

Documento de Trabajo:

Instrumentos financieros para la conservación de bosques en los gobiernos regionales amazónicos



Con el apoyo de:



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

PROYECTO **CBC** | Conservación de Bosques Comunitarios
En el marco de la Iniciativa IKI

ProAmbiente

Instrumentos financieros para la conservación de bosques en los gobiernos regionales amazónicos

Ministerio del Ambiente mediante el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC)

Consejo Interregional Amazónico (CIAM)

Cooperación Alemana (implementada por la GIZ) en un esfuerzo conjunto del Programa “Contribución de las metas ambiental de Perú” (BMZ) y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (BMUB-IKI)

Elaboración de contenidos : Javier Guzmán, Gustavo Solano y Rolando Castellares
Supervisión y seguimiento : Daniel Coronel (ProAmbiente), Marlene Inga (CBC) y Fredy Tejada (CBC)
Agradecimientos : Gregor Fischenich (GIZ), Victor Galarreta (CIAM), Gustavo Suarez de Freitas (PNCBMCC) y Jorge Torres (PNCBMCC)
Corrección de estilo : Ruben Yaranga
Diagramación : Angel Pinedo
Fotografía de portada : Henry Gines
Imprenta : Aza Graphic Perú SAC. Av. José Leal 257, Lima.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-18131

Primera edición

Lima, Perú. Diciembre del 2014

Contenido

■ I.	Resumen ejecutivo	4
■ II.	Información contextual	6
	a. Bosques amazónicos y deforestación	6
	b. Situación socioeconómica de la población	9
	c. Iniciativas nacionales de carbono forestal	10
	d. Perspectiva económica de la deforestación	14
■ III.	Instrumentos financieros para la conservación de bosques y mitigación del cambio climático	17
■ IV.	Condiciones habilitantes	36
■ V.	Conclusiones	40
	Bibliografía	42
	Siglas	46

I. Resumen ejecutivo

El presente documento, encargado por la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ) en apoyo al Consejo Interregional Amazónico (CIAM) y al Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB) del Ministerio del Ambiente, busca la identificación de instrumentos financieros en las regiones amazónicas que pudieran ser considerados como medidas de mitigación de conservación de bosques y el cambio climático.

La publicación recoge información de cinco regiones políticas de la Amazonía¹, que albergan aproximadamente el 70% de los bosques tropicales peruanos (MINAM, 2014), los que disminuyen en una superficie promedio de 110,446 hectáreas por año. Esta deforestación impacta negativamente en la biodiversidad, así como aumenta la emisión de Gases de Efecto Invernadero – GEI– causantes del cambio climático. La Amazonía cuenta, asimismo, con una alta heterogeneidad social conformada por población urbana, agricultores, ganaderos, ribereños, bosquesinos y poblaciones indígenas. La mayoría de ellos con elevados niveles de pobreza. En este contexto se requieren identificar acciones que permitan a los gobiernos regionales amazónicos contribuir a los esfuerzos nacionales de lucha contra la deforestación y el cambio climático, a la vez que se mejoran los medios de vida de la población. En este sentido, se proponen instrumentos financieros que puedan convertirse en “acciones elegibles” por parte de fondos internacionales dirigidos a reducir la deforestación y las emisiones de GEI. Para ello, se identificaron aquellos instrumentos que puedan ser aplicados en las regiones señalando ámbitos (cadenas de valor, unidades del paisaje forestal, etc.), beneficiarios/actores, impactos existentes y posibles, así como requerimientos técnicos o normativos. Los instrumentos propuestos son los siguientes:

- Instrumentos existentes, es decir, con impacto directo (o posible impacto luego de una adecuación previa)² en el potenciamiento o conservación forestal, dirigidos a usuarios primarios del bosque, donde existe experiencia y mecanismos de gestión en las regiones: Programa de Actividades Económicas Sostenibles (PAES); Retribuciones por Servicios Ecosistémicos (RSE); Transferencias Directas Condicionadas (TDC); Iniciativa de Apoyo a la Competitividad Productiva (Procompite); Créditos forestales/agropecuarios.
- Instrumentos propuestos, es decir que promueven el desarrollo de cadenas de valor forestales a través del emprendimiento y la innovación, dirigidos al sector privado de pequeño y mediano tamaño, y donde se hace necesario la adquisición de competencias y ajustes normativos: Alianzas público-privadas productivas; Fondo para la innovación/emprendimiento forestal; Capital de riesgo.

Estos instrumentos podrían ayudar a los gobiernos regionales amazónicos a la conservación de bosques, promover el potenciamiento de sus sectores forestales y mejorar las condiciones de vida de la población en el marco de un desarrollo bajo en emisiones. Se sugiere que por el Fondo Nacional

1 Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

2 Algunos instrumentos propuestos en la actualidad no tienen una orientación hacia el sector forestal, pero es posible orientarlos sin grandes esfuerzos normativos o técnicos.

para los Bosques y el Cambio Climático –FNBCC– que el Ministerio del Ambiente viene impulsando pueda considerar proyectos de las regiones basados en estos instrumentos como “acciones elegibles” de financiamiento.

Es importante señalar que el presente documento parte de entender que el problema de la deforestación y de las emisiones de GEI, asociadas a cambio de uso del suelo (USCUSS), es principalmente económico. Es decir, se produce porque los costos de oportunidad de actividades como la agricultura y la ganadería amazónica son superiores a la mayoría de actividades forestales. Por ello, la respuesta de la política debe enfocarse en generar instrumentos económicos que contribuyan a hacer más rentable las actividades forestales (disminuir las diferencias de costos de oportunidad). De esta forma, visualizamos que los recursos provenientes del FNBCC deben, principalmente, servir de capital semilla para dinamizar los instrumentos financieros en las regiones amazónicas siempre que vayan alineados a compromisos serios y probados de reducción de la deforestación.

Por otro lado, es indispensable que parte de estos recursos también vayan dirigidos a complementar (mas no reemplazar) los recursos públicos que aseguren las condiciones habilitantes del desarrollo forestal sostenible. El documento también señala aquellas condiciones habilitantes prioritarias en que pudiera existir financiamiento complementario al presupuesto público (Programas Presupuestales) y a través de Proyectos de Inversión Pública (PIP).

II. Información contextual

a. Bosques amazónicos y deforestación

El compromiso internacional del Perú ante el Convenio Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático es conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación del cambio climático³. Asimismo, es también parte de las obligaciones del Estado promover el desarrollo productivo forestal, de tal forma que impacte positivamente en la calidad de vida de los usuarios del bosque⁴ y ésta se realice resguardando la sostenibilidad del recurso⁵. La implementación de estas políticas de Estado requiere la participación de varios sectores involucrados, especialmente el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI); el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y los gobiernos regionales.

Con datos del 2011, el Plan Nacional de Monitoreo de la Cobertura Forestal revela que la superficie cubierta por los bosques húmedos amazónicos⁶ fue de 69'611,561 hectáreas, mientras que la superficie correspondiente a la categoría de no bosque⁷ fue de 8'702,435 hectáreas. En el 2011, la pérdida anual fue de 123,348 hectáreas.

Pérdida anual de los bosques húmedos amazónicos (en hectáreas), período 2000-2011



Fuente: PNCBCC

3 Carta N° 055-2011-DVMDERN/MINAM.

4 Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

5 Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos de América.

6 La categoría bosque incluye aguajales, bosques de varillales, de colinas y lomadas, de terrazas, ribereño y de pacales.

7 No bosque incluye bosque secundario, herbazales, sabana hidrofítica, centros poblados, infraestructura vial, áreas mineras, agrícolas, chacras de viento, suelo expuesto, entre otros, indicados en la memoria.

Otros análisis en detalle, como el estudio de la situación Bosque-No Bosque 2006-2011 realizado por el proyecto REDD+/MINAM, con apoyo de la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ), identifica lo siguiente:

- Cuatro categorías territoriales representan el 76% del total de la superficie de bosques en el Perú: los bosques no categorizados (26%), áreas naturales protegidas –ANP– (21%); bosques en comunidades nativas tituladas (16%) y los bosques de producción permanente no concesionados (12%).
- De acuerdo con las mediciones del período 2000-2009, la tasa anual de deforestación de los bosques tropicales es de 0.13%. Los bosques sin derechos forestales asignados explican cerca del 50% de la deforestación y tienen una tasa anual de 0.24%. En el caso de derechos asignados, se cuenta que la deforestación anual es más alta en las siguientes categorías: predio privado (2.27%), concesiones de reforestación (0.74%); comunidades campesinas (0.26%); concesiones de conservación y ecoturismo (0.14%) y comunidades nativas (0.11%)⁸. En términos absolutos, las áreas anuales de deforestación ocurren principalmente en bosque sin derechos, predios privados, comunidades nativas y bosques no concesionados. Estos datos sugieren que la falta de asignación de derechos es uno de los factores de la deforestación y la degradación.

Superficie de bosque y de deforestación según categorías de uso

Categoría de uso y tipo de tenencia		Bosques remanentes (ha)		Deforestación (ha)		
		2000	2009	Tasa anual	Área anual ^{2/}	Porcentaje
Predios privados y comunales	Predios	649,083	515,765	2.27%	14,813	13%
	Comunidad campesina	1,053,788	1,026,937	0.26%	2,983	3%
	Comunidad nativa	11,510,213	11,383,967	0.11%	14,027	13%
Producción permanente	Concesiones madereras	7,413,846	7,364,880	0.07%	5,441	5%
	BPP no concesionados	9,552,645	9,463,294	0.09%	9,928	9%
	Concesiones no maderables	889,758	886,019	0.04%	415	0%
	Concesiones para reforestación	132,665	123,121	0.74%	1,060	1%
Conservación	Áreas Naturales Protegidas	16,885,055	16,848,661	0.02%	4,044	4%
	Concesiones de conservación y ecoturismo	710,556	701,012	0.14%	1,060	1%
Tratamiento especial	Reservas territoriales	1,820,519	1,817,439	0.02%	342	0%
Zona especial ^{1/}	Humedales en la Amazonía	3,331,990	3,326,667	0.02%	591	1%
Áreas de bosque sin derechos forestales asignados		20,806,729	20,305,072	0.24%	55,740	50%
TOTAL DE BOSQUES TROPICALES DEL PERÚ		74,756,847	73,762,834	0.13%	110,446	100%

Fuente: FIP - Plan de Inversión Forestal Perú 2013.

1/ Se adicionó la información de esta categoría del MO del PNCB – página 5.

2/ Área anual de propuesta estimada por el PNCB.

8 El 74% de la deforestación en las comunidades nativas se concentra en cinco gobiernos regionales: San Martín y Loreto son los que presentan mayor pérdida de bosques anual, cada uno con 22% del total nacional, seguido de Ucayali (16%), Amazonas (8%) y Madre de Dios (6%). El 26% restante está distribuido en las otras regiones amazónicas (Cusco, Junín, Pasco, entre los principales).

Respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero, se estima que el total de emisiones netas del Perú es de 120,023 GgCO₂e (MINAM, 2010). Los principales emisores de GEI provienen del sector que realiza “uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura” –USCUSS– (47.5%) y energía (21.2%). En el sector USCUSS, y según el Inventario Nacional de Emisiones de Gases del Efecto Invernadero del año 2000, es la conversión de bosques y pasturas (110,368 Gg de CO₂e) la principal causa de liberación de carbono. Sin embargo, es importante señalar que los cambios en biomasa forestal y otros stocks leñosos (-53,541 Gg de CO₂e) contrarrestan estas emisiones. La diferencia entre estas dos cantidades resulta en emisiones netas asociadas con el uso de suelo o cambio de uso de suelo de 56,827 Gg de CO₂e.

Emisiones netas de GEI por sector

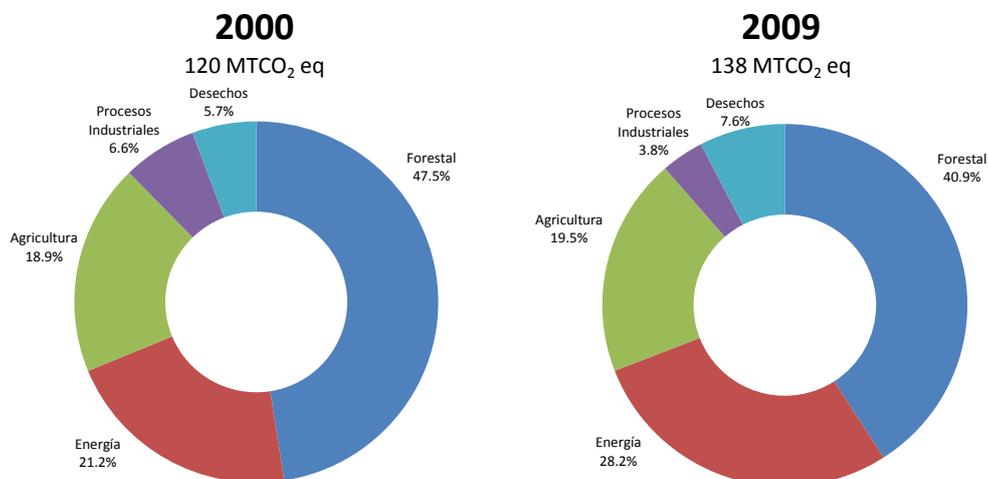
Categoría	Gg de CO ₂ equivalente	Porcentaje del total
Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura	56,827	47
Energía	25,400	21
Agricultura	22,544	19
Procesos industriales	7,917	7
Desechos	7,334	6
TOTAL	120,022	100

Fuente: Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC (2010).

Tomado de (MINAM, 2013)

Otro estudio, el realizado por el proyecto Planificación para el Cambio Climático –Plan CC– (2012), manifiesta que el Perú produce 138 millones de tCO₂, que explica el 0.4% de los GEI del planeta. Esto es similar a las emisiones de Nueva Zelanda o Dinamarca. Sin embargo, el PBI de Dinamarca es cinco veces mayor al de Perú y el de Nueva Zelanda, cuatro veces. Es decir, el Perú tiene una economía intensiva en emisiones de carbono. El 40.9% es generado por la deforestación, por lo que se puede establecer la relación que existe entre el bosque y el cambio climático, asimismo se ratifica que el sector USCUSS tiene relevancia fundamental en las acciones que se implementen como medidas de mitigación para reducir las emisiones de CO₂ a la atmósfera.

Participación del sector forestal en las emisiones de CO₂



Fuente: Plan CC (2012)

b. Situación socioeconómica de la población

La diversidad biológica de los ecosistemas amazónicos brinda sustento e ingresos a los habitantes. Estos servicios a la población están vinculados a la regulación del régimen hídrico, contribución en la mejora de la calidad del agua, control de la erosión –sobre todo en zonas de fuerte pendiente–, minimización de desastres naturales y belleza paisajística⁹.

La población estimada al 2014 para las regiones amazónicas es de 2.9 millones de habitantes; es decir, cerca del 9.4% de la población total del Perú (INEI, 2014). De toda la población amazónica, Amazonas representa el 15%; Loreto, el 35%; San Martín, el 29%; Ucayali, el 17%; y Madre de Dios, el 5%. Por otra parte, según los datos del Censo de Población del 2007, de las regiones de la selva, San Martín, Ucayali y Madre de Dios presentan una migración neta positiva (0.2%, 0.5% y 14.8% de su población, respectivamente). Madre de Dios es el que relativamente atrajo la mayoría de población migrante (21.1% de entradas parcialmente compensadas con 6.3% de salidas) (Yamada, 2012).

Entre 2010 y 2011, la pobreza extrema en la selva disminuyó en 3.5%. Mayor fue la reducción en el ámbito rural (6.7%). Sin embargo, la selva continúa presentando tasas elevadas de pobreza extrema monetaria (9%), muy por encima de las registradas en la costa (1.2%); En el ámbito rural el 62.3% de sus habitantes pobres, de los cuales 24.6% son pobres extremos (INEI, 2012). Por otra parte, los pueblos indígenas de la Amazonía, que en conjunto suman más de 242,000 pobladores y el 80% de ellos reside en zonas rurales, son los que enfrentan la mayor incidencia de pobreza total (81%) y pobreza extrema (41%) (INEI y UNICEF, 2010).

En la Amazonía también se da la paradoja de que las principales actividades económicas son, a la vez, los principales drivers de deforestación:

- **Agricultura y la ganadería.** Aquí se incluye la pequeña agricultura (dominada por cultivos de subsistencia de ciclo corto), ganadería (a diferentes escalas, principalmente ganado vacuno) y agricultura industrial (agroexportación, como el café y el cacao en la selva alta, oleaginosas, como la palma aceitera, en Ucayali y Loreto, biocombustibles). Estas actividades impulsan la ocupación de tierras en esas zonas y la consiguiente deforestación. La expansión agrícola explica entre 60,000 y 67,000 hectáreas de deforestación por año (MINAM, 2013). La expansión agrícola y ganadera es la principal causa de la deforestación a escala nacional. Se trata de un proceso relativamente “lento” de microdeforestación sobre áreas de pequeña extensión relacionadas principalmente con actividades de la pequeña economía rural. Así, el 75% de la deforestación nacional se explica por áreas espacialmente discontinuas de aproximadamente media hectárea.
- **Actividades ilícitas y/o informales.** Las actividades ilícitas incluyen principalmente el cultivo de la coca, la minería aurífera aluvial ilegal y la tala forestal ilegal. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el área ocupada por cultivos de coca al año 2010 asciende a las 60,400 hectáreas (UNODC, 2013). La minería aurífera informal e ilegal en Madre de Dios es también un factor de deforestación creciente. Se estima que entre el 2005 y el 2009 la deforestación en este departamento causada por la minería aurífera habría avanzado aproximadamente entre 20,000 y 30,000 hectáreas, en promedio entre 5,000 y 7,500 hectáreas por año (MINAM, 2013). La tala forestal ilegal también aporta a la degradación de bosques y es un precursor de la deforestación posterior. El Perú pierde 220 millones de dólares debido a la informalidad del sector, donde cerca del 70% de la extracción forestal es ilegal (MINAM, 2013).

⁹ Pero también aportan un gran servicio a la población mundial con la captura y el almacenamiento de carbono que contribuye a mitigar los gases del efecto invernadero.

- **Grandes proyectos de inversión.** Proyectos de infraestructura vial (carreteras); infraestructura de producción y transporte de energía hidroeléctrica (centrales y líneas de transmisión de energía); y las industrias extractivas, centradas en la producción de hidrocarburos, incluyendo los oleoductos y gasoductos, así como accesos a las áreas de producción contribuyen además, de forma directa o indirecta, a la deforestación.

c. Iniciativas nacionales de carbono forestal

El interés internacional por reducir o mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero ha generado iniciativas a nivel de proyectos, territorios y países para implementar medidas de conservación de bosques a cambio de retribuciones económicas. El principal instrumento promovido es REDD+ (Reducción de emisiones producidas por la deforestación y la degradación forestal), cuyo propósito es mitigar el cambio climático, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al carbono forestal y que recibió un impulso del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático en la COP13 de Bali (2007).

Proyectos individuales fueron los pioneros en desarrollar el instrumento REDD+ en el Perú. A la fecha, existen cerca de 35 proyectos privados vinculados a este esquema, según un informe de UICN (2005). Algunos de ellos son reseñadas a continuación (UICN, 2005):

- **Proyecto de Carbono Forestal en el Bosque de Protección Alto Mayo:** Es un ANP que abarca, incluyendo su zona de amortiguamiento, aproximadamente 425,000 hectáreas de bosques que aseguran la provisión de agua para San Martín. Conservación Internacional (CI) realizó estudios para implementar una iniciativa REDD+. En el 2013, Walt Disney Company –por un monto de 3.5 millones de dólares– adquirió 400,000 toneladas de carbono validado por el estándar VCS.
- **Reserva Nacional Tambopata-Parque Nacional Bahuaja Sonene:** Se trata de un área total de 815,000 hectáreas donde la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER) tiene un contrato de administración parcial del ANP, en el que se incluyó como una fuente de financiamiento a largo plazo el establecimiento de una iniciativa REDD+.
- **MADERYA-MADERACRE:** Son dos empresas privadas, titulares de contratos de concesión forestal con fines maderables que abarcan un área aproximada de 90,000 hectáreas. En las cláusulas de ambos contratos de concesión se incluyó la posibilidad de aprovechar los recursos maderables, así como los servicios ambientales que generan los bosques. Luego de haber obtenido la certificación forestal voluntaria FSC en el año 2007, estas empresas emprendieron el reto de implementar una iniciativa REDD+ en las áreas concesionadas. Algunos actores privados, como Scotiabank, Rally Dakar 2013 y Fundación Asturias, han mitigado sus emisiones con los créditos ofrecidos por este proyecto.

Los esquemas REDD+ jurisdiccionales (iniciativas de ámbito sub-nacional) también han sido promovidos en las regiones amazónicas (especialmente en San Martín y Madre de Dios) como un intento de ampliar la efectividad del instrumento. Entre los avances están:

- En casi todas las regiones amazónicas se han constituido Mesas REDD+, que son espacios de articulación del gobierno regional con la sociedad civil y un espacio de aprendizaje y construcción participativa del marco de implementación para REDD+. Las recientemente creadas Autoridades Ambientales Regionales –ARA– han tenido un rol impulsor y coordinador en estas mesas.
- Algunas regiones han generado información base para la fase preparatoria de REDD+ jurisdiccional. San Martín y Madre de Dios han desarrollado el documento Análisis de agentes y causas de la deforestación en San Martín y el estudio Impulsores de la deforestación en Madre de Dios (versión preliminar), respectivamente. En las regiones también existen procesos en marcha en torno a la

medición de la deforestación, niveles de referencia y los stocks de carbono, aunque con algunas divergencias metodológicas entre ellas y respecto a escala nacional.

A escala nacional, el Programa Nacional de Conservación de Bosques viene liderando la construcción de una estrategia REDD+. Actualmente, la estrategia REDD+ se encuentra en fase de Preparación, con apoyo de la cooperación internacional (Moore Foundation y el Banco de Desarrollo Alemán –KfW–). La fase de Preparación comprende la evaluación del uso de la tierra, la política forestal y la gobernanza; preparar una estrategia REDD+; fijar un escenario de referencia nacional, y establecer un sistema nacional de monitoreo, informe y verificación para las emisiones de los gases de efecto invernadero.

Los avances en los distintos niveles del instrumento REDD+, en el ámbito internacional y en el Perú, nos permiten señalar lo siguiente:

- Se han dado avances importantes en los arreglos institucionales, pues en las regiones Amazonas, San Martín y Ucayali se han creado las ARA, las que lideran el trabajo en torno a REDD+. Así, los gobiernos regionales han avanzado en el manejo y diseño de REDD+ a través de mesas de trabajo (Mesas REDD+), que promueven la construcción participativa de líneas de base, niveles de referencia, mapas de carbono, entre otros. El problema es que existe una necesidad de unificación de los procesos regionales y nacionales debido a que se han generado divergencias metodológicas. Otros temas de REDD+, como el desarrollo de las salvaguardas, son incipientes, pues aún no existen esquemas para la distribución de beneficios; el financiamiento para actividades REDD+ es escaso; y existen vacíos en cuanto a capacidades técnicas en las administraciones¹⁰. Asimismo, el proceso para tener una estrategia REDD+ plenamente implementada aún tomará varios años para hacerse efectivos, mientras que las superficies deforestadas aumentan año a año.
- El programa REDD+ a escala mundial es visto como un mecanismo complejo para obtener fondos para la conservación forestal. Asimismo, ha fallado en obtener la financiación, pues las compensaciones a gran escala esperadas en un marco de acción global aún no se han materializado después de años de negociaciones y experimentación. Además, el diálogo en torno a REDD+ ha estado alejado de los complejos procesos políticos, económicos y culturales de los países en desarrollo. En ese sentido, se ha hecho necesaria una reformulación de REDD+ hacia un esquema, donde el potencial para establecer estrategias más comprensivas de Desarrollo Bajo en Emisiones (LED) es superior a un esquema de proyectos aislados. Así, REDD+ pasa a ser visto más como un marco para el desarrollo rural mediante el pago por desempeño que brindará una parte del financiamiento para la transición hacia LED y, por lo tanto, deberá ser complementado con programas, políticas, inversiones y asistencia (IPAM, 2010).

Alineado a una nueva conceptualización de un esquema de LED, existen intereses de algunos países en desarrollo a fin de realizar acuerdos para esquemas más flexibles que pongan énfasis en resultados directamente comprobables en detener la deforestación y mediante ello las emisiones de GEI o la implementación de algunas condiciones necesarias para ese objetivo. La iniciativa más cercana es el Fondo Amazonía de Brasil.

¹⁰ Report: Current status of REDD+ Policies and Low-Carbon Development in the Regional Governments of Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín, and Ucayali (Winrock/CIAM, 2014)

Fondo Amazonía de Brasil

En agosto del 2008 se instaura el Fondo Amazonía de Brasil, instancia que busca captar las donaciones para inversiones no reembolsables en acciones para enfrentar la deforestación y degradación de los bosques, así como promover la conservación y el uso sostenible del bioma amazónico. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –BNDES– es el gestor del fondo, cuya responsabilidad recae en la captación de recursos, de la contratación y el monitoreo de toda acción apoyada desde esta iniciativa.

Los recursos con los cuales trabaja el Fondo Amazonía están constituidos, principalmente, por donaciones (y rendimientos de las mismas) procedentes de Noruega y Alemania, así como de la empresa privada Petrobras. La transacción se realiza directamente con el BNDES. Hasta agosto del 2014, el Fondo Amazonía ha recibido un total de 792.18 millones de dólares, de los cuales ha destinado 387 millones a 58 proyectos.

El Fondo Amazonía apoya proyectos vinculados a las siguientes áreas: 1) gestión de áreas protegidas, 2) control y vigilancia ambiental, 3) manejo forestal sostenible, 4) toda actividad económica sostenible y amigable con el medio ambiente, 5) zonificación ecológica y económica, 6) conservación de la biodiversidad, y 7) recuperación de áreas forestales deforestadas y degradadas.

Las áreas de inversión de los proyectos están agrupadas en cuatro grandes categorías: áreas protegidas (gestión y servicios ambientales); actividades de producción sostenible; ciencia y tecnología para el desarrollo aplicado a la utilización sostenible de la diversidad biológica; y desarrollo institucional y mejoramiento de los mecanismos de control. Para cada una de las modalidades existen definidos propósitos, esfuerzos elegibles y tipos de clientes o beneficiarios que son mostrados a continuación.

Modalidad	Propósito	Acciones elegibles	Clientes
Bosques públicos y áreas protegidas (Gestión Ambiental y Servicios Ambientales).	Contribuir con la expansión y la preservación de áreas de bosque protegidas.	<ul style="list-style-type: none"> Creación e implementación de nuevas unidades de conservación (UC). Consolidación de UC existentes. Medición de la biodiversidad en UC. Gestión de bosques públicos y áreas protegidas. Preservación de recursos genéticos. Pago por servicios ambientales. Otros esfuerzos relacionados con la expansión y preservación de áreas protegidas. 	<ul style="list-style-type: none"> Órganos de la administración pública federal, estadual y municipal directa e indirecta. Instituciones de apoyo a la investigación. ONG y organizaciones de interés público. Empresas privadas.
Actividades productivas sostenibles.	Contribuir a la producción, comercialización y uso sostenible de los recursos naturales del bioma amazónico sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> Reforestación. Gestión forestal. Cadenas de producción sostenible de productos forestales maderables y no maderables. Recuperación de áreas deforestadas. Integración entre silvicultura, agricultura y ganadería. Certificación forestal. Energías renovables. Ecoturismo. Otras actividades conectadas al uso sostenible de la biodiversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Asociaciones cooperativas. Administración pública federal, estadual y municipal directa e indirecta. Instituciones de apoyo a la investigación. ONG y organizaciones de interés público. Empresas privadas.

Modalidad	Propósito	Acciones elegibles	Clientes
Ciencia y desarrollo de tecnología aplicada al uso sostenible de la biodiversidad.	Contribuir al desarrollo de la investigación, la innovación y la tecnología asociada a prácticas de producción sostenibles.	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura, programas y proyectos relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación en la selva amazónica, así como a la biotecnología, energías renovables, silvicultura, recursos genéticos, etc. Desarrollo de sistemas y metodologías para el monitoreo, interpretación de imágenes, georreferenciación y reconciliación de los registros de propiedad con el objetivo de facilitar el control de la deforestación, ordenamiento del territorio rural y regularización de los bosques en la selva amazónica. Capacitación y equipamiento de institutos de investigación. Redes de información y comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Centros de investigación gubernamentales y universitarios. Asociaciones cooperativas. Administración pública federal, estadual y municipal directa e indirecta. Instituciones de apoyo a la investigación. ONG y organizaciones de interés público. Empresas privadas. Institutos de Ciencia y Tecnología.

Desarrollo institucional y mejora de los mecanismos de control.	Contribuir a la gestión ambiental, la regulación agrícola, concesión de licencias, la inspección y el monitoreo del bioma amazónico.	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación ecológico-económica y regulación agrícola. Sistemas para áreas de monitoreo. Capacitación y formación. Sistemas de gestión agrícola. Equipamiento e infraestructura. Sistemas de información y comunicaciones. Otros esfuerzos relacionados con el desarrollo institucional y la mejora de los mecanismos de control. 	<ul style="list-style-type: none"> Entidades ambientales, agrícolas y de soporte de los niveles federal, estadual y municipal. Instituciones de apoyo a la investigación conectadas a organismos públicos que realicen actividades en la región amazónica. Entidades de control ambiental y lucha contra los delitos ambientales.
---	--	--	--

El proceso de aprobación de los proyectos compuesto por seis pasos: i) En observación; ii) Consulta previa completada; iii) Elegibilidad; iv) Bajo análisis; v) Aprobación y vi) Contrato. En el 2012, Fondo Amazonía fue cuestionado en la ejecución de los proyectos debido a las demoras y trámites burocráticos para el proceso de aprobación y contratación¹¹. Hasta agosto del 2014, el Fondo Amazonía ejecutó el 48% del total del fondo.

Fuente: Elaboración propia con datos de www.amazonfund.gov.br

11 "Fondo del Amazonas se atasca en medio de frustración de donantes". Nota de prensa tomada de: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/sociedad/fondo-del-amazonas-se-atasca-en-medio-de-frustacion-de-donantes>

d. Perspectiva económica de la deforestación

La deforestación no es solo un problema ambiental, sino también económico. La rentabilidad de otras actividades, como la agricultura, la ganadería y la minería aluvial amazónica, son superiores a las de la mayoría de las actividades forestales. En este escenario, no resulta sorprendente que la mayoría de los actores económicos amazónicos (comunidades campesinas, comunidades nativas, migrantes, ribereños) prefieran tumar, quemar o degradar el bosque para usar sus suelos.

Esta situación se ve agravada por la deficiente gestión forestal que realiza el Estado peruano (tanto nacional como regional) para revertir esta situación. Tomando como referencia distintos análisis [(MINAM, 2013); (Banco Mundial, 2006); (Suárez de Freitas, 2012); (Rodríguez, et ál 2014)] existe coincidencia, con distintos énfasis, en que la baja rentabilidad y competitividad del sector se debe o es agravada por las siguientes causas: baja capacidad de manejo de los usuarios del bosque, incentivos económicos que privilegian la deforestación, falta seguridad jurídica de la propiedad de los bosques y sus suelos, inoperancia de un sistema de vigilancia y control, vacíos de información forestal, sistema de ordenamiento territorial poco efectivos¹².

Ver el tema de la deforestación, desde una óptica económica, nos obliga a plantear respuesta de la misma índole. Proponemos un abordaje integral del problema de la deforestación en que el desarrollo económico-productivo de la Amazonía se sustente en los recursos del bosque promoviendo el incremento de su competitividad frente a otras actividades alternativas del suelo. El crecimiento verde sugiere tres enfoques para hacer que un sector sea más sostenible: aumentar la productividad y eficiencia de uso de los recursos naturales, acrecentar el valor de los recursos naturales –especialmente los servicios ecosistémicos– y desarrollar mercados que incorporen estos criterios. No obstante, también se debe considerar la extrema necesidad de implementar las condiciones habilitantes necesarias (institucionalidad y gobernanza) que generen “el clima de negocios” adecuados para el desarrollo de un sector forestal sostenible.

La intervención de la deforestación también nos obliga a una visión ampliada del paisaje forestal que requiere intervenciones en tres flancos:

- Existen tierras ya deforestadas y degradadas dedicadas a la agricultura y ganadería, principalmente, cuya vocación forestal (y estatus legal como suelo forestal) no se ha perdido y requiere el fomento de actividades que, cuando menos, se acerquen a aumentar el stock de carbono y de servicios ecosistémicos mediante la promoción de sistemas agroforestales y silvopastoriles.
- Los bosques con fines productivos que requieren que se incremente la competitividad de las actividades forestales desarrolladas en ellos, especialmente de aquellos que se encuentran en las fronteras de la deforestación (por ejemplo: los ejes Tarapoto-Yurimaguas; Huánuco –Pucallpa y Interoceánica Sur/Madre de Dios–, todos ellos ya priorizados por el FIP).

12 En cuanto a las causas de la deforestación en la Amazonía peruana, un estudio bastante concienzudo realizado por el FIP (2013) indica que “el amplio conjunto de causas indirectas o subyacentes puede agruparse en: (1) factores sociales, principalmente vinculados a: situaciones de pobreza y exclusión social en la propia Amazonía (lo que convierte a los bosques en única opción de supervivencia para muchos de sus habitantes), la existencia de regiones expulsoras de población y la migración de ésta hacia la Amazonía (en general con un bagaje cultural no adaptado ecológicamente) y el crecimiento poblacional; (2) factores económicos, como la baja rentabilidad del bosque en pie frente a otros usos de la tierra (costo de oportunidad), la escasa valoración de los ecosistemas forestales incluso para el diseño de políticas públicas, la creciente demanda de productos de usos de la tierra competitivos con los bosques (como agrocombustibles o cultivos industriales); (3) factores institucionales o político-institucionales, como los enfoques sectoriales y no ecosistémicos o territoriales de las políticas públicas y de la gestión; la ausencia de ordenamiento territorial (y forestal), la limitada capacidad institucional (bajo presupuesto, personal desmotivado, corrupción), el escaso control, la escasa sanción, la imperfecta e incompleta asignación de derechos sobre el patrimonio forestal, la ausencia de catastro integrado y de sistemas de información, principalmente. Las causas subyacentes pueden también entenderse como fallas de coordinación, referidas por ejemplo al establecimiento de políticas poco coherentes, fallas de cooperación, entre el sector público y el privado, por ejemplo, y fallas de mercado, baja competitividad frente a otros usos de la tierra, al menos en el corto plazo, en razón a que en el escenario actual los bosques no generan flujos económicos suficientes”.

- Bosques, cuyo principal objetivo de política es la preservación (mayoría de ellas dentro de ANP), donde se debe continuar protegiendo los ecosistemas forestales esenciales por intermedio de instrumentos de gestión efectivos y sostenibles financieramente.

Para cada uno de ellos, los instrumentos específicos de financiamiento pueden ser distintos. No obstante, en todos ellos es necesario que estos instrumentos promuevan el desarrollo productivo o la autosustentabilidad. Asimismo, también resulta primordial que el Estado implemente las condiciones habilitantes transversales para cada uno de los tres ámbitos de intervención.

Por su cercanía a los usuarios directos y la posibilidad de dar respuestas adecuadas al contexto, los gobiernos regionales amazónicos son los llamados a implementar estas acciones en tanto vayan alineados a las políticas nacionales.

Es importante manifestar que los instrumentos de financiamiento para los fines señalados deben provenir de tres grandes fuentes: públicas, de carbono forestal y privadas:

- Una parte importante de los recursos económicos requeridos para generar condiciones habilitantes, tanto por magnitud como por su naturaleza, debe provenir de presupuesto público (Presupuesto por Resultados) y/o Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–).
- Los recursos provenientes de carbono forestal, que no son permanentes ni cuantiosos, como los del las FNBB, deben ser usados como capital semilla para promover una reingeniería financiera en regiones que les permitan dinamizar instrumentos de promoción productiva, algunos ya implementados, así como otros nuevos por crearse. Los instrumentos financieros que se sugieren promover en el presente documento, deberán dinamizarse con recursos de esta fuente. Asimismo, pueden complementar el esfuerzo público por financiar las condiciones habilitantes.
- Asimismo, existe toda una gama de diversos instrumentos, los cuales, en alianza con el sector privado, son el tercer grupo de instrumentos de financiamiento.

Los instrumentos financieros deberán orientarse aquellas iniciativas que dinamicen la actividades económicas de forma sostenible, como elevar la productividad de los recursos y la calidad de los procesos y productos según las exigencias de los diferentes mercados; promover la generación de empleo e ingresos de la población de bajos ingresos; promocionar innovaciones de tecnologías adecuadas con los sistemas productivos que proveen los bosques; innovaciones de mercado; inclusión de las comunidades nativas, entre los principales.

Considerando ello, los instrumentos financieros para las regiones planteados en este documento están priorizados de acuerdo con las necesidades en las siguientes líneas de intervención¹³:

- Reconversión de áreas de aptitud forestal degradadas en sistemas productivos sostenibles**, implementando plantaciones, sistemas agroforestales y silvopastoriles de alta competitividad articulados al mercado.
- Incrementar la rentabilidad de los bosques productivos, mejorando** la competitividad, especialmente en las fronteras de deforestación.
- Preservación de bosques**, especialmente espacios forestales esenciales, mediante un desarrollo de servicios ecosistémicos autosostenibles financieramente.

Para cada uno de ellos, planteamos instrumentos financieros señalando ámbitos (cadenas de valor, unidades del paisaje forestal, etc.), beneficiarios/actores, impactos existentes y posibles, así como

13 Es importante señalar esta clasificación de tres ámbitos dentro del paisaje forestal (Chomwitz, 2007)¹³: (i) los ámbitos sin restricción para la conversión de los bosques (pueden manejarse como bosques o ser convertidos libremente a otros usos, de acuerdo con la capacidad de uso mayor del suelo y a la zonificación); (ii) ámbitos donde la conversión está prohibida, pero el aprovechamiento forestal sostenible está permitido; y (iii) ámbitos de uso limitado o no productivo, como áreas naturales protegidas u otras categorías forestales de protección. Es necesario notar que los límites no son absolutos y que en cada una de estas categorías la aplicación es flexible; como resulta en los casos de áreas protegidas o bosques protectores que pueden permitir algunos usos productivos.

requerimientos técnicos o normativos. Finalmente, hacemos hincapié en la necesidad de que los recursos de carbono forestal también complementen el presupuesto público para desarrollar las condiciones habilitantes básicas.

La aplicación de estos instrumentos promoviendo el desarrollo productivo, implementando las condiciones habilitantes, debería permitir a las regiones la posibilidad de comprometerse en reducciones significativas de las tasas de deforestación hasta el 2021, que no necesariamente tengan que responder a esquemas complejos de REDD+ en modo estricto.

Instrumentos financieros y ámbitos de intervención de medidas de conservación de bosques y mitigación del cambio climático



**Reconversión de suelos
deforestados**

Contención de la deforestación

**Preservación de espacios
forestales primarios esenciales**

**Reconvertir áreas degradadas en
sistemas productivos sostenibles**

**Incrementar la competitividad
e innovación de los bosques
productivos**

**Asegurar la sostenibilidad física
y financiera de largo plazo**

Condiciones habilitantes

Desarrollo productivo

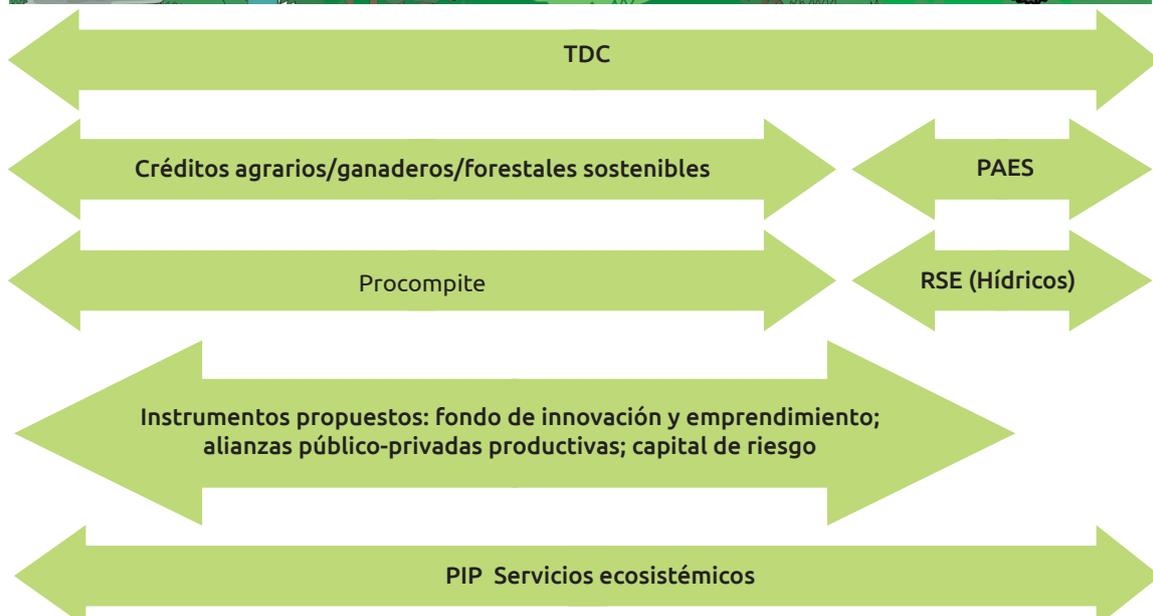


Instrumentos de financiamiento dinamizadores

III. Instrumentos financieros para la conservación de bosques y la mitigación del cambio climático

A continuación se presenta una lista de instrumentos de financiamiento de las regiones que pueden ser objeto de acciones elegibles por el FNBCC, considerando lo siguiente:

- Se hace una división entre instrumentos existentes y propuestos. Se refiere como instrumentos existentes a aquellos con impacto directo (o posible impacto luego de una adecuación previa) en el fortalecimiento forestal, dirigidos a usuarios primarios del bosque, donde existe experiencia y mecanismos de gestión en las regiones. En cuanto a los instrumentos propuestos, se refiere a aquellos que promueven el desarrollo de cadenas de valor forestales a través del emprendimiento y la innovación, dirigidos al sector privado de pequeño y mediano tamaño, y donde se hace necesaria la adquisición de competencias y ajustes normativos.
- El ámbito de aplicación de ellos no es estricto. Varios de estos instrumentos pueden ser útiles para más de una de las líneas de intervención, tipos de beneficiarios, ámbitos territoriales, etc.
- Existen varios otros tipos de instrumentos que pueden ser orientados a la conservación de bosques, que no han sido considerados aquí por ser instrumentos gestionados desde escala nacional (Agrorural, FinCyt, etc.). Se decidió priorizar aquellos donde los gobiernos regionales tienen, o potencialmente podrían tener, capacidad de decisión directa.
- La mayoría de los instrumentos existentes son esencialmente gestionados por el sector público con fuentes de procedencia pública (ya sea inversión o gasto). No obstante, en el caso de las PAES o las RSE existen recursos de cooperación internacional o de los usuarios privados, respectivamente.



Instrumentos existentes:

Programa de Actividades Económicas Sostenibles –PAES–

Es un tipo de fondo concursable de especial aplicación en las ANP, diseñado para la promoción de actividades económicas sostenibles, a través de pequeños proyectos de las poblaciones ubicadas en el ámbito de las ANP y sus zonas de amortiguamiento, proporcionando incentivos para la conservación y, al mismo tiempo, fortaleciendo las economías locales. Como señala PROFONANPE (2013), las ANP son herramientas de conservación muy importantes, pero no resultan suficientes para la conservación de la biodiversidad dado que en estas áreas coexisten poblaciones humanas con entornos transformados. En este sentido, los PAES contribuyen a superar esta limitante, a la vez que se promueve la reducción de la intensidad de uso de recursos renovables, alentar la reconversión productiva y establecer compromisos de inversión de la propia población local. Actualmente, el PAES viene siendo usado por el proyecto Fortaleciendo la Gestión de la Biodiversidad, a través del Programa Nacional de ANP – PRONANP–, que es financiado por GEF y KfW, mediante PROFONANPE. Asimismo, es un instrumento que también fue usado previamente por el proyecto GPAN entre el año 2004 y el 2011. Como señala el SERNANP, el PAES busca contribuir a evitar las emisiones de CO₂ e impactar positivamente sobre los medios de subsistencia de estas poblaciones, brindando opciones que sean amigables con los objetivos de conservación de las ANP y que se muestran más atractivas desde el punto de vista económico. Las PAES se derivan de diversas experiencias de ONGs en ANPs, principalmente de enfoques de proyectos integrados de conservación y desarrollo de los años noventa.

El instrumento **se desarrolla en ocho regiones** del país. En las regiones amazónicas está presente en Amazonas y San Martín:

- En Amazonas, desde el 2013 existen 17 proyectos del PAES, que equivalen a 300,000 dólares de inversión, principalmente dirigidos a las zonas de amortiguamiento del sistema regional de conservación. El instrumento se implementa en cinco ANP.
- En San Martín, en enero del 2014 se seleccionaron 20 proyectos ganadores del PAES por 200,000 dólares en total para nueve ANP, que actualmente están en fase de ejecución.

En cuanto a su **mecanismo de operación**, el esquema cuenta con un manual de operaciones en que se definen público objetivo, acciones elegibles, estructura organizativa y el proceso de asignación de fondos y acompañamiento. Es interesante señalar que el instrumento hace una identificación previa de proyectos prioritarios que se financiarán. En cada región existe un Comité Técnico Local formado por el gerente de Recursos Naturales (quien lo preside), así como representantes de SERNANP, de la sociedad civil y cooperantes. En Amazonas y San Martín se cuentan con unidades de gestión de los PAES que funcionan en las gerencias de Recursos Naturales. Es decir, ya existe el “expertise” en Amazonas y San Martín para desarrollarlo en las ARA. En caso de que el instrumento se convierta en acción elegible, se sugiere la optimización del mecanismo de operación ya vigente.

En cuanto a **ámbitos**, el PAES contribuye al proceso de implementación de los sistemas regionales de conservación, donde la mayoría de las regiones amazónicas muestran avances importantes. Debemos considerar que el 21 por ciento de bosques se encuentra en ANP, y en este espacio el PAES constituye un instrumento clave para el desarrollo económico en armonía con los estatus de las áreas.

Los **beneficiarios** priorizados en este instrumento son comunidades campesinas, comunidades nativas, organizaciones de mujeres, asociaciones de productores agropecuarios y forestales.

Respecto al **impacto**, según un análisis de resultados realizado por PRONANP, el instrumento ha contribuido, entre otras cosas, a la movilización de 169 organizaciones locales y 3,200 familias hacia actividades productivas sostenibles, 1.3 millones de dólares de inversión con apalancamiento de 2 millones de dólares por parte de los beneficiarios, articulación de las organizaciones con otros fondos de inversión pública (Procompite, Agroideas, Presupuesto Participativo) y consolidación de la base física de los SCR (SERNANP, 2014). No obstante, aún no existen estudios confiables en términos de reducción de la deforestación (en PAES aplicados en bosque) y de generación de ingresos de estos proyectos. Aunque los montos de financiamiento no son altos (entre 20,000 y 30,000 dólares para cada proyecto), sí puede ser un instrumento para promover niveles organizativos y productivos básicos (“fondo semilla”) para que, posteriormente, estos emprendimientos puedan ser más complejos (Ver recuadro Encadenamiento de instrumentos, página 27).

En cuanto a los **requerimientos técnicos** para convertirse en acción elegible, se ha encontrado lo siguiente:

- Institucionalizar dentro de las autoridades regionales ambientales o Gerencia de Recursos Naturales una unidad que gestione el fondo concursable (idealmente dentro de la gestión de los sistemas regionales de conservación). Actualmente, no existe certeza sobre su continuidad una vez que concluya el PRONANP (en el 2015) y es posible que la experiencia de gestión se pueda perder si no hay institucionalización y el flujo de recursos necesario.
- Otra debilidad es que un fondo semilla no dura más de un año. Se deben evaluar si los proyectos pueden tener una duración mayor, con la finalidad de consolidar los cambios (BID, 2012).
- Para asegurar impactos positivos en la reducción de la deforestación –y por tanto contribuir a los objetivos del FNBCC–, es necesario incluir criterios en la selección y el monitoreo que aseguren el aumento de la cobertura forestal o del stock de carbono.

El proyecto PRONANP asignó a San Martín y Amazonas 200,000 dólares a cada uno como fondo concursable, que espera beneficiar a 100 organizaciones. En ese sentido, una nueva etapa de desarrollo del PAES y ampliado a las cinco regiones del CIAM puede ascender a **1 millón de dólares que** beneficiarán a 250 proyectos.

Retribuciones por Servicios Ecosistémicos –RSE– (hídricos)

Los **pagos por servicios ecosistémicos**, especialmente hídricos, son acuerdos entre dos partes en que el beneficiario del servicio paga una retribución (que cubre parte o el total del costo de oportunidad) para asegurar la permanencia y/o mejora del servicio ecosistémico definido. Aunque aquí se refiere expresamente a las RSE hídricos, es posible que en el futuro pueda ser ampliado a otros tipos de servicios ecosistémicos (como mantenimiento de la biodiversidad).

En las **regiones amazónicas** existen varios proyectos en distintos estados de implementación, entre los cuales están:

- PSA Moyobamba. Se trata de la primera experiencia de RSE hídricos en el Perú, que busca la conservación de los bosques de neblina de tres microcuencas, con las que Moyobamba se abastece de agua. El esquema fue financiado los dos primeros años por un PIP de 1.5 millones de soles. A partir del tercer año hasta la actualidad, los usuarios de la EPS Moyobamba pagan una tarifa mensual de 1 nuevo sol en sus recibos que se destina a un PIP. Actualmente, SUNASS realiza los estudios para establecer una segunda etapa tarifaria.
- PSE Tilacancha (que provee de agua a Chachapoyas). La iniciativa está asociada a la creación de ACP Tilacancha (formada por las comunidades campesinas de San Isidro del Mayno y Levanto)

para la preservación de un área de 6,800 hectáreas. Hoy existe un grupo técnico liderado por la municipalidad provincial, autoridades locales y ONG que buscan definir la implementación de un plan maestro. SUNASS apoya en el establecimiento de una tarifa asociada a este PSE para retribuir a estas dos comunidades campesinas que han destinado más del 50% de sus tierras a la ACP.

- PSA Cumbaza-Tarapoto. Se trata de la subcuenca que abastece de agua a la ciudad de Tarapoto, que se encuentra de la ACR Cordillera Escalera. La iniciativa es promovida por la ONG CEDISA, con apoyo de la cooperación finlandesa.
- Otras RSE, que se hallan en proceso de germinación, son la de la cuenca del Gera, PSAH Jaén y PSAH Nanay (CODESAN, 2013).

En cuanto al **mecanismo de operación**, usualmente las RSE son promovidas por un comité de gestión que asocia a instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil local. La gestación de un esquema de la RSE pasa por tres grandes etapas: i) diagnóstico, caracterización de actores y valoración económica de los servicios ambientales; ii) diseño de los proyectos y negocios sostenibles para proveer el servicio; y iii) diseño del esquema y de la forma de gestión de recursos. Muchas de las actividades para la germinación de un esquema de RSE son financiadas por la cooperación internacional. La propuesta es que los recursos del FNBCC se dirijan a financiar parcial o totalmente el proceso de germinación, hasta que después pueda ser sostenido directamente por los beneficiarios del servicio. El FNBCC puede aportar al incremento significativo de las RSE que existen y escalar los pilotos vigentes. El Ministerio del Ambiente cuenta con una incubadora de RSE, que puede asesorar el financiamiento.

Los **ámbitos** de aplicación de la RSE son varios, pero pudieran ser especialmente útiles darle sostenibilidad financiera de largo plazo a la creación de nuevas áreas protegidas o bosques protectores en el ámbito de los sistemas regionales de conservación, ya que muchas de las áreas ofertantes donde se establecen las RSE han asumido alguna categoría de ANP para garantizar el servicio provisto.

Entre los **beneficiarios** de este mecanismo se encuentran comunidades nativas, agricultores y pobladores de cuencas altas, así como beneficiar de forma colateral a la población urbana y productores agropecuarios de la cuenca baja.

Entre los **impactos posibles** es que el desarrollo de un grupo consolidado de RSE en la Amazonía puede cooperar en ampliar las áreas de conservación y, por tanto, en reducir la deforestación; asimismo, lograr una reconversión productiva o ajustes a los sistemas productivos de las comunidades campesinas, comunidades nativas, áreas naturales protegidas, concesiones de conservación y ecoturismo, e incluso en bosques actualmente sin derechos (donde la solución de este tema es un requerimiento previo).

En cuanto a los **requerimientos** normativos o técnicos, se encuentran los siguientes:

- Actualmente ya existe un marco normativo que reconoce este tipo de acuerdos a través de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos; sin embargo, está pendiente su reglamentación. Promulgada en junio del 2014, esta nueva norma otorga un adecuado marco jurídico a aquellos acuerdos voluntarios que ya se registran entre actores, para asegurar la provisión de bienes y servicios que nos brinda la naturaleza. La ley establece definiciones asociadas a la RSE, elementos para el diseño de los mecanismos, define las modalidades de mecanismos de retribución y decreta la creación del Registro Único de Retribución por Servicios Ecosistémicos.
- Se sugiere que el FNBCC tenga una línea de financiamiento abierta para financiar la germinación de estos instrumentos, aunque deberá definirse previamente criterios para priorizar áreas en la Amazonía.

Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva –Procompite–

Procompite es un fondo concursable diseñado para que los gobiernos regionales y municipios puedan canalizar recursos hacia sus cadenas productivas prioritarias en el marco de la Ley N° 29337. Este instrumento puede ser eficaz para pequeños productores asociados a cadenas de valores forestales y/o agroforestales/silvopastoriles que contribuyan al desarrollo económico. No obstante, apenas 3.14% de propuestas productivas aprobadas en el marco de este instrumento estuvo relacionado con el sector forestal (entre 2009 y enero de 2013). Los sectores más beneficiados han sido el agrario (54%) y el pecuario (36%).

A nivel de **gobiernos regionales**¹⁴, solo tres de las cinco regiones amazónicas han implementado Procompite (Amazonas, Madre de Dios y Ucayali)¹⁵ entre el 2009 y abril del 2014:

- Amazonas destinó para su Procompite regional 4 millones de soles, principalmente para las cadenas de leche, flores, maíz amiláceo, miel de abeja, cacao y cítricos.
- Madre de Dios invirtió 1.88 millones de soles de sus recursos regionales destinados para bananos, castaña, peces amazónicos y maderas.
- Ucayali destinó 1.78 millones de soles a cadenas como cacao y palma aceitera

Respecto al **mecanismo de operación**, el Reglamento de la Ley N° 29337 establece los montos de financiamiento, las actividades o bienes que pueden ser objetivo de financiamiento, la forma de entrega de éstos, así como el proceso de asignación. El desarrollo de una Procompite lleva tres pasos: i) Fase de autorización, en que la Oficina de Programación e Inversiones –OPI– autoriza el fondo concursable y lo informa al MEF; ii) Fase de Implementación, en que se desarrollan las bases y se realiza la convocatoria; y iii) Fase de ejecución, en que se procede a comprar y donar bienes o servicios de los proyectos ganadores.

En cuanto a su **ámbito de aplicación**, es deseable que la Procompite pueda entregar un porcentaje mayor de los recursos asignados a los proyectos forestales. Como se observa, actualmente los recursos de la Procompite se destinan a promover cultivos –muchos de ellos promotores de deforestación– en regiones donde la principal vocación productiva es la forestal. En el caso de recursos provenientes de carbono forestal –como las del FNBCC–, se propone la canalización de recursos complementarios para estimular las cadenas de valor forestales (o agroforestales/silvopastoriles) en las regiones amazónicas, usando la experiencia y los procesos de las Procompite ya existentes en las regiones Amazonas, Madre de Dios y Ucayali; y ampliándolas para aquellas regiones que hasta la fecha no lo implementan a escala regional, como San Martín y Loreto.

Los **beneficiarios** serían los pequeños productores forestales asociados, concesionarios forestales con fines maderables y no maderables, comunidades campesinas, comunidades nativas y predios privados, así como los poseedores de tierras sin derechos asignados. La Procompite puede ser especialmente importante para fomentar el desarrollo productivo forestal en predios privados y comunales y áreas de bosques sin derechos, que es donde se encuentran los principales problemas de deforestación. Para ello se deben realizar priorizaciones sobre los productos forestales que se promoverán en cada región amazónica (por ejemplo, recursos maderables en Amazonas y Ucayali; piasava y plantas medicinales en San Martín; castaña y siringa en Madre de Dios; camu camu y aguaje en Loreto).

14 Las Procompite también son realizadas por gobiernos provinciales y distritales.

15 No se consideran las Procompite de gobiernos locales.

Respecto a los **impactos**, la Procompite se ha convertido en el principal instrumento de inversión pública productiva del Estado. Aunque ha sido implementado principalmente por gobiernos locales, en los dos últimos años la participación de los gobiernos regionales ha crecido. Desde el inicio de sus operaciones, en el 2009, la Procompite ha destinado 365.6 millones de soles, de los que 194.2 millones de soles provinieron de gobiernos regionales (MEF, 2014). Los proyectos financiados fueron 2,435, de los que 893 se encargaron los gobiernos regionales (MEF, 2014). Hasta el 2013, la Procompite, como instrumento, no contaba con evaluaciones de impacto en términos cualitativos en las regiones o la continuidad de los proyectos financiados.

En cuanto a los **requerimientos normativos o técnicos**, se refieren los siguientes:

- El instrumento cuenta con un marco legal vigente para su ejecución (Ley N° 29337 y su Reglamento DS 103-2012). No obstante, una guía de la Unidad Técnica de la Procompite establece que las donaciones o transferencias recibidas por los gobiernos regionales o locales no podrían ser usadas para cofinanciar propuestas productivas. Esto requeriría un ajuste a la norma para incluir la posibilidad de recibir recursos del FNBCC. No obstante, se puede pensar en otras formas de cooperar con el instrumento, sin que estos recursos entren directamente al presupuesto público. Una opción es la firma de convenios entre el gobierno regional y el Fondo, para que este último pueda de forma paralela transferir recursos adicionales a los proyectos ganadores de la Procompite. Estos recursos se podrían destinar a cubrir aquellos aspectos que actualmente no lo hace la Procompite o usar los recursos como contrapartida. El Reglamento de la ley considera la posibilidad de que los gobiernos regionales y los gobiernos locales podrán celebrar convenios con instituciones públicas o privadas para el desarrollo de las Procompite autorizadas, por lo que este arreglo sería posible.
- De establecerse convenios con los gobiernos regionales (o locales), estos deben comprometer un porcentaje importante de sus montos para promover cadenas de valor forestales y agroforestales en las cadenas de valor priorizadas que haya identificado el FNBCC. Los recursos del Fondo también pueden destinarse a brindar asistencia técnica y apoyo a la fase de formulación de los planes de negocio de los agentes económicos organizados para que mejoren su posibilidad de ser ganadores del concurso.
- También sería imprescindible que las bases de los concursos incluyan un capítulo de salvaguardas, en que se consideren criterios de elegibilidad de aquellos planes de negocios que aseguren que no se desarrollen las actividades productivas en áreas sin derechos asignados, que contravengan el ordenamiento territorial o promuevan la deforestación, por ejemplo. Dado que las bases son definidas por cada gobierno local o regional, es posible realizar estos ajustes técnicos a los concursos (las directivas del MEF solo establecen los requisitos mínimos).
- En mayo del 2014 se constituyó la Red de Apoyo Procompite, liderada por el MEF, en que participan también el sector privado y la cooperación internacional. Se sugiere que el FNBCC participe en esta red.

El cuanto al **monto de financiamiento**, es posible establecer que cada región cuente con 1 millón de dólares para las Procompite regionales (el monto promedio destinado en las tres Procompite regionales señaladas es de 2.53 millones de soles) destinado exclusivamente para promover el desarrollo agroforestal, el cual equivaldría a los **5 millones** de dólares anuales. Este es un monto referencial, ya que se deberá establecer un estudio para priorizar cadenas de valor en cada una de las regiones amazónicas y dimensionar el financiamiento requerido.

Instrumentos alternos: Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay

Este instrumento tiene por objetivo el desarrollo de las capacidades productivas y del emprendimientos rurales en hogares rurales de extrema pobreza que contribuyan a la generación y la diversificación de los ingresos; así como a la mejora del acceso a la seguridad alimentaria. Consiste en la prestación de servicios de capacitación, asistencia técnica y la dotación de activos de uso y beneficio directo de la población en proceso de inclusión. Entre las actividades que desarrolla están el fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de producción familiar, la mejora de la vivienda saludable, la promoción de negocios rurales inclusivos y el fomento de capacidades financieras.

La implementación de Mi Chacra Emprendedora se realiza mediante el modelo de los núcleos ejecutores. Se trata de un mecanismo utilizado por FONCODES (institución que implementa el instrumento) desde el año 1992, a través del cual las comunidades organizadas son partícipes directas en la gestión de los recursos asignados por el Estado para la construcción de infraestructura social y productiva.

Fuente: Foncodes y FAO

Transferencias Directas Condicionadas –TDC–

Transferencias Directas Condicionadas (TDC), busca incentivar la conservación de bosques a través de la cual **el Estado otorga subvenciones** como apoyo directo a comunidades nativas que se comprometen a conservar sus bosques y desarrollar proyectos productivos y sociales en sus localidades (sistemas productivos sostenibles). Esta herramienta es específica para contribuir al uso adecuado de los bosques comunitarios. Las TDC se implementan en los bosques tropicales comunitarios de la Amazonía. El área total de las comunidades nativas tituladas asciende a 12.5 millones de hectáreas; de las cuales 11.8 millones de hectáreas continúan siendo bosques. Hasta la fecha, el PNCB ha establecido acuerdos con las comunidades nativas para la conservación de 1 millón de hectáreas (GIZ, 2014). Como se puede observar, la necesidad de ampliación de la cobertura es grande y puede requerir recursos ingentes.

Actualmente, el PNCB, con apoyo de la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ), bajo el proyecto Conservación de Bosques Comunitarios promueve un proceso progresivo de descentralización del mecanismo en algunas **regiones amazónicas**. En una primera etapa se busca la creación de la transferencia paulatina de funciones mediante pilotos en las regiones San Martín y Amazonas. En una segunda etapa se esperaría que los propios gobiernos regionales sean los encargados de gestionar y monitorear el mecanismo.

Respecto al **mecanismo de operación**, el instrumento cuenta con un Manual de Procedimientos para la Implementación del Esquema de las TDC del PNCBMCC. En dicho manual se señalan los seis pasos esenciales para el desarrollo del instrumento (GIZ, 2014): i) focalización (identificación de ámbitos y comunidades); ii) admisión (proceso de admisión previa expresión de interés); iii) afiliación (incorporación a través de la firma de un convenio, plan de inversión y mapeo de sus bosques); iv) liquidación de transferencias (depósito del incentivo a la cuenta de la comunidad, el cual es de 10 soles por hectárea al año); v) cumplimiento (evaluación de la condición de conservación del bosque y del plan de inversión); graduación (generación de recursos sostenibles y salida del mecanismo).

El **ámbito** de aplicación son los bosques comunitarios que explican el cerca del 15 por ciento del total de bosques del Perú para el desarrollo de actividades que aportan a la conservación de los bosques [que incluye todas sus categorías de uso: chacra, purma, bosque secundario y primario] como aprovechamiento maderable y no maderable, así como el desarrollo de sistemas agroforestales. **Los beneficiarios** son las comunidades nativas que actualmente explican el 13 por ciento de la deforestación anual.

Respecto a los **impactos**, un informe presentado por el proyecto CBC revela que hasta el 2013 las TDC contribuyeron a la conservación de 988,000 hectáreas de bosque, con cerca de 82 comunidades afiliadas formadas por 38,000 personas, con un monto transferido a los beneficiarios por 15.5 millones de soles (GIZ, 2014). Aunque se cuenta con buenos resultados en cuanto a las metas físicas, un análisis realizado a finales del 2012 señalaba ciertas deficiencias en su costo-efectividad, por lo que se requieren disminuir los costos administrativos y ampliar la ratio de cobertura¹⁶ (Inga & Mendoza, 2013). El financiamiento a largo plazo es el aspecto de especial preocupación dada la dependencia de recursos públicos acotados frente a una necesidad de cobertura que demanda recursos muy superiores. En este sentido, los recursos del FNbcc aunque claramente no podrían cubrir tampoco la brecha de cobertura, sí podrían contribuir a generar la sostenibilidad financiera del instrumento.

Para cumplir este último objetivo, los **requerimientos técnicos** pueden implicar los siguientes ajustes al modelo operacional:

- Incluir como un paso adicional, la certificación de las comunidades como proyectos de mitigación carbono (REDD+) verificados por estándares confiables y que permitan obtener recursos del mercado voluntario de carbono nacional o internacional. El proceso de certificación puede ser apoyado por los recursos del FNbcc.
- Considerar recursos para “actividades previas y complementarias” como capacitaciones, saneamiento físico-legal de las propiedades, asistencia técnica productiva, entre otras, que contribuyan a mostrar resultados con el instrumento.
- Incluir en los convenios con las comunidades el requisito de que, a cambio de las transferencias, el PNCB pueda usar el carbono conservado o mitigado para comercializarlo con el sector privado y pueda ser usado **exclusivamente** para ampliar la cobertura a nuevas comunidades a través de un fideicomiso.
- Modificar el marco lógico y presupuestal del PNCB para que las regiones puedan asumir las actividades de focalización, admisión y afiliación, así como la evaluación de cumplimiento, siempre y cuando implique la reducción de los costos operativos del instrumento. La generación de capacidades de administración del instrumento podría ser también objeto de financiamiento del fondo.
- Esta reformulación de las TDC puede constituir la implementación de un esquema de REDD+ Indígena. El RIA plantea siete aspectos¹⁷ que no deberían ser contrarias al enfoque del instrumento de las TDC, en tanto se hagan ajustes en algunos temas claves:
 - **Seguridad territorial.** RIA propone que asegurar el respeto a la propiedad de las tierras indígenas es una condición imprescindible, que debe ser realizado ex ante y parte de los indicadores de desempeño de REDD+. Asegurar primordialmente la asignación de derechos tanto de indígenas como no indígenas, es también entendido como una de las condiciones habilitantes claves para asegurar la conservación de los bosques y debe ser incluido como actividades previas al implementar las TDC.
 - **Manejo holístico.** RIA plantea que la adaptación y la biodiversidad no deberían ser aspectos olvidados al centrar nuestra mirada en una estrategia de mitigación del cambio climático. Frente a ello, las TDC deben considerar que la gestión del bosque debe ir más allá de carbono y no está centrada únicamente en la superficie cubierta de bosques, sino en el “paisaje forestal”, entendiendo por ella no solo los bosques, sino también los espacios agropecuarios de subsistencia.

16 Asetiembre del 2012, por cada 10 soles transferidos se gastaban 12.54 soles en gastos de implementación del instrumento.

17 Promover el desarrollo de un plan de vida plena por parte de las comunidades indígenas; seguridad territorial como requisito indispensable; manejo holístico (considerar la mitigación, adaptación, clima y biodiversidad); macromedición y no micromedición (es decir, no solo el carbono sino también todos los servicios ecosistémicos); uso de fondos públicos controlados por la sociedad civil; reducción de motores de deforestación (petróleo, minas, represas, colonos, agroindustria, megaproyectos); reducción efectiva de gases de efecto invernadero sin canjes (AIDSESP, 2013).

- **Macromedición.** Es decir, que las mediciones de desempeño no solo consideren el carbono, sino también la totalidad de los servicios ecosistémicos.
- **Uso de fondos públicos.** Generar una cuenta en fideicomiso como se propone en la presente propuesta y en que las comunidades indígenas organizadas tengan capacidad de gestión sobre el mismo, es una respuesta a esta preocupación.
- Otros aspectos, como la reducción de **motores de la deforestación y reducción efectiva de GEI**, requieren un abordaje más allá de las TDC y deben ser recogidas en estrategias integrales nacionales sobre la forma de gestión del bosque.

Respecto a los posibles montos requeridos, según Inga y Mendoza (2013), y solo considerando las regiones amazónicas del CIAM, los requerimientos anuales para las TDC ascienden a **91.74 millones de soles**.

Créditos agrarios/forestales/ganaderos amazónicos

Los créditos, como parte de una política pública, **son un instrumento** que permite superar las fallas de acceso por parte de pequeños y medianos productores. Si bien existe una política de créditos para el sector agropecuario, el subsector forestal está ampliamente marginado de esta política. Las colocaciones de créditos directos dirigidos a actividades empresariales agropecuarias alcanzaron los 6,682 millones de soles en el 2013, de los cuales 849 millones de soles fueron realizados por Agrobanco (banca especializada pública, pero de derecho privado). Esta institución pública explica el 11 por ciento de las colocaciones, en un sector donde la principal fuente crediticia es la banca múltiple (65 por ciento), seguida por las cajas municipales (12 por ciento) (Agrobanco, 2014).

A **nivel regional** se han desarrollado algunos intentos de créditos agropecuarios, pero con muy malos resultados:

- Del 2007 al 2011, el Gobierno Regional de Loreto llevó adelante un plan de entrega de créditos agrarios amparado en la Ley N° 24300, que autoriza el uso del 12% del canon petrolero de Loreto para Programas Promocionales de Créditos Agrarios y Acuícolas (Procrea). Este programa destinó 75 millones de soles, de los cuales apenas 8 millones de soles fueron cobrados. Los niveles de ineficiencia y corrupción fueron elevados, por lo que actualmente se encuentran en investigación judicial.
- Las regiones Ucayali, San Martín y Amazonas crearon Fondos de Desarrollo de la Amazonía – FONDESAM– destinados a financiar o cofinanciar proyectos de inversión pública, estudios de preinversión, facilitar el acceso al crédito de productores rurales y garantizar y atender servicios de deuda de los proyectos antes mencionados. Sin embargo, su operatividad resulta casi nula.

En cuanto a los **mecanismos de operación**, hemos considerado que Agrobanco, una banca de fomento especializada de objetivo público, pudiera ser aprovechable para el desarrollo del sector forestal. Agrobanco realiza cinco tipos de operaciones principales: i) fondeo (captación de recursos financieros por 460 millones de soles para el 2013, que se restringió debido a las reticencias de la banca de inversión de exposición al sector agrario); ii) colocaciones de primer piso; iii) colocaciones de segundo piso; iv) administración de fondos; y v) otros servicios financieros (seguros, garantías, factoring, etc.).

Aunque las regiones no han tenido buenas experiencias en sistemas propios de créditos, el instrumento es sumamente necesario para el fortalecimiento del paisaje forestal. Se sugiere que los recursos del FNBBCC destinen capital de inversión para que Agrobanco u otra institución financiera con mayores niveles de focalización y eficiencia pueda dirigir recursos para ofrecer créditos forestales/agrarios/ganaderos a la Amazonía. Una institución financiera puede canalizar el capital de inversión mediante dos esquemas:

- Otorgando créditos de primer piso a los productores agropecuarios y forestales calificados con buenos antecedentes crediticios.
- Como banca de segundo piso, administrando una cartera de financiamiento para productores agropecuarios, mediante las instituciones financieras intermediarias reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros

En cuanto a los **ámbitos de intervención**, los créditos agrarios y forestales podrían realizar fomento productivo en bosques manejados y a la recuperación de áreas degradadas. Los beneficiarios serían productores agrarios, madereros de Amazonía asociados a estándares de carbono neutralidad a través de sistemas agroforestales, y con mejor productividad que implique menor presión por el bosque.

Sin dudas, los créditos tienen un **impacto** positivo en aumentar la productividad de los productores rurales. En el caso de Agrobanco, el 60% de sus colocaciones se da en productores con créditos inferiores a 10,000 soles y 31 millones de soles han sido colocados en profundización financiera y se atienden a más de 700 comunidades campesinas y nativas.

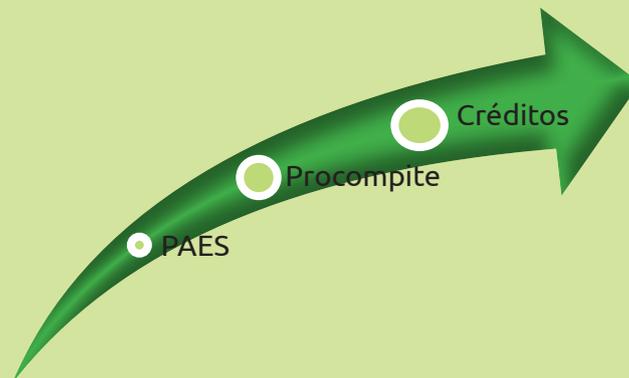
Respecto a los **requerimientos técnicos** para un instrumento de crédito para actividades agriarias/ganaderas/forestales amazónicas debieran considerar los siguientes:

- Dada la mala experiencia de instrumentos de créditos regionales, la inversión crediticia del FNBBCC debe dirigirse a través de instituciones financieras con buenos indicadores de desempeño y bajo perfil de riesgo como Agrobanco.
- Los gobiernos regionales debieran tener capacidad de participar en la definición de las prioridades en las cadenas de valor específicas para sus jurisdicciones, especialmente en asegurar que no contravengan el ordenamiento territorial.
- Los préstamos a las instituciones financieras deben incluir estándares ambientales que aseguren la conservación de los bosques o el aumento del stock de carbono (a través de sistemas agroforestales, por ejemplo). Esto último merece especial atención para las líneas de crédito orientadas al cultivo de cacao y café.
- Asegurar que los créditos a los beneficiarios sean con plazos largos (superior a ocho años); incluyan financiamiento a los costos de instalación de las plantaciones o actividades de transformación, planes de cuotas diferidas hasta recibir retornos, garantías mobiliarias basadas en la concesión (como reconoce la nueva Ley Forestal).

Respecto a montos iniciales de financiamiento, podemos considerar que en el 2013 Agrobanco ha destinado 13.4 millones de soles para crédito forestal. Es el dato más concreto sobre recursos de financiamiento para bosques. Duplicar este monto a 26.8 millones de soles puede ser un referente de lo que quizá se destine para dinamizar este instrumento.

Encadenamiento de instrumentos

Los instrumentos usados de forma inteligente pueden servir para generar un proceso de fortalecimiento de capacidades en los pequeños productores rurales en la gestión empresarial, el fortalecimiento organizacional e innovación que les permita ir obteniendo instrumentos de financiamiento más sofisticados. De hecho, esto ya está sucediendo en el caso de los PAES, en que algunas organizaciones beneficiadas cuentan ahora con capacidades para postular a fondos de la Procompite. En Amazonas, la Autoridad Regional Ambiental (ARA) de Amazonas ha presentado 11 perfiles al concurso del programa Procompite 2013, que inicialmente estaban destinados al PAES.



Fuente: Elaboración propia

Instrumentos propuestos:

Se refiere a instrumentos que deberán ejecutarse en un mediano plazo y que promueven el desarrollo de cadenas de valor forestales mediante el emprendimiento y la innovación, dirigidos al sector privado de pequeño y mediano tamaño, y en que se hace necesaria la adquisición de competencias y ajustes normativos antes de su aplicación. Los instrumentos propuestos guardan una relación más directa con el emprendimiento y la innovación que los primeros instrumentos que están más enfocados en generar capacidades productivas básicas. Estos dos aspectos son fundamentales ya que responden a dos de las debilidades del sector forestal para ser competitivo.

No obstante, la inversión privada en el paisaje forestal amazónico es mínima comparada con otros sectores primarios, entre ellos, la agricultura costeña, minería o pesca. Este bajo nivel de inversión dificulta la generación de un sector moderno y competitivo y el incremento de su importancia y peso en la producción nacional. La principal razón es el alto nivel de riesgo percibido. Frente a ello se deben generar las condiciones catalizadoras de la inversión privada, las que deberán disminuir la percepción y alto nivel de riesgo para las inversiones en el sector; generar un mejor clima de negocios; definir de mejor manera los derechos de propiedad; establecer una normativa clara, estable y aplicable; mejorar y simplificar los procedimientos y con ello la facilidad y rapidez en los trámites; fortalecer la gobernanza y, con ello, disminuir la competencia desleal de las actividades ilegales. Todas estas acciones requieren recursos públicos tanto a través del Presupuesto Público como programas presupuestales o inversión pública mediante el SNIP. Sin embargo, el Estado sí puede ser promotor para acompañar inversiones privadas pioneras por intermedio de fondos destinados a alianzas públicas, emprendimiento e innovación y de capital de riesgo.

Fondo para la innovación forestal/incubadoras de negocios/capital semilla

Passar a niveles de mayor valor agregado en el sector forestal requiere la mejora de los procesos productivos, de transformación industrial o de comercialización en las áreas agrícola, pecuaria, forestal y acuícola (entendidos todos como paisaje forestal). No obstante, el desarrollo de la innovación forestal y la creación de nuevas empresas son requisitos para los que se necesita contar con el apoyo de **fondos especializados**, que puedan dinamizar estos temas.

El **modelo operacional**, que planteamos al FNCC, debe tener como referente el Componente 1 del FinCyt de Promoción del Mercado de Innovación Tecnológica (hoy fusionado con el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad –Innovate Perú–). Innovate Perú cuenta actualmente con una cartera bastante amplia de fondos concursables, donde, previo convenio de administración de recursos, se puede generar un fondo de este tipo (o un grupo de fondos concursables), dirigido exclusivamente al sector forestal. Los fondos concursables que proponemos aquí para la promoción de un mercado de innovación tecnológica y emprendimiento deben financiar los siguientes temas:

- Proyectos de innovación y desarrollo empresarial forestal (financiamiento y/o cofinanciamiento de proyectos de innovación que tenga potencial de mercado). Tomando como referencia el esquema de Proyectos de Innovación para Empresas Individuales de FinCyt, el objetivo de un concurso de este estilo es financiar proyectos de innovación tecnológica que promuevan el desarrollo de innovaciones con impactos a nivel de la empresa, con base en la adaptación, integración y validación de las tecnologías y componentes existentes, y que estén dirigidos a su introducción exitosa en el mercado.
- Incubadoras de negocios, extensionistas de tecnología o centros de innovación en las regiones amazónicas (universidades, CITES, etc.). Como señala el PNNDP (ver recuadro El Plan Nacional de Diversificación Productiva y el Sector Forestal), los emprendedores no solo necesitan capital, sino también redes, contactos, asesoría, entre otros servicios, orientados a gestar un negocio financiera y comercialmente viable.
- Desarrollo de agendas de innovación sectoriales o mapas de innovación por productos en las regiones. Aquí se busca la formulación de hojas de ruta o technology roadmap, a través de las cuales se identifican soluciones innovadoras o tecnológicas orientadas al logro de objetivos de corto y mediano plazo. Las agendas son útiles para generar consensos sobre problemas y necesidades, así como sobre los requerimientos tecnológicos asociados, para identificar desarrollos tecnológicos o innovadores y para dar un marco de colaboración y coordinación a futuros desarrollos tecnológicos

Los **ámbitos** en los que el instrumento sería útil son al aprovechamiento de la biodiversidad amazónica para el desarrollo de productos medicinales, insumos industriales, cosméticos, nutracéuticos; nuevas variedades de plantaciones de recursos maderables y no maderable de uso comercial, mejoras agrícolas y de procesamiento, fomento al desarrollo de alianzas entre actores.

Los **beneficiarios** son empresas medianas y pequeñas de los sectores forestales y agropecuarios amazónicos y proveedores de un entorno de innovación (universidades, centros de innovación, oficinas regionales de ciencia y tecnología, laboratorios, etc.).

En cuanto a los **requerimientos técnicos** tenemos:

- Administración y ejecución del fondo tendría que ser efectuado por Innovate Perú, previo convenio con el FNCC, como una línea de financiamiento especializada en que se especifiquen los alcances de los aspectos que se someterán a concurso. Los gobiernos regionales pueden participar en la definición del convenio estableciendo el alcance territorial y las cadenas o productos priorizados.

- Otra opción es que en el marco de la reglamentación de la nueva Ley Forestal¹⁸, en que se establece la creación de un fondo de desarrollo y un fondo de emprendimiento destinados a asegurar la competitividad y el financiamiento de las actividades de manejo forestal y de fauna silvestre, el SERFOR pueda crear en su seno un instrumento similar a Innovate Perú, aunque destinado exclusivamente para el sector y que puede activarse con recursos del FNBCC.

Para tener una **dimensión** de la necesidad de financiamiento, debemos considerar que el Componente 1 del FinCyt de Promoción del Mercado de Innovación Tecnológica ascendía a 38 millones de dólares (sumando recursos propios y un préstamo del BID).

El Plan Nacional de Diversificación Productiva y el sector forestal

El PNPD es un documento estratégico del Perú que marca la línea a seguir y que permita al país tener altas tasas de crecimiento económico de largo plazo, acentuar la transformación productiva para transitar hacia niveles medio-altos y disminuir la dependencia en los recursos naturales, reducir brechas regionales de productividad y aumentar el empleo formal y la calidad del mismo.

Para ello se han planteado tres ejes. La primera es la promoción de la diversificación productiva que, entre otras actividades, se ha trazado identificar cadenas de valor con potencial de exportaciones, promover la innovación y el emprendimiento innovador (star up, agendas de innovación sectorial, generación de patentes, fomento de *inversionistas ángeles*, etc.), y la promoción de la calidad. El segundo eje está vinculado a la adecuación de la regulación y la simplificación administrativa para el desarrollo de las mipymes. El tercer eje es la expansión de la productividad a través de un programa de adecuación tecnológica para Mipymes, programa de apoyo a clústeres, programa de desarrollo de proveedores de Mipymes; y el fomento de parques industriales.

El mejoramiento de las cadenas de valor forestales a nivel regulatorio y técnico-productivo debería ser una de las grandes líneas de implementación de este plan, tal como lo expresa el propio plan. En este sentido, los fondos de incubadoras de negocios/innovación, fondos semillas y capital de riesgo y alianzas especializadas con privados son instrumentos que se alinean a la PNPD y contribuyen a sus objetivos.

Alianzas público-privadas productivas

Los **proyectos de asociación público-privada** son “aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario del Estado y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado, con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión”¹⁹.

Para incluir la posibilidad de alianzas con el sector privado, se requiere, primero, establecer el concepto en el marco legal de las APP y desarrollar la estructura del instrumento (pasos y procedimientos). No obstante, si es posible incluir el concepto de servicios ecosistémicos como bien público, la inversión pública podría destinarse a este esquema (Ver recuadro Los servicios ecosistémicos forestales en la Inversión Pública).

Aunque se ha señalado que el ingreso de inversión privada directa aún puede continuar siendo insuficiente en el mediano plazo, sí se pueden generar mecanismos e incentivos que promuevan el ingreso de inversiones privadas significativas al desarrollar instrumentos que disminuyan el riesgo percibido por inversiones pioneras. En ese sentido, las **APP productivas** pueden facilitar el apalancamiento de recursos hacia proyectos que pongan en valor nuestro capital natural. En el sector

18 Artículos 21 y 22 del Reglamento de Promoción para la Gestión Competitiva Forestal y de Fauna Silvestre.

19 Concepto tomado de la Ley de Alianzas Público-Privadas (16 de enero del 2012) de México, que incluye el concepto de alianzas productivas.

forestal existen posibilidades para encontrar estos espacios de vinculación de la inversión privada, en tanto que el Estado participe como “mejorador” y “catalizador” de un proceso que tienda a disminuir los riesgos. Las alianzas público-privadas, como un instrumento, tradicionalmente están enfocadas en infraestructura o servicios públicos. No obstante, las APP productivas –destinadas a que el sector privado realice actividades de desarrollo de oferta, innovación o acceso a mercados– son altamente factibles²⁰.

De resolverse el marco normativo actual en que las APP productivas permitan realizar alianzas con el sector privado, mediante la exposición directa o el contingente de recursos públicos, el **modelo operacional** podría operar de la siguiente forma:

- Gobiernos regionales o ente nacional.- Realiza el proceso de selección de las cadenas de valor, ámbito territorial prioritario y organizaciones de productores con capacidades técnicas y organizacionales; selecciona o coordina con posibles empresas privadas y negocia los alcances del proyecto, incluyendo los porcentajes de financiamiento y/o de cobertura.
- Empresa privada.- Negocia la naturaleza y el alcance del proyecto con la entidad pública, incluyendo los montos de financiamiento y/o capital de riesgo.
- Fondo Nacional de los Bosques y el Clima.- El FNBBCC recibe y evalúa, en coordinación con las entidades competentes, según el caso, las iniciativas privadas que se presenten. Prioriza las iniciativas que estén articuladas a las prioridades regionales de lucha contra la deforestación o los planes regionales forestales. La participación puede ser mediante una inversión directa y/o mediante un subsidio contingente.

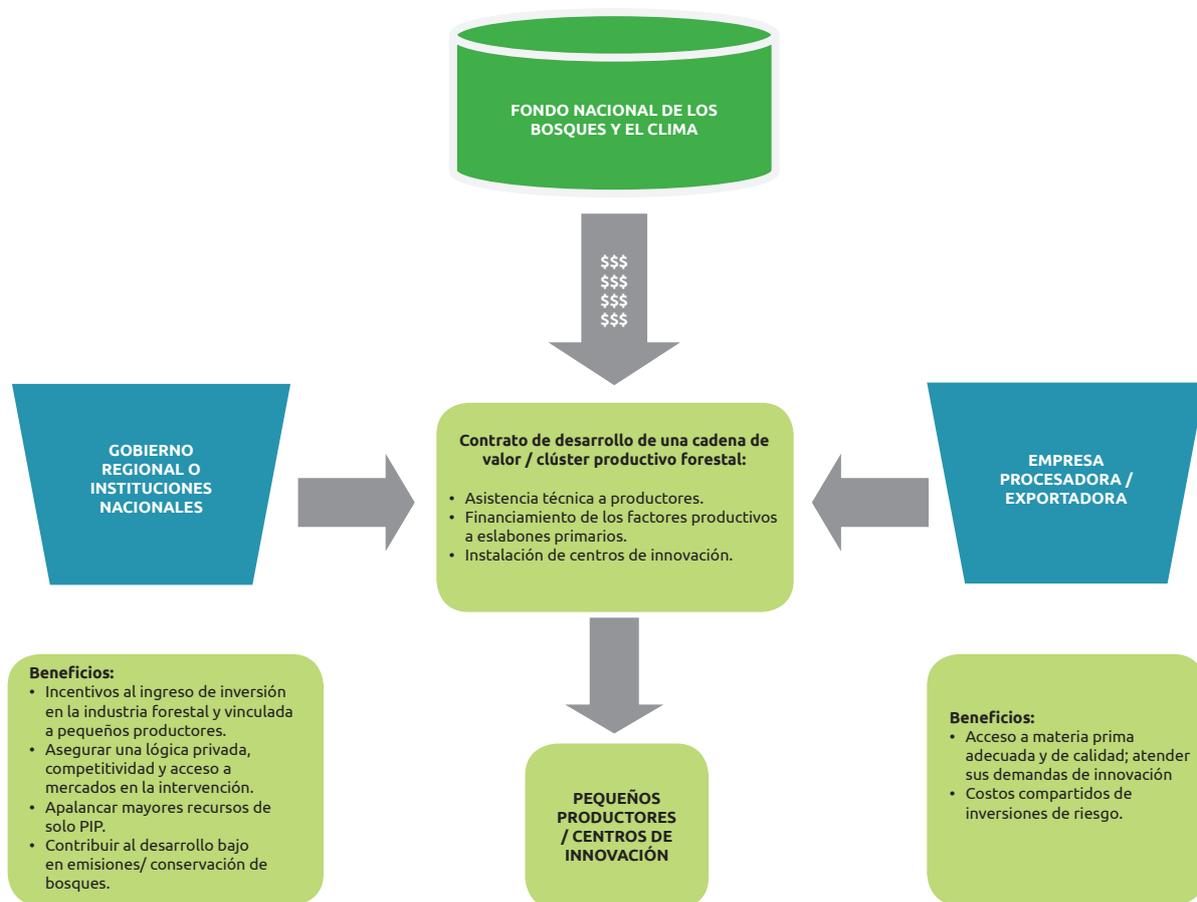
Los **ámbitos** de aplicación del instrumento son cadenas de valor de cualquier ámbito del paisaje forestal como productos maderables, no maderables, agrarios y ganaderos, otorgando asistencia técnica y factores de producción; así como fomento de transformación primaria y secundaria de materia prima; promoción de plantaciones para reforestación; desarrollo de proyectos de innovación en procesos agrícolas e industriales, así como en nuevos productos al mercado.

Una alianza público-privada reporta **beneficios** para todos los actores involucrados. Para la empresa, puede representar una ampliación de su fuente de suministro de madera o de productos no maderables, optimización de la calidad, mejora la coordinación de la cadena de suministro y trazabilidad, compra de materia prima a precios competitivos, predictibilidad en el suministro, incremento del apalancamiento financiero en ámbitos de alto riesgo. Los beneficios para el Estado son incentivar el ingreso de inversión privada en la industria forestal, vinculada a pequeños productores, disminuir la pobreza, asegurar una lógica privada, competitividad y acceso a mercados en la intervención, apalancar mayores recursos de solo inversión pública pura. Por último, para los pequeños productores está la vinculación con cadenas de valor, la mejora de su productividad y calidad, el aumento de niveles de ingreso, desarrollo empresarial, fortalecimiento de sus organizaciones.

Respecto a los **impactos** posibles, las APP productivas posibilitan que grandes y medianas empresas forestales y agropecuarias se articulen con pequeños productores para formar cadenas de valor competitivas. Lo más importante es que dado que el presupuesto público o del FNBBCC será insuficiente frente a las enormes demandas del sector forestal, apalancar los recursos privados a través de este medio es fundamental.

20 Legislaciones como la de México han incluido el concepto de APP productivas y de innovación dentro de su marco normativo. En ese mismo sentido, se han aprobado recientemente modificaciones a la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas, en la que se ha introducido la figura de APP para investigación aplicada y/o innovación tecnológica, pero no de alianzas productivas.

Modelo de intervención con el sector privado a través de alianzas público-privadas productivas



En cuanto a los **requerimientos técnicos**, se podrían señalar los siguientes:

- Cumplir los estándares aplicables a APP: que genere una relación ganar-ganar (alcance de objetivos públicos como las del privado); flexible (basado en las necesidades mutuas coordinadas con cada socio privado); subsidiariedad (que implique actividades que no podrían ser realizadas por el socio privado debido a su alto nivel de riesgo); rendición de cuentas (implica la firma de un contrato de cumplimiento obligatorio por las partes).
- El proceso de selección del socio privado debe ser por concurso público, basado en las mejores propuestas de inversión –como por ejemplo con el criterio de mayor costo-efectividad–, así como en criterios ambientales y sociales.
- Los costos del aporte privado no deben superar el 50% de la propuesta de inversión que formule el socio privado. Este aporte no debe dirigirse hacia costos de administración o gestión del proyecto, ya que deben corresponder al privado –quien se encarga de la ejecución–.
- Los resultados deben basarse en indicadores tangibles y fáciles de monitorear que deben incluir los objetivos de conservación de bosques.
- Los impactos que deben ser internalizados y que justifican la inversión pública para generar servicios de mitigación y adaptación.

- El desarrollo de “infraestructura verde” permite brindar servicios ecosistémicos tangibles a los usuarios locales (Comisión Europea, 2010). Estos servicios ecosistémicos son claramente un bien público (Ver recuadro Los servicios forestales en la inversión pública). Por ejemplo, reduce la deforestación e incrementa la reforestación, apoya a la agricultura y al sustento de la población rural; ofrece resiliencia de sectores como la agricultura, la salud y otros basados en elementos biológicos. Reducir la deforestación es una buena inversión (costo-efectividad) para la regulación del clima.

Los servicios ecosistémicos forestales en la inversión pública

Para el desarrollo de los instrumentos de potenciamiento del sector forestal existe un vacío institucional vinculado a la inclusión de los servicios ecosistémicos del bosque (o cualquier otro servicio ecosistémico) en el Sistema Nacional de Inversión Pública, de tal forma que pueda canalizarse recursos para potenciar el aprovechamiento sostenible de los bosques, por medio de usuarios con distinto tipo de títulos habilitantes. Es necesario resolver este vacío institucional, ya que actualmente existe incompatibilidad de direccionar inversión pública hacia múltiples necesidades de recursos de usuarios del bosque, aun cuando la actividad forestal desarrollada por éstos genera externalidades ambientales positivas –y, por tanto, bienes públicos que deberían ser objeto de inversión–. Las razones por las que debería incluirse este concepto en la inversión pública son las siguientes:

- Los servicios ecosistémicos contribuyen a la economía, a la calidad de vida de los ciudadanos y al desarrollo sostenible. Resulta recomendable la utilización de recursos públicos para financiar parcialmente proyectos que tienen una externalidad ambiental y social positiva (como tecnologías de riego y reforestación, por ejemplo), especialmente en un contexto de cambio climático (Galarza & Von Hesse, 2011).
- Los actores forestales involucrados son pequeños productores y comunidades indígenas que no tienen capacidad financiera para realizar el manejo sostenible del bosque. Incluir medidas de política que promueven el acceso productivo al bosque permiten generar condiciones necesarias para un desarrollo del sector y de las poblaciones involucradas (Galarza & Von Hesse, 2011).
- La gestión del riesgo ha sido incluido en la inversión pública como de carácter transversal. Es decir, incluyendo el análisis de riesgo en las distintas etapas de identificación, formulación y evaluación de proyectos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–. No obstante, también es posible incluir inversión pública de mitigación del riesgo de forma directa, que, desde un enfoque de gestión del riesgo, sea útil para el sustento de servicios ecosistémicos.
- La provisión de servicios ecosistémicos de los bosques está articulada con las estrategias de adaptación y mitigación frente al cambio climático y con el desarrollo bajo en carbono.

La incorporación de los servicios ecosistémicos –como los de los bosques– como inversión pública abriría el espacio para que se canalicen recursos a todo el conjunto de instrumentos de financiamiento promovidos por el Estado²¹. En el caso de la inversión pública directa, la inclusión del concepto permitirá justificar la realización de proyectos de reforestación productiva en el marco de los proyectos de Inversión Pública, Obras por Impuestos, Procompite y FONIPREL.

En cuanto a las alianzas público-privadas, la Ley N° 30167 las modifica abriendo la posibilidad de incluir proyectos de investigación aplicada e innovación tecnológica, mas no productivas. Esto restringe la promoción de alianzas productivas con el sector privado. De cualquier forma, la inclusión de los servicios ecosistémicos como bien público abre las posibilidades de que se puedan comprometer recursos públicos en las APP en aquellos casos que se identifique de necesidad pública la provisión de ciertos servicios ecosistémicos. En el caso específico de los bosques, existen varios espacios de esta necesidad pública, entre ellos, la regulación del clima. Las alianzas público-privadas son incluso más costo-eficientes en generar y mantener servicios ecosistémicos que la inversión pública pura, ya que se obtiene un apalancamiento mayor de recursos y ahorros en los recursos canalizados.

21 Al momento de elaborar este informe, la Dirección General de Política de Inversiones manifestó que la provisión de servicios ecosistémicos ya había sido incluido como bien público y, por tanto, sujeto de inversión pública. No obstante, los lineamientos e instructivos se venían desarrollando.

Capital de riesgo

El acceso o no al financiamiento en las primeras etapas de un emprendimiento son fundamentales para generar un entorno empresarial adecuado. La industria de capitales para emprendimientos es muy relevante en las grandes potencias económicas como Estados Unidos y Europa. En el sector forestal, caracterizado por altos niveles de riesgo y retornos de largo plazo a inversión, puede hacer mucho más complejo el acceso a crédito que para cualquier emprendimiento en general. De allí que destinar recursos financieros para estas primeras etapas puede marcar una enorme diferencia en el potenciamiento forestal. Esto es especialmente aplicable al fomento de las plantaciones forestales en áreas ya degradadas. Poder canalizar los recursos públicos hacia un fondo especializado de este tipo sería un logro importante.

El **mecanismo de operación deseado** es apoyar el financiamiento de empresas en proceso de escalamiento a través de capital de riesgo o venture capital, en que se aporta capital a empresas con alto potencial de crecimiento y elevados niveles de riesgo a cambio de un porcentaje de la empresa. Es fundamental indicar que el manejo de un fondo con estas características requiere una mayor pericia financiera y técnica, porque implica un conocimiento técnico mayor para la administración de los recursos. Al igual que los casos anteriores, la administración y la ejecución del fondo tendría que ser tutelado directamente por el FNBCC, en tanto cuente con especialistas en capital de riesgo o entregue su administración a administradores de capital de riesgo con experiencia y confianza.

En cuanto a los **impactos**, los fondos de inversión pueden ser muy útiles en usar los recursos de FNBCC eficientemente, para apalancar más recursos a través de la inversión privada al incentivar inversiones por parte de privados, accionistas y apalancamiento bancario. Un ámbito que se debe priorizar con este instrumento son las plantaciones forestales con fines comerciales en áreas públicas o privadas degradadas.

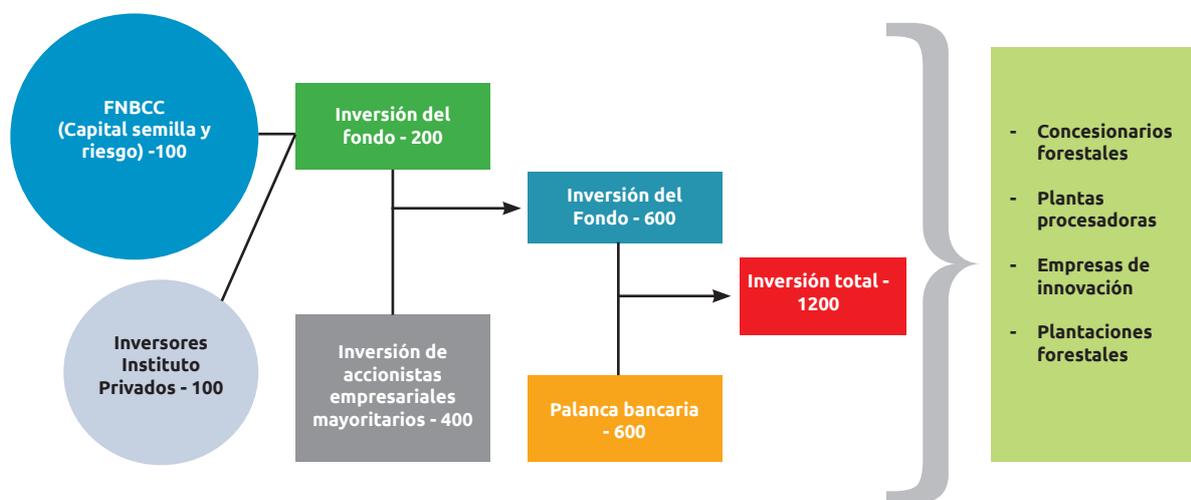
En cuanto a los **requerimientos técnicos**, la creación de un fondo de este tipo debería tomar como referente las lecciones aprendidas del Fondo Mivivienda S.A. (Ley N° 28579)²². Se trata de crear la figura de una empresa estatal de derecho privado, comprendida en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado –FONAFE— y adscrita a un sector competente (Ministerio de Agricultura y Riego, en este caso). La propuesta es que deberá ser supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en sus actividades financieras, y por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores del Perú –CONASEV–. Implementar un esquema de este tipo requiere la voluntad política del Estado y la disposición para destinar un volumen considerable de recursos financieros.

Otra opción es que en el marco del mandato fiduciario se creen fuentes de financiamiento externo (Noruega, Alemania, Reino Unido, Banco Mundial) para el eventual Fondo para los Bosques y el Clima por crearse y de los convenios de Pagos por Resultados que el Perú suscriba.

En cuanto al **dimensionamiento** del instrumento, en el caso del referente- el portafolio Fondo Mivivienda S.A. –, este alcanzó niveles de 207.22 millones de soles y 186.38 millones de dólares. Tener cuanto menos un portafolio que ascienda al 50% de estos recursos que sean destinados a ámbitos prioritarios como las plantaciones.

22 El Fondo Mivivienda S.A. tiene por objetivo la promoción y el financiamiento de la adquisición, el mejoramiento y la construcción de viviendas, especialmente las de interés social, la realización de actividades relacionadas con el fomento del flujo de capitales hacia el mercado de financiamiento para vivienda, la participación en el mercado secundario de créditos hipotecarios y la contribución con el desarrollo del mercado de capitales. Según la Memoria Anual 2013, la participación acumulada del Fondo Mivivienda S.A., respecto al sistema financiero, ascendió a 32.5% del total de colocaciones de crédito habitacional. El fondo tiene una fuerte orientación al financiamiento de viviendas de estrato medio (el principal producto, Crédito Mivivienda, financia inmuebles cuyo valor sea desde 14 UIT (51,800 soles) hasta 70 UIT (259,000 soles)), aunque también tiene productos para los estratos de menores ingresos y ha cumplido con dinamizar la oferta de vivienda en el país.

Modelo de intervención con el sector privado a través de capital de riesgo



Fuente: Elaboración propia

Requerimientos institucionales para el desarrollo de los instrumentos de financiamiento en las regiones

Los requerimientos para implementar los instrumentos no solo se limitan a definir modelos operacionales y necesidades técnicas, sino también necesitan los cambios institucionales u organizativos en los gobiernos regionales.

Políticas con visión del territorio

Una adecuada política de promoción de desarrollo productivo forestal que articule y defina responsabilidad entre las Gerencias de la Autoridad Regional Ambiental, Agricultura y las de Desarrollo Económico. Esto no solo implica que las regiones cuenten con documentos de planificación sectoriales como planes forestales regionales o planes de desarrollo económico, sino también con políticas verdaderamente territoriales. Esta articulación indispensablemente debe estar reflejada en políticas regionales del mayor nivel como los planes de desarrollo regional concertado –PDRC–. En este sentido, los PDRC deben plasmar una mayor articulación de las ARA, DE, Agricultura y otros actores importantes, los que impulsarán el desarrollo sostenible de los bosques de la Amazonía de acuerdo con los lineamientos establecidos por el PNBCC, SERFOR y el PDRC.

Capacidades de gestión

Los gobiernos regionales también deben definir funciones, reglamentos y políticas que regulen la operatividad y la toma de decisiones de los instrumentos técnicos, como los financieros señalados en estos documentos. La organización operadora de cada instrumento deberá contar con capacidad de monitorear proyectos, administración de recursos financieros por encargo y autorizaciones legales y tributarias que corresponda.

La gestión de los instrumentos debe ir acompañado de capacidad para plantear estrategias, proyectos y soluciones técnicas de cualquier índole para el fomento productivo en temas claves como las dinámicas del mercado, especialmente en: i) mercados especiales preferentemente (verdes), estrategia de comercialización, cadenas productivas, asociatividad empresarial, innovación tecnológica, entre las principales; ii) conocimiento de gestión pública para articular las iniciativas; y iii) mecanismos financieros que involucren a las diferentes instituciones especializadas.

Consolidación de las Autoridades Regionales Ambientales

La operatividad eficiente de algunos instrumentos exige la implementación plena de las funciones de las ARA, la culminación de las transferencias de funciones, y la participación y compromiso de los GORE amazónicos a fin de asignar los recursos humanos, logísticos y financieros necesarios para implementar los instrumentos de gestión requerida. La situación de avance de la implementación de la ARA es muy heterogénea, dos de ellos están proceso de diseño, uno con expediente técnico, y dos tienen implementado la ARA. Algunas regiones, como Amazonas y Ucayali, cuentan con expediente de proyecto de inversión pública para fortalecer e implementar respectivamente la ARA; experiencia que debería replicarse. Sin embargo, Presupuestos por Resultados, planteados desde una lógica territorial son fundamentales para canalizar los recursos necesarios. No se puede pretender ninguna política de fomento forestal mientras que los responsables de su implementación no tengan presupuesto.

También se requiere que las ARA hagan efectivo una unidad de promoción forestal que equilibre el sesgo de conservación estricta y los lleve también a un rol implementador de instrumentos financieros de fomento forestal. Actualmente, existen avances importantes de los sistemas de conservación forestal, pero se requiere ampliar aún más la mirada, ya que con solo esta herramienta no se cubre el total de los bosques productivos.

Fuente: Elaboración propia

IV. Condiciones habilitantes

Sin las condiciones habilitantes, sería difícil promover el potencial del sector forestal de tal forma que se detenga la deforestación. Las condiciones habilitantes son “el clima de negocios”, que los actores forestales necesitan para disminuir sus riesgos y contar con las facilidades para desarrollar sus emprendimientos. Las cinco regiones del CIAM presentan diferentes avances en el establecimiento de condiciones habilitantes:

- Instituciones fortalecidas con funciones claras en diferentes niveles de gobierno
- Procedimientos simplificados
- Monitoreo de bosques y de la deforestación
- Gestión de la investigación científica para la toma de decisiones
- Ordenamiento y zonificación forestal
- Adecuada clasificación de suelos
- Otorgamiento de títulos habilitantes forestales
- Titulación y cesión en uso de comunidades nativas y campesinas
- Catastro forestal
- Saneamiento físico-legal
- Control y vigilancia de la tala ilegal y del tráfico de fauna silvestre
- Implementación del Plan Anticorrupción Forestal

Es evidente que todas estas condiciones requieren financiamiento, que, por sus características de ser gastos recurrentes, deben provenir principalmente del sector público a través de los programas. Sin embargo, los recursos del FNBCC sí pueden financiar proyectos de inversión pública, indispensables especialmente para la puesta en marcha de procesos, o actividades claves o mejoras sustanciales de los servicios actuales que prestan el Estado.

Proyectos de Inversión Pública –PIP–

Los proyectos de inversión pública son el principal instrumento de inversión del Estado peruano y se realizan mediante el SNIP. En el banco de proyectos del SNIP existen cerca de 700 PIP declarados viables, que están orientados a actividades de reforestación y, más bien, son escasos aquellos que promueven las condiciones habilitantes que el sector forestal requiere para su desarrollo. Para ello, es necesario definir lineamientos específicos de PIP en que se detallen cuáles son aquellas “condiciones habilitantes” que pueden ser objetivos de inversión pública.

Los gobiernos regionales, provinciales y locales podrían presentar propuestas de PIP viables al FNBCC para acceder a estos recursos. Los PIP pueden ser objetivos de financiamiento por parte del FNBCC siempre que respondan a prioridades previamente definidas. Entre las prioridades de inversión pública de condiciones habilitantes forestales que podrían ser objetivos de financiamiento del FNBCC están:

- Promover unidades de fomento productivo forestal en los GORE
- Investigación/innovación en sistemas agroforestales adaptados al contexto local
- Sistemas de información forestal regionales articulados al nacional
- Ordenamiento forestal /títulos habilitantes
- Sistemas de monitoreo y control

Actualmente, el SNIP no permite canalizar inversiones públicas para proyectos productivos²³. Sin embargo, la Dirección General de Política de Inversiones está preparando un lineamiento para que la provisión de los servicios ecosistémicos sea incluida como bien público y, por tanto, sujeta de inversión pública. Esto abre la posibilidad para que los recursos de carbono forestal ingresen también al SNIP. Desde el concepto de generación de servicios ecosistémicos podrían incluirse temas como el mantenimiento de la biodiversidad, captura hídrica, contención de suelos, prevención de riesgos, etc., en áreas públicas y que en el largo plazo puedan ser concesionados para aprovechamiento forestal. En este sentido, se recomiendan al PNCB y al SERFOR realizar seguimiento a la elaboración de estos lineamientos y/o liderar la aprobación de una norma que considere la provisión de los servicios ecosistémicos del bosque como un bien público.

Otro problema de los PIP actualmente es que a nivel de preinversión se presentan fallas de coordinación y cooperación que generan pérdida de recursos públicos. Muchos perfiles e incluso estudios a nivel de factibilidad son desarrollados sin considerar ex ante la viabilidad de su localización, por lo que son declarados inviables posteriormente al no internalizar el SNIP información básica, como la zonificación económica ecológica, o la generada por el sistema nacional de áreas protegidas, respecto a la localización de sus áreas de amortiguamiento.

Sin embargo, cada una de las regiones amazónicas tiene diferentes especificidades en sus necesidades de implementación. A continuación, se muestra información general de la situación.

23 Los proyectos de reforestación son clasificados como medio ambiente y destinados al aumento de la cobertura del bosque para ofrecer servicios ecosistémicos.

Condiciones habilitantes para el desarrollo del sector forestal

Actividad	Concepto
Instituciones fortalecidas con funciones claras	<ul style="list-style-type: none"> • Concluir la implementación de institucionalidad ambiental / forestal (ARA/ AFR). • Implementar servicio civil forestal en los GORE. • Fortalecer las medidas de monitoreo y control.
Procedimientos simplificados	Identificar el listado de servicios ofrecidos a los usuarios y establecer procesos claros y rápidos, especialmente en la aprobación de los planes de manejo forestal y las verificaciones, y otorgamiento de títulos. Esta actividad debe estar enmarcada en los instrumentos de la Modernización de la Gestión Pública.
Monitoreo de bosques y de la deforestación	A la fecha, existe información e iniciativas sobre monitoreo de la deforestación (Mapa de la Deforestación, Convenio OTCA, etc.). Se requiere definir cómo los gobiernos regionales se articulan a estos sistemas.
Aumento de la cooperación y la coordinación	No existe un espacio formal de diálogo vinculada a los bosques y el cambio climático en los gobiernos regionales (existen solo las MSAR). Se requiere una mesa técnica del sector forestal destinada a promover políticas productivas.
Gestión de la investigación científica para la toma de decisiones (SNIFFS)	<ul style="list-style-type: none"> • Definir una agenda de investigación forestal regional con un enfoque de demanda de mercado. • Fomento de estudios priorizados a más actores: entidades públicas o privadas de investigación.
Comunicación	La generación de una plataforma de libre acceso a la información forestal, a través del SNIFFS, debe trabajarse en el corto y mediano plazo, ya que éste sería el espacio para la difusión de la información.
Ordenamiento y zonificación forestal	No existe programación para adelantar actividades en el ordenamiento y la zonificación forestal para la correcta asignación de derechos a los usuarios del bosque. En el ámbito regional se debe establecer un grupo coordinador técnico y avanzar en la clasificación de superficies boscosas de acuerdo con sus procesos de ZEE y actualizar las ZEE en los casos que se apliquen.
Otorgamiento de títulos habilitantes forestales	En el ámbito regional, hay una necesidad importante de apoyar a los pequeños usuarios para definir planes de manejo forestal que les permitan acceder a títulos habilitantes.
Titulación y cesión en uso de comunidades nativas y campesinas	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar las actividades de saneamiento legal de los territorios indígenas y comunidades campesinas para establecer claramente sus espacios asignados. • Asegurar no fomentar la titulación como áreas de uso agrícola a suelos con aptitud forestal.
Constancias de posesión para sistemas agroforestales (cesión en uso)	Implementar el esquema de cesión en uso para áreas ya intervenidas con cambio de uso del suelo y fomentar la inversión para el desarrollo de sistemas agroforestales en el marco de la nueva Ley Forestal.
Catastro forestal	En el marco de un proyecto de SERFOR financiado por la CAF, se considera el catastro de tierras y bosques como apoyar a concluir el Inventario Forestal en Bosques de Producción Permanente con fines de Concesiones Forestales Maderables e Inventario Nacional Forestal. Sin embargo, se deben incluir recursos para completar el catastro nacional no solo de BPP, sino también de todos los diferentes tipos de zonificación forestal.

Actividad	Concepto
Asistencia técnica y desarrollo de capacidades en usuarios	<p>Por su parte, los regionales deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la elaboración de un plan de asistencia técnica adecuado al contexto local. • Administrar los recursos logísticos y humanos para las capacitaciones realizadas en el año. • Recibir asesoría y monitoreo del SERFOR.
Innovación y desarrollo de nuevos paquetes productivos y transferencia de tecnológica.	<p>En concreto, no existe programación efectiva de este tema en los órganos nacionales competentes, salvo los trabajados por el INIA. Se sugiere la realización de dos subactividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar un inventario de paquetes tecnológicos agroforestales y prioridades de transferencia como parte del Plan de Innovación Forestal. • Determinar la posibilidad de hacer procesos de licitación pública de un programa de transferencia tecnológica. Los servicios de la entidad contratada deben incluir la identificación de beneficiarios, elaboración de manuales, asistencia técnica, implementación de módulos productivos y el reparto de material de propagación. • Monitoreo del proceso y resultados de quienes ofrecen los servicios a los usuarios.
Desarrollo de mercados y de oferta productiva para la misma	<p>MINAGRI y SERFOR han realizado la promoción de certificaciones ambientales de productos forestales y fauna silvestre, así como la posibilidad de establecer como requisito de las compras públicas un certificado forestal.</p> <p>No obstante, se sugiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con PROMPERÚ para incluir una unidad de comercio en sector forestal. • Estudio de mercado sobre la demanda internacional de productos maderables y no maderables y establecer especies de promoción priorizada. • Implementar un sistema de compras del Estado de madera certificada.
Recuperación de ecosistemas de bosques deforestados y degradados	<p>MINAGRI/SERFOR ha realizado avances en establecimiento de viveros para recuperación de áreas forestales degradadas o alteradas y promoción de recuperación de áreas degradadas asociado a Agrorural e INIA.</p> <p>No obstante, se sugiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mapeo de PIP vinculados a recuperación de áreas degradadas. • Asesorar a los gobiernos regionales en elaboración de PIP forestales basados en generación de servicios ecosistémicos públicos.
Áreas Naturales Protegidas	<p>Mejorar la articulación de los procesos regionales de áreas de conservación y las transferencias de conocimientos de gestión de lo nacional a lo regional.</p>
Control y vigilancia de la tala ilegal y del tráfico de fauna silvestre	<p>MINAGRI/SERFOR tiene programado actividades de fiscalización ambiental. No obstante, uno de los objetivos debe ser crear capacidades en los gobiernos regionales para realizar esta actividad en el ámbito de sus competencias.</p>
Implementación del Plan Anticorrupción Forestal	<p>Desarrollo e implementación del Plan Anticorrupción del sector forestal.</p>
Articulación con las estrategias de lucha contra actividades ilícitas	<p>Incluir el espacio de diálogo para la discusión de cómo las actividades ilegales en la Amazonía afectan a los bosques y que toda acción de lucha contra éstas se asegure no solo su control, sino también impedir la afectación del bosque. Ello debe involucrar a actores que promuevan indirectamente cambios de uso del suelo forestal como programas de desarrollo alternativo, créditos agrarios, etc.</p>

V. Conclusiones

Recomendamos al FNBCC que establezca acciones elegibles a través de **instrumentos financieros** que puedan generar cambios transformacionales. Hacerlo así tendrá los siguientes beneficios:

- Permite la implementación de instrumentos que abordan distintas realidades de forma integral el paisaje forestal: áreas deforestadas y degradadas, dedicadas a agricultura y ganadería; áreas de manejo forestal con fines productivos; y vinculadas a áreas naturales protegidas.
- Los instrumentos de financiamiento permiten acercar los recursos a los usuarios finales de los bosques; posibilita responder con una lógica de distribución de beneficios con los que en el terreno vienen implementando esfuerzos de conservación de bosques y de aumento del stock de carbono.
- Facilitan el uso eficiente de recursos, capacidades de gestión, manuales de operación definidos y procesos que las regiones desarrollan desde hace años y que contribuyen a consolidar sus capacidades.
- Una lista taxativa de actividades elegibles (cómo se planteó el Fondo Amazonía) no necesariamente pueden responder a la enorme variedad de contextos locales; mientras que priorizar instrumentos elegibles hace que cada espacio regional pueda determinar actividades elegibles ex post. Las actividades elegibles responden únicamente al “¿qué hacer?”, mientras que los instrumentos elegibles responden al “¿cómo hacerlo?”.

Instrumentos elegibles propuestos para el Fondo Nacional de los Bosques y el Clima –FNBCC–, según modalidades

Modalidad	Propósito	Instrumentos	Beneficiarios del financiamiento
A. Preservación de espacios forestales esenciales	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la sostenibilidad de las ANP 	<ul style="list-style-type: none"> PAES RSE Transferencias directas condicionadas 	<ul style="list-style-type: none"> Pequeños productores organizados Concesiones de conservación y ecoturismo, áreas de conservación privada–empresas y ciudades
B. Actividades productivas sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la competitividad e innovación de los bosques productivos manejados sosteniblemente Reconversión de áreas de aptitud forestal en sistemas productivos sostenibles 	<ul style="list-style-type: none"> Procompite Créditos agrarios Fondo de innovación y emprendimiento Fondos de capital de riesgo Alianzas público-privadas productivas 	<ul style="list-style-type: none"> Asociaciones y cooperativas Centro de investigación Organizaciones no gubernamentales Empresas privadas
C. Condiciones habilitantes	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo institucional y mejora de los mecanismos de control 	<ul style="list-style-type: none"> PIP 	<ul style="list-style-type: none"> Entidades ambientales, agrícolas y de soporte de los niveles nacionales, regionales y locales Instituciones de apoyo al fomento productivo y la investigación Entidades de control ambiental y lucha contra actividades ilícitas

Bibliografía

ADEX. Boletín Informativo, mayo de 2013.

AGROBANCO. (2014). Memoria Institucional 2013.

AIFBN (2013). "El Quinto Poder". Recuperado el 6 de noviembre de 2013, de "Diez razones para rechazar la ley de fomento forestal": <http://www.elquintopoder.cl/medio-ambiente/diez-razones-para-rechazar-la-ley-de-fomento-forestal/>

Banco Mundial (2006). Análisis Preliminar sobre Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación del Sector Forestal en el Perú.

BCRP (2014). Series Estadísticas Anuales. Lima.

BID (2012). Desafíos para una agricultura con bajas emisiones de carbono y conservación forestal en Brasil.

BID (2012). Elementos para la identificación de áreas con mayor potencial para reducir emisiones de GEI en el sector forestal. Helsinki/Lima.

CC, P (2012). Lanzamiento del Proyecto Plan CC. Planificación ante el Cambio Climático.

CDP (2013). Global Forest Report 2013. The Commodity Crunch: Value at Risk from Deforestation.

CODESAN (2013). Mecanismos para compartir beneficios en cuencas hidrográficas.

CONAF (2013). Chile, por un país forestal sustentable. Santiago de Chile.

CONAF (2013). Medidas nacionalmente apropiadas de mitigación.

Conget, C. F. (2011). Hacia un nuevo modelo forestal en Chile.

Cordero, D. (2011). Una mirada integral a los bosques de Perú. Quito, Ecuador: UICN.

Coronel, D. (2011). Evaluación de la demanda interna de servicios ecosistémicos en la Amazonía Peruana. CIAM.

Douglas White, S., et. ál. (2010). Alternatives to Slash-and-Burn (ASB) in Peru Summary Report and Synthesis of Phase II.

- Dourejanni, M. (2006). Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía del Sur de Perú.
- EIA (2010). "El sector forestal peruano. ¿Listo para el nuevo escenario internacional? "
- El Peruano (2013). "Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre -SERFOR". Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI.
- FAO (2010). Evaluación de los recursos forestales mundiales.
- Fondebosque/FAO (2010). Mecanismos de Financiamiento para el Sector Forestal en el Perú.
- Galarza, E. y Von Hesse, M. (2011). Costos y beneficios de la adaptación al Cambio Climático en América Latina.
- GIZ (2014). Conservando bosques comunitarios en el Perú. Sistematización del Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios. Primera Fase 2010-2013.
- ICAPE (2012). NAMA Café: una herramienta para el desarrollo bajo en emisiones.
- Inga, M. y Mendoza, J. (2013). Comunidades, conservación y desarrollo. Hacia un proyecto de ley de financiamiento de las transferencias directas condicionadas para la conservación de bosques y mitigación del cambio climático. Lima: CBC/GIZ.
- Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana –IIAP– (2009). Amazonía Peruana: visión de desarrollo, potencialidades y desafíos. Iquitos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI– (2009). Mapa de Desnutrición Crónica en niños menores de cinco años a nivel provincial y distrital 2007. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI– (2009). Resultados definitivos de los censos en comunidades indígenas de la Amazonía peruana. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI– (2012). Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2007-2011. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI– (2014). "Perú en cifras". Recuperado el 1 de agosto de 2014, de sitio web del INEI: <http://www.inei.gob.pe/>
- IPCC (2007). Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Resumen para responsables de política.
- Jorge Rodríguez, et ál. (2014). Elaboración de Lineamientos para el desarrollo de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.
- MEF (2012). Agenda de Competitividad 2012-2013.
- MEF (2013). "Economía de Cambio Climático". Recuperado el 6 de noviembre de 2013, de http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=335&Itemid=100234&lang=es

- MEF (2013). Marco Macrofiscal del Perú. Propuestas para fortalecerlo.
- MEF (2014). Reporte Ejecutivo de agosto 2014. Unidad Técnica Procompite.
- MINAET (2011). Plan Nacional de Desarrollo Forestal - Costa Rica.
- MINAG (agosto de 2013). Política Nacional Forestal y Fauna Silvestre.
- MINAGRI (2011). Plan Nacional Anticorrupción del sector Forestal y de Fauna Silvestre.
- MINAGRI (2013). "La importancia de los bosques". Recuperado el 6 de noviembre de 2013, de <http://dgffs.minag.gob.pe/index.php/importancia-de-los-bosques#>
- MINAM (2009). Política Nacional del Ambiente.
- MINAM (2010). Segunda Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- MINAM (22 de julio de 2011). "Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ley 29763". Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
- MINAM (2011). Perú, país de bosques. Lima.
- MINAM (2011b). Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático.
- MINAM (2012). Consultoría en intervenciones de entidades públicas sectoriales en conservación de bosques, cambio climático y desarrollo rural (Informe preliminar).
- MINAM (2013). Propuesta de Inversión Forestal –FIP Perú–. Documento borrador.
- MINAM (Marzo de 2014). Lineamientos de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático. Informe de consultoría. Documento no publicado.
- MINAMBIENTE. (2013). Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono –ECDBC–.
- MINCETUR (2011). Matriz de cumplimiento del Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos (APC).
- MINCETUR (Enero de 2013). Noticia N° 002-2013. Recuperado el 6 de noviembre de 2013, de "Estados Unidos reconoce importantes avances en el comercio de productos maderables de Perú": http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/prensa/2013/noticia_002_2013.html
- MINAM (2009). Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Lima.
- MINAM (2010). Perú: Economía y Diversidad Biológica. Lima.
- Ministerio del Ambiente –MINAM– y Ministerio de Agricultura –MINAG– (2009). Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Memoria Descriptiva. Lima.

ONFCR (2012). Informe de Labores 2012.

PROMPERÚ (2004). Plan Estratégico Nacional Exportador –PENX– 2003-2013. Plan Operativo Exportador Forestal-Maderable.

SERNANP (2014). Avance y resultados preliminares en la implementación del PAES/PRONANP.

Suárez de Freitas, G. (Marzo de 2012). Elementos para una política forestal en el Perú. Lima.

UNEP (2010). Hacia una Economía Verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de formulación de las políticas.

UNODC (2013). Monitoreo de Cultivo de Coca 2012.

Wilkeman, S., et. ál. (2011). MRV para NAMAs: Seguimiento de avances al promover un desarrollo sustentable.

Yamada, G. (2012). “Patrones de migración interna en el Perú reciente”. En Empleo y protección social. Lima.

Siglas y Abreviaturas

ACR	Área de Conservación Regional
ANP	Áreas Naturales Protegidas
APP	Alianzas Público-Privadas
ARA	Autoridad Regional Ambiental
BNDE	Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil
CBC	Conservación de Bosques Comunitarios
CCNN	Comunidades Nativas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CELADE	División de Población para la CEPAL
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIP	Programa de Inversión Forestal
FNBCC	Fondo Nacional de Bosque y Cambio Climático
FONDESAM	Fondo de Desarrollo Amazónico
FSC	Certificación Forest Stewardship Council
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GORE	Gobierno Regional
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y de Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
OT	Ordenamiento Territorial
PAES	Programa de Actividades Económicas Sostenibles
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNBCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques
PRONANP	Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSE	Pago por Servicios Ecosistémicos
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SERNAMP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques
TDC	Transferencias Directas Condicionadas
UE	Unión Europea
ZEE	Zonificación Económica y Ecológica

