



Coordinadora del Proyecto REDD+ Pagos Basados en Resultados, PNUD
(maureen.ballester@undp.org)

El Acuerdo de Pago Basado en Desempeño (APBD) como mecanismo exitoso de implementación del financiamiento climático: el proyecto REDD+ Pagos Basados en Resultados-Costa Rica

Maureen Ballestero
Jorge Cole



Especialista Senior en Ciencias Sociales del Proyecto Proyecto REDD+ Pagos Basados en Resultados, PNUD
(jorge.cole@undp.org)

Como resultado del mejoramiento del marco legal e institucional realizado en los años 90, Costa Rica revertió la deforestación de sus bosques y recuperó la cobertura forestal, llegando en el 2021 a un 57.1 % del área total del país (Sistema Nacional de Áreas de Conservación, 2020). En reconocimiento por la remoción de 10.6 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono capturadas por los bosques nacionales, entre el 2014 y 2015, el Fondo Verde del Clima reconoció a Costa RICA US\$ 54.1 millones, que implementa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto REDD+ Pagos Basados en Resultados (PBR). De este monto, el 86.4 % (alrededor de US\$ 46.7 millones) se transferirán, durante 2021-2026, a dos instituciones estatales claves para mantener los bosques y evitar su degradación, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Dichos recursos tendrán como finalidad: 1. mejorar y ampliar el Pago por Servicios Ambientales (PSA) en tierras privadas y en territorios indígenas, mediante el fortalecimiento y la auditoría técnica del Programa de Pago de Servicios Ambientales

de FONAFIFO y 2. ayudar al combate y la prevención de incendios forestales en tierras patrimonio natural del Estado, a través de la auditoría de resultados y el fortalecimiento del Programa Nacional de Manejo del Fuego de SINAC.

Complementariamente, el 14 % restante de los recursos se emplea para asegurar el cumplimiento de las condiciones habilitantes de REDD+. Estas condiciones incluyen contar con un sistema de información de salvaguardas para mitigar y prevenir riesgos sociales y ambientales, poner en marcha un plan de participación y uno de género y contar con un mecanismo de información, retroalimentación e inconformidades (MIRI) asociadas a actividades de la Estrategia Nacional REDD+ Costa Rica. A su vez, se consideran los apoyos a la Secretaría de REDD+ para las tareas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las emisiones evitadas.

Desde la génesis de este proyecto se consideró que el mecanismo para transferir los recursos a las entidades nacionales líderes de REDD+ (FONAFIFO y SINAC) debería *ser ágil, eficiente, técnicamente sólido, transparente y construido por las partes*. El mecanismo seleccionado para ello es el denominado Acuerdo de Pago Basado en Desempeño (APBD), instrumento de reciente uso en la escena global del financiamiento climático, que ha despertado el interés de distintos actores (gobiernos, organismos financieros y agencias de cooperación internacional), debido a que garantiza impactos medibles en plazos menores al del financiamiento

tradicional y se apoya en contextos institucionales que favorecen una buena administración, el impulso a la innovación y el mejoramiento continuo. Otra particularidad de este esquema es que no adelanta dinero para ejecutar el proyecto, sino que se basa en los resultados y metas acordadas entre las partes firmantes del acuerdo. Tampoco requiere de una auditoría financiera, porque las instituciones beneficiadas deben seguir la normativa nacional para el control de los fondos públicos. La auditoría que se realiza es de carácter técnico y se basa en asegurar la calidad de los resultados mediante el uso de indicadores específicos, medibles, realistas y correspondientes a un plazo definido.

Para 2021, el APBD del Proyecto REDD+PBR contempló 23 indicadores: diez asociados al Programa Nacional de Manejo del Fuego y 13 asociados a PSA en tierras privadas no indígenas. Para 2022, se evaluaron 32 indicadores, 17 para PSA en tierras privadas, cinco para PSA en territorios indígenas y diez para prevención de incendios forestales. Cada indicador establece metas, un sistema de bonificaciones por encima de la meta y umbrales mínimos de cumplimiento. Este tipo de enfoque proporciona mayor incentivo para que las partes (SINAC y FONAFIFO) registren mejores resultados, aumentando las capacidades de monitoreo de impactos socioambientales (PNUD, 2017) y mediciones de impactos con perspectiva de género. Los indicadores seleccionados, además de registrar una línea base en su

primer año, están íntimamente relacionados con el cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales de REDD+, establecidas por la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático e integra estándares sociales y ambientales de PNUD, asociados al respeto a los derechos humanos (como derechos laborales y violencia de género).

La construcción de indicadores, la verificación y los desembolsos a las partes son aspectos de gran cuidado cuando se utiliza este tipo de instrumentos. En ambos periodos de verificación, se contrató un equipo auditor independiente, como mecanismo de imparcialidad y veracidad. De manera conjunta y consensuada entre las partes firmantes del APBD, se revisaron y ajustaron los indicadores y se construyó la metodología de verificación. Como parte de esta verificación, se realizaron giras exploratorias, análisis de la información suministrada en escritorio y en campo. Por último, se discutieron los hallazgos y los resultados del informe final presentado por los auditores.

Como respaldo, cada sesión fue documentada y se implementó un libro de hallazgos, que contempló la revisión de escritorio y de campo. Además, previo a la construcción de la metodología de validación de los resultados, el equipo auditor revisó información y visitó los dos programas beneficiarios.

Los indicadores establecidos para el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA) se relacionan con los siguientes elementos para las modalidades

de servicios ambientales de protección de bosque y de sistemas agroforestales:

- Cantidad de hectáreas en PSA, modalidad protección de bosque.
- Cantidad de árboles en PSA, modalidad sistemas agroforestales.
- Cantidad de jóvenes y mujeres beneficiadas con el programa de PSA, en ambas modalidades.
- Hectáreas de PSA ubicadas en distritos con índice de desarrollo social bajo y muy bajo.
- Porcentaje de contratos de PSA sin daños en sus propiedades (como tala o cacería), que se catalogan como incumplimientos en los contratos de PSA.
- Materiales y campañas de divulgación sobre derechos humanos, derechos de las mujeres, violencia contra las mujeres, hostigamiento sexual y derechos laborales.
- Para el componente de PSA en territorios indígenas, se midieron indicadores relacionados con:
 - El no pago de PSA a personas no indígenas dentro de territorios indígenas.
 - La existencia de cartas de interés de los gobiernos locales y otras organizaciones de los territorios manifestando su voluntad de participar en los procesos territoriales relacionados con la Estrategia REDD+ Costa Rica.
- Cantidad de hectáreas de PSA protección de bosque y regeneración en territorios indígenas.

- Cantidad de árboles en la modalidad de PSA sistemas agroforestales.

Para el Programa Nacional de Manejo del Fuego, los indicadores se relacionaron con los siguientes elementos:

- Porcentaje de incendios forestales atendidos en patrimonio natural del Estado.
- Porcentaje de área afectada de bosque y ecosistemas de páramo.
- Participación de jóvenes y mujeres en las brigadas de incendios forestales.
- Capacitaciones o instalación de capacidades y adquisición de equipos.
- Número de personas capacitadas en cursos de bomberos forestales, uso eficiente del agua y manejo de incidentes en incendios.
- Contar con el 100 % de los bomberos y bomberas forestales cubiertos con una póliza de seguro de riesgos de accidentes.

El diseño de los indicadores del APBD tiene dos aspectos que se deben resaltar. El primero es que responden a aspectos técnicos de impacto, o sea, los resultados y metas que se quieren obtener se reflejan en los indicadores de desempeño y resultados de los dos programas a auditar; el segundo, se refiere a que el cumplimiento de indicadores se traduce en una retribución financiera a las entidades auditadas. El monto económico asociado a cada indicador obedece a un cálculo y a una propuesta consensuada de

valor. Por ejemplo, para los rubros de hectáreas y árboles en PSA, se estableció el monto que FONAFIFO le paga a las personas participantes de PSA por hectárea, más los costos administrativos, dando como resultado, en el caso de protección de bosque, US\$ 64 por hectárea.

En lo que respecta al PPSA y FONAFIFO, en los dos años que se ha implementado el APBD, en total se registraron 395 644 ha en contratos de PSA de protección de bosque vigentes y reconocidos a FONAFIFO. Se debe anotar que los datos recabados se vuelven una línea base y flujo de información para elementos de género, pequeños propietarios, jóvenes y pueblos indígenas, asociados al proyecto y al tema de salvaguardas.

Respecto al PSA en territorios indígenas, la auditoría verificó que no se registraron pagos a personas no indígenas y, por otro lado, se reconoció la existencia de 23 notas de organizaciones indígenas interesadas en seguir participando en procesos de protección y gestión sostenible de los bosques, así como en el control de la degradación forestal acorde con sus derechos culturales. Para 2022, la auditoría validó que FONAFIFO maneja contratos al día en 16 territorios indígenas, lo cual representa 42 289 ha de PSA en la actividad de protección de bosque, 880 ha en PSA por regeneración de bosque y 485 202 árboles en PSA de sistemas agroforestales. Con estos resultados, se abrió paso a la transferencia de US\$ 3 331 418, que se reinvertirán en los territorios indígenas a partir

de procesos participativos que se realizan como parte de la Estrategia REDD+ Costa Rica y el Proyecto REDD+PBR.

Para el Programa Nacional de Manejo del Fuego, el SINAC ha alcanzado resultados importantes. Por ejemplo, la cobertura y atención probada o verificada de incendios forestales dentro del Patrimonio Natural del Estado por parte del SINAC fue de 95 %, superando la meta de atención de un 90 % de los incendios para la temporada 2021 y 2022. En cantidad de equipo, se logró verificar equipos distribuidos en nueve áreas de conservación y con un valor cercano a US\$ 180 000. En cuanto a indicadores de capacitación, más de 250 personas participaron en los cursos de bomberos forestales, uso eficiente del agua y manejo de incidentes en incendios. Estas personas recibirán el próximo año capacitación sobre derechos humanos, derechos de las mujeres y violencia contra las mujeres, para medir los indicadores asociados a participación de mujeres, jóvenes y personas capacitadas.

Dentro de las condiciones que deben considerarse para implementar un acuerdo similar al APBD que mantiene Costa Rica, es vital la selección adecuada de programas sólidos, con mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de monitoreo cuyos procesos estén bien documentados en el tiempo y estén apoyados con el uso de tecnología. Adicionalmente, deben existir las mejores condiciones administrativas que faciliten la buena gestión de los fondos transferidos y la rendición de cuentas.

La revisión y los ajuste a los indicadores entre los especialistas de los programas y el intermediario financiero es medular para que cumplan las condiciones requeridas. Resulta muy importante identificar los equipos de personas técnicas en cada entidad, que sean claves para discutir, codiseñar e implementar un mecanismo de esta naturaleza, lo que a su vez requiere crear condiciones y capacidades locales para abordar esta gestión, en los mejores términos posibles, para todas las partes implicadas.

Contar con una auditoría internacional, como un criterio neutral e independiente, permite asegurar y validar que los impactos son realmente medibles y esto demuestra la eficacia de este tipo de mecanismos. La evaluación también ha permitido señalar áreas de mejora, como el uso de mejores tecnologías de información, ampliar capacitaciones a actores claves, tales como funcionarios, organizaciones locales y en especial, a los regentes forestales.

El APBD permitió movilizar casi el 80 % de los recursos planificados en un período inferior a dos años y ha creado evidencia del abordaje de las salvaguardas ambientales y sociales, como es la participación de las mujeres, jóvenes y pequeños propietarios, el impacto del PSA en zonas con índice de desarrollo social más bajo y la obligatoriedad en el uso de pólizas de seguro de riesgos por accidentes y emergencias para bomberos y bomberas forestales. Adicionalmente, en el segundo año de auditoría, se incluyeron indicadores

relacionados con salvaguardas que se relacionan con temas de gobernanza y participación de partes claves como pueblos indígenas, pequeños propietarios, jóvenes y mujeres.

El financiamiento climático dado a los países tropicales, como el otorgado por el Fondo Verde del Clima a Costa Rica, es un mecanismo de compensación para enfrentar el cambio climático. Nuestro país ha sido pionero en la promoción y aplicación de un instrumento novedoso para potenciar estos recursos, el APBD, que premia las acciones institucionales para evitar la pérdida y degradación de los bosques y a la vez, permite que los recursos financieros fluyan y se inviertan de manera pronta en acciones de impacto en las comunidades rurales del país.

Referencias

- Delalande, L., Reyes, M. y Plata, C. (24 de enero de 2020). Pago por Resultados, de la promesa a la realidad. Evaluación en América Latina y el Caribe sobre gestión pública y transparencia. *Ethos Innovación en Políticas Públicas*. https://www.ethos.org.mx/desarrollo-sostenible/publicaciones/pago_por_resultados_de_la_promesa_a_la_realidad_evaluacion_en_america_latina_y_el_caribe_sobre_gestion_publica_y_transparencia
- Fritsche, G. B., Soeters, R., & Meessen, B. (2015). *Manual de pago por desempeño*. Banco Mundial. <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464805479>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación [SINAC]. (2022). *Mapa de bosques y otras tierras de Costa Rica 2021*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. <https://www.sinac.go.cr/ES/bimapas/Paginas/mabosq2021.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Ministerio de Ambiente de Costa Rica [MINAE]. (2021). Acuerdo de Pago basado en desempeño para el proyecto REDD+ Pagos Basados en Resultados. *Fondo Verde del Clima*. <https://reddcostarica.net/fondo-verde-para-el-clima/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2017). *Pagos basados en el desempeño*. <https://popp.undp.org/es/procedimiento/pagos-basados-en-el-desempeno>
- SCS Global Services. (2021). *Informe Final de Verificación de indicadores del APBD del Proyecto REDD+ Pagos Basados en Resultados, 2014-2015*. SCS Global Services.