigables con el ambiente. En la medida que exista inseguridad de tenencia, será más difícil que los productores individuales o grupos de los mismos estén dispuestos a participar en un negocio que les promete beneficios en el mediano y largo plazo.

De igual manera como se discutió para el tema de PSE, el Estado puede mejorar la seguridad de tenencia en la medida que mejore los sistemas de catastro y la eficiencia de los tribunales encargados de la solución de conflictos sobre la propiedad. La titulación de tierras y la entrega de derechos formales a individuos y comunidades son importantes, sobre todo porque muchos de los programas de certificación internacional requieren de la tenencia de un título formal como parte de los requisitos exigidos.

c) Articulación de las acciones

La articulación de las acciones directas e indirectas es una de las responsabilidades más importantes que tienen los Estados nacionales para fomentar de manera integral y sostenible la producción, el procesamiento y la comercialización de los ecoproductos agrícolas y forestales. Esta coordinación de esfuerzos es crucial porque la conversión hacia métodos productivos más amigables con el ambiente y la competitividad general del sector de ecoproductos no dependen de una sola variable sino de un conjunto de las mismas. A continuación se discuten algunos de los ejemplos donde la necesidad de articular acciones es más evidente para maximizar el impacto de las acciones estatales sobre los mercados de ecoproductos.

Para empezar, se vuelve a insistir en la necesidad que la investigación, la disponibilidad de información y la capacitación sean actividades relacionadas entre sí. La competitividad está en función de la calidad de la investigación sobre las necesidades y oportunidades del sector pero si esta no llega a los tomadores de decisión y a los productores de manera efectiva, la misma no será un factor de éxito. En este mismo sentido, de nada sirve tener programas de asistencia técnica integrales y accesibles si el contenido de los mismos está desfasado y es de baja calidad. Por eso es importante que las tres actividades sean consideradas como actividades dinámicas y entrelazadas, las cuales deben adaptarse constantemente a las necesidades y las oportunidades del entorno. Debería ser claro que para lograr una mayor sinergia y efectividad en la

intervención, estos esfuerzos deberían ir de la mano de las mejoras en las telecomunicaciones y el acceso al crédito que se discutieron en el inciso de acciones directas de intervención del Estado. Así por ejemplo, en el caso de estudio de CECOVASA, el apoyo estatal a las cooperativas de productores inició con la construcción de una carretera, luego con la apertura de una oficina sectorial del Ministerio de Agricultura, la cual daba asistencia técnica adecuada y servía de intermediario para el acceso a la banca de fomento agrario, la cual entregaba créditos con el garantía y el aval de las cooperativas.

Aún cuando en un caso extremo las actividades de capacitación, información y capacitación sean realizadas por una misma institución o ministerio, lo importante es que exista comunicación efectiva entre los encargados de cada uno de los componentes de tal forma que sea posible la retroalimentación y el alcance de efectos multiplicadores. Las alianzas

Recuadro 16. El apoyo efectivo a las Eco-Pymes requiere fortalecer los factores críticos de éxito en el mercado. Por esta razón, el Estado debe articular las acciones para fortalecer de manera integral las capacidades técnicas de los productores con respecto a los procesos de producción, procesamiento y el desarrollo de habilidades empresariales y de gestión financiera.

público privadas entre centros de enseñanza a distintos niveles, ministerios e institutos de investigación en distintas áreas relevantes deben unir esfuerzos y consolidar agendas específicas de trabajo que incrementen la competitividad del sector.

La creación de alianzas a distintas escalas y el fortalecimiento general de los gremios pueden ser a su vez un factor decisivo para el desarrollo de clusters y cadenas de valor que generen mayor bienestar. La participación conjunta del Estado y sector privado puede servir para diseñar una estrategia de promoción de la producción, procesamiento y comercialización que permita la formación de clusters y cadenas de valor para el nicho específico de los ecoproductos agrícolas y forestales. Igualmente, el tema de creación de alianzas es importante en relación con la certificación y la acreditación así como en el desarrollo de las agendas relacionadas con la investigación, la capacitación y el apoyo directo al sector de ecoproductos. En el caso de la acreditación y certificación hay ejemplos muy importantes de alianzas estratégicas entre el sector público y privado. En este sentido es interesante destacar como el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, acredita a las certificadoras locales, algunas de las cuales también tienen acreditación para Estados Unidos y la Unión Europea.

La coordinación estatal y la apertura de espacios de diálogo respecto al tema de los ecoproductos también debería reflejarse en las agendas de los ministerios de agricultura, ambiente, comercio y finanzas, por citar algunos de ellos. Al igual como se discutió en el tema de PSE, la conciliación de planes respecto al uso y el manejo del medio ambiente en el contexto agrícola, forestal y ganadero debería resultar de la obtención agenda agroambiental concertada entre los ministerios correspondientes. Este enfoque integral facilita la definición de objetivos compartidos, el reparto de responsabilidades y la complementariedad de varias herramientas de política, tales como la promoción de los mercados de ecoproductos y los PSE.

La articulación de acciones al nivel interno del Estado sería deseable de consolidar en leyes específicas o acuerdos que puedan garantizar una mayor continuidad y complementariedad de las políticas, pese a los cambios de gobierno. En sentido es importante la compatibilidad de las leyes relacionadas al fomento de las pequeñas y

medianas empresas, las leyes ambientales, la ley de aguas y las leyes agrícolas y forestales, por citar algunas relevantes. Esta coordinación permitiría enviar señales claras y ofrecer incentivos consistentes a los productores que desean incursionar o fortalecer su posición en el mercado de ecoproductos agrícolas y forestales.

Con respecto al tema de incentivos conviene hacer un comentario final. En la definición de leyes o políticas específicas de promoción estatal de ecoproductos debería evitarse la generación de incentivos perversos respecto al uso de la tierra. Específicamente, no sería deseable que se promueva la deforestación o conversión de tierras con vocación forestal para la producción de ecoproductos agrícolas, por citar un ejemplo.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

El análisis realizado en las dos actividades iniciales de la consultoría más la discusión presentada en este documento demuestra que el Estado tiene la oportunidad, y en muchos casos la responsabilidad, de incidir de manera positiva en la provisión de los servicios que brindan los ecosistemas. En este sentido, dos de las alternativas de política más prometedoras que tiene el Estado para procurar la autosostenibilidad financiera de las acciones requeridas para mantener y mejorar los beneficios de los ecosistemas son los esquemas de pago por servicios ecosistémicos (PSE) y los mercados para ecoproductos agrícolas y forestales. En el primer caso el Estado, actuando de manera directa o a través de las iniciativas de otros actores, puede desarrollar un proceso de diseño e implementación adaptativa de esquemas de PSE. En el segundo caso, dado que fundamentalmente se trata de iniciativas privadas, el Estado es el responsable de generar un entorno adecuado para que los productores puedan insertarse de manera exitosa en los mercados de ecoproductos. Algunas de las recomendaciones señaladas en el documento para que los Estados nacionales puedan utilizar estas herramientas de política se resumen a continuación:

i. Con respecto a los esquemas de PSE:

El Estado puede participar de manera directa o indirecta en la definición, implementación y administración de esquemas de PSE. El grado de participación dependerá de las condiciones de cada país y la dimensión esperada del mecanismo de cobro y pago. El diseño e implementación de un PSE debe reflejar un *proceso continuo y adaptativo* de identificación de oportunidades y definición de pasos específicos para aprovecharlas. Los principales aspectos en este sentido incluyen: la definición de objetivos y diagnóstico general, el establecimiento de las condiciones necesarias del entorno, el diseño específico del esquema y finalmente, la implementación y evaluación permanente del esquema.

Una vez definidos los objetivos y los sitios probables de intervención, conviene hacer una revisión del estado de las condiciones que influyen directamente sobre las posibilidades de establecer y mantener un PSE. Debido a que muchas de estas condiciones son producto directo de la intervención estatal, en la medida en que no se encuentren bien establecidas, el Estado debería tomar una actitud activa para su generación. En este sentido, aún cuando el Estado no tenga la responsabilidad por manejar directamente el PSE, esto no lo exime de responsabilidades respecto a la generación de un entorno favorable para que otros actores sean quienes lo administren. A continuación se presentan algunas conclusiones específicas respecto a estas condiciones necesarias del entorno

- *Entorno legal*: Un programa de PSE debe insertarse en un marco integral de políticas para el manejo ambiental, que incluya normativas, instrumentos de comando y control así como varios tipos de incentivos económicos.
- *Eliminación de políticas públicas que generan incentivos perversos*: El Estado no solo puede y debe crear un entorno de políticas públicas propicio para el desarrollo de esquemas de PSE sino que además debe esforzarse por eliminar incentivos perversos que podrían poner en riesgo las iniciativas privadas o de orden local.
- *Seguridad de tenencia de la tierra*: La seguridad de tenencia de la tierra es indispensable para definir acuerdos contractuales en el largo plazo. La identificación y la corrección de problemas relacionados con la exclusión social deben ser considerados de forma explícita.
- *Capacidades de gestión y negociación*: La creación de la institucionalidad necesaria que brinde legitimidad requiere de capacidad para conducir procesos de gestión y negociación social. El diálogo interministerial es necesario para conciliar agendas y buscar sinergias.
- *Provisión de información*: A pesar de la falta de una comprensión exacta del funcionamiento de los ecosistemas, los esquemas de PSE se justifican en un principio precautorio, enmarcado dentro de un modelo de gestión adaptativo. El Estado juega un rol importante en la generación y provisión de información para ajustar este modelo.

Con respecto al diseño específico del esquema de PSE, aún cuando el Estado no sea quien lo administre directamente, el mismo puede apoyar el diseño realizado por gobiernos locales o entes privados. Dos aspectos fundamentales de diseño son la sostenibilidad financiera y los costos de transacción. Al respecto se señalan las siguientes conclusiones puntuales:

- La sostenibilidad financiera depende de un esfuerzo constante de innovación y diversificación en las fuentes de ingresos.
- Los costos de transacción totales generalmente se incrementan en la medida en que se establecen mecanismos de cobro y pago más ambiciosos. No obstante, los mismos se pueden reducir al evitar la duplicación de estructuras institucionales ya existentes.

Por otro lado, la *implementación gradual y pragmática* de un PSE puede servir para mejorar las capacidades de gestión y la credibilidad general del esquema. Un esquema de PSE no puede ser estático, lo cual implica que aunque las condiciones mínimas para que una herramienta de este tipo surja son relativamente simples, la permanencia en el tiempo de un esquema de este tipo es un asunto más complejo, el cual depende de implementación continua de medidas que permitan que el esquema se adapte a las condiciones cambiantes del entorno y de las metas deseadas. La sostenibilidad dependerá entonces de las acciones progresivas que se realicen para mejorar la solidez financiera, para incrementar la efectividad de las intervenciones y del monitoreo adecuado y además, en el caso de las iniciativas locales, de la consolidación del interés y participación de los actores en los procesos de toma de decisiones.

La *evaluación* debe ser un proceso continuo que sirva para retroalimentar la definición de objetivos y planes de acción. Para ello es importante diseñar desde el inicio un conjunto de indicadores de procesos y resultados que permita realizar un seguimiento

consistente en el tiempo, lo cual podría ser complementado con evaluaciones externas de expertos calificados. La credibilidad del esquema respecto al manejo de fondos y alcance de metas está en función de la calidad de este proceso y su consecuente divulgación.

ii. Con respecto a los mercados de ecoproductos:

Las tendencias favorables para América Latina y el Caribe en relación con la producción, el procesamiento y la comercialización de ecoproductos agrícolas y forestales pueden ser potenciadas por los respectivos Estados nacionales a través de una *política integral de promoción* que genere un entorno favorable para el desarrollo de iniciativas privadas por parte de grupos de productores organizados y empresarios emprendedores. Aunque el éxito de estas iniciativas depende en gran medida de la gestión gerencial y financiera privada, existe un conjunto de acciones directas e indirectas que puede realizar el Estado para afectar positivamente a este entorno:

- *Uso de incentivos económicos:* Los incentivos económicos bien dirigidos pueden ser un instrumento directo de apoyo a los ecoproductos. Algunos de los incentivos que pueden ser utilizados son las exenciones fiscales, las tasas preferenciales y el pago por servicios ambientales. El uso combinado de incentivos fiscales y PSE representa una alternativa para promover el mercado de ecoproductos y para garantizar una mayor sostenibilidad de la oferta de servicios ecosistémicos. No obstante, el uso de incentivos económicos por parte del Estado no es una condición necesaria o suficiente para el buen desempeño de los productores nacionales en el contexto mundial.
- *Regulación directa:* El uso de herramientas de regulación directa también puede formar parte de las alternativas para promover los ecoproductos. En este caso se incluye la obligatoriedad de la certificación forestal, la definición de estándares para la acreditación y la certificación, y finalmente, la inclusión explícita del tema de los ecoproductos en la legislación relevante. La definición de estándares incide directamente sobre la provisión de servicios ecosistémicos y en algunos casos, sobre la mejora en los índices sociales de la población.
- *Simplificación de trámites:* Una de las formas más directas para reducir la complejidad de las cadenas productivas es la simplificación de trámites para la conformación de empresas y la exportación así como la disponibilidad de información de mercado.
- *Investigación, provisión de información y capacitación:* Estas tres actividades deben ser permanentes, integrales y coordinadas. La responsabilidad estatal debería concentrarse en promover o conducir de manera directa y coordinada estas tres actividades, las cuales deberían mejorar significativamente la toma de decisiones privadas respecto a la producción, el procesamiento y la comercialización de los ecoproductos.
- *Crédito y apoyo financiero general:* El crédito oportuno y accesible así como el apoyo financiero general son aspectos fundamentales para cumplir con los costos de la certificación, principalmente en las fases iniciales de la misma. Dependiendo de las condiciones de cada país, el Estado podría establecer líneas especiales de crédito para grupos organizados y empresarios emprendedores que posean pequeñas y medianas empresas ecoproductoras.
- *Negociaciones comerciales internacionales:* Aunque la producción de los ecoproductos en este momento sea porcentualmente baja, dada la característica

doble del flujo de beneficios, estos bienes deberían de priorizarse en la agenda de los negociadores comerciales.

- *Estimulación de la demanda:* La estimulación directa de la demanda interna por ecoproductos puede ser motivada por el Estado. Algunas de las alternativas para ello son los programas de concientización a los consumidores acerca de los beneficios de la compra de productos ecoamigables, el apoyo a ferias o mercados de productos orgánicos así como la compra directa a los productores. Aunque el impacto de estas medidas es generalmente focalizado, las mismas pueden ser parte de un paquete integral de incentivos al sector.
- *Acciones indirectas del Estado:* La falta de vías de comunicación adecuadas, el pobre nivel organizativo de algunos grupos de productores así como la inseguridad de la tenencia de la tierra afectan el desarrollo del sector de los ecoproductos. Aunque las mejoras en estos factores son condiciones necesarias para la competitividad de este sector, las mismas no tendrán mayor efecto si no logran articularse con otras medidas directas de intervención del Estado.
- *Articulación de las acciones:* La articulación de las acciones directas e indirectas es una de las responsabilidades más importantes que tienen los Estados nacionales para fomentar de manera integral y sostenible la producción, el procesamiento y la comercialización de los ecoproductos agrícolas y forestales. Esta coordinación de esfuerzos es crucial porque la conversión hacia métodos productivos más amigables con el ambiente y la competitividad general del sector de ecoproductos no dependen de una sola variable sino de un conjunto de las mismas.

El apoyo efectivo a las Eco-Pymes requiere fortalecer los factores críticos de éxito en el mercado. Por esta razón, el Estado debe articular las acciones para fortalecer de manera integral las capacidades técnicas de los productores con respecto a los procesos de producción, procesamiento y el desarrollo de habilidades empresariales y de gestión financiera. La creación de alianzas a distintas escalas y el fortalecimiento general de los gremios pueden ser a su vez un factor decisivo para el desarrollo de clusters y cadenas de valor que generen mayor bienestar.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Campos, J. J.; Alpízar, F; Louman, B; Parrota, J. 2005. An integrated approach to forest ecosystem services. *In* Forests in the global balance -changing paradigms-. Mery, G., R. Alfaro, M. Kanninen and M. Lobovilob (Ed.). IUFRO World Series, Vol. 17, pp. 243-262.
- Harvey, C; Alpízar, F; Chacón, M; Madrigal, R. 2005. Characterization of the impact of agriculture on biodiversity conservation in Central America. The Nature Conservancy, San José, CR. 140 p.
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystems and human well-being. Synthesis. Island Press, 138 p.
- Robertson, N; Wunder, S. 2005. Fresh tracks in the forest: assessing incipient payments for environmental services initiatives in Bolivia. CIFOR, Bogor, Indonesia. 150 p.