

TALLER SUB-REGIONAL CONO SUR
ESTRATEGIAS NACIONALES DE FINANCIAMIENTO FORESTAL

5 de Diciembre de 2006, Santiago de Chile, Chile

Reflexiones sobre los resultados de los documentos país ENFF del Cono Sur

Antecedentes

El objetivo del Proyecto de mecanismos financieros, ejecutado por FAO/UICN es de conocer los sistemas de financiamiento del manejo forestal sostenible en los países de Latino América para aportar al diseño de Estrategias Nacionales de Financiamiento Forestal que deben ser componentes de los programas forestales nacionales.

Con el término de mecanismos financieros para el manejo forestal se entienden los mecanismos en su más amplio sentido (y no solamente de pagos de servicios ambientales).

Los mecanismos de subsidio y crédito para el manejo forestal

Se identificaron en los países del Cono Sur varias alternativas de subsidio y de crédito, que se caracterizan por la amplia participación del Estado: inversiones directas del mismo Estado, subsidios, exoneraciones de impuesto, incentivos y créditos (con ó sin subsidio al monto y con y sin subsidios a las tasas de interés).

La fuente de los instrumentos son en general las Tesorerías y en algunos casos, un financiamiento por parte de la cooperación (técnica) internacional.

Para **Argentina** la mayor cantidad de recursos y mecanismos va dirigida a la forestación. El instrumento más importante es el subsidio a la plantación, complementado por arreglos fiscales a largo plazo (50 años).

La distribución de los dineros es descentralizada hacia la Provincia donde se presentaron problemas d capacidad de gestión y control. También las Provincias en algunos casos han diseñado mecanismos propios y sistemas para financiar el Manejo Forestal Sostenible (con un enfoque en las cadenas de producción), pero con poco resultado positivo, ni para el propietario, ni para la sostenibilidad debido a la falta de consistencia y coherencia.

En **Paraguay** se ha probado casi todos los instrumentos mencionados, pero poco ha funcionado con gran éxito y por tiempo largo. La escasez de fondos por parte del Estado, los procedimientos burocráticos y el alto costo del dinero han limitado seriamente la probabilidad de incrementar en forma substancial las inversiones forestales, aunque la reglamentación para poder hacerlo en principio existe.

En **Chile** la situación es diferente. Desde hace más de treinta años el Estado implementó una política de bonificación para el fomento a la forestación (que en realidad son incentivos entre 50 y 90 %) que generó una amplia y exitosa actividad forestal- industrial.

Chile ha invertido cantidades importantes de dinero en los bosques plantados y se desarrolló y se está desarrollando una fuerte y creciente industria derivada de esta inversión con una concentración fuerte en conglomerados empresariales privados de producción de “*commodities*” a nivel mundial.

En Chile en los suelos forestales de buena calidad el rol del Estado es decreciente; ya no hay incentivos en los terrenos que no pertenezcan a pequeños propietarios, y que son suelos frágiles y degradados.

Las empresas en ambos países financian su propia reforestación de la actividad económica. El fomento de Chile se concentra progresiva y crecientemente en pequeños propietarios y pequeñas empresas. En Chile a la actividad netamente económica se adiciona la recuperación de suelos degradados con condiciones de subsidio diferente.

En **Uruguay** a partir de la década de los ´90 y hasta el año 2006 también se otorgaron créditos equivalente al 50 % de su costo fijo de plantación (sin incluir el manejo de la misma) y que fueron importantes incentivos, en particular para pequeños y medianos productores.

En Uruguay ya no existen los subsidios. Se entendió que los subsidios cumplieron su rol de promoción inicial de desarrollo del sector. Ahora es remplazado por el otorgamiento de créditos subsidiados. Busca atraer a ganaderos para cambiar parte de sus actividades hacia actividades forestales productivas por medio de exoneraciones.

En algunos países ha tenido mucho éxito la exoneración de impuestos sobre tierras, inversiones, equipos etc. La exoneración ha aportado al desarrollo en una manera sustancial en Uruguay y ha sido un motor detrás de las inversiones grandes y el cambio de uso.

La gran ausente en el financiamiento de la actividad forestal es la banca privada. Hay aportes en créditos blandos (subsidiados), por parte de la banca oficial, que ha apoyado significativamente la 1ª fase del proceso..

La política de financiamiento en los países se concentró principalmente en plantaciones. Poca importancia parece haber tenido el financiamiento del manejo de los bosques nativos.

En Chile las experiencias que tuvieron en manejo de bosque nativo no han sido trasladadas a una legislación. La situación está cambiando y en varios países se empieza a desarrollar sistemas de subsidio para el manejo de bosques nativos.

El trabajo en bosques nativos, en algunos casos, está relacionado con el trabajo con comunidades y con la conservación (áreas protegidas), lo primero todavía a una escala casi experimental. No es muy claro si hay experiencia con trabajos de concientización, y empoderamiento de las comunidades en el manejo forestal y si se considera el trabajo con las comunidades como una producción relevante de servicios y bienes. Se atiende a las comunidades con objetivos sociales, alivio de pobreza, creación de empleo y de producción de servicios ambientales y no como entes de interés económico, agentes de desarrollo.

En Argentina se menciona dos proyectos recientes con comunidades. Se iniciaron algunas interesantes experiencias con plantaciones con pequeños propietarios en Paraguay. Y en Chile la reglamentación de la Ley de subsidios forestales se está adaptando para pequeños y medianos propietarios y los subsidios pueden ser complementados por créditos de enlace suministrados por otros sectores (asistencia legal, capacitación, asociación) y créditos de garantía. Ahora hay una oferta de incentivos para la conservación y el freno a la degradación de suelos. En Uruguay el impacto social se mide principalmente por la creación de empleo a nivel rural.

Las comunidades tienen problemas de acceder al financiamiento y a los instrumentos de fomento que dispone el Estado, como el saneamiento de los títulos de propiedad, ausencia de capital de trabajo y garantías para ser objetos de créditos, falta de grados de organización que genera restricciones. Parece que los instrumentos no son de fácil aplicación por campesinos y comunidades.

Se aprecia una dispersión de instrumentos de fomento y de financiamiento en variadas instituciones, situación que dificulta el acceso y favorece cierto nivel de desconocimiento de

estos y aumenta el costo de transacción de los beneficiarios e interesados, especialmente los pequeños y medianos propietarios.

Son pocas las estrategias y instrumentos financieros de otros sectores que hayan promovido el manejo sostenible de bosque y no es muy evidente como es la situación reversa y si hay incentivos perversos para los bosques con el financiamiento del desarrollo de los otros sectores.

El mercado de capitales

Los bancos privados expresan la tradicional falta de interés del sector financiero privado por ser de largo plazo y perciben a las inversiones forestales como inciertas y riesgosas. Antes de ser una cuestión de estrategia comercial, se trata de un problema estructural pues la gran mayoría del fondeo de los bancos de economías inestables es con depósitos de corto plazo. Por lo tanto en Paraguay y Argentina se carece de mecanismos y fuentes de financiamiento de inversiones bancarias directas adecuadas para el sector forestal, incluso cuando son subsidiadas por el mismo Estado y se presenta mucha inactividad.

El acceso al mercado de capital para la inversión forestal en general está poco desarrollado. En los estudios (Argentina y Paraguay) se hace mención de oportunidades perdidas de grandes inversionistas institucionales como son los fondos de pensiones, fondos de garantía, que a veces son impedidos a invertir en activos riesgosos (por decretos de Superintendencias) y por reglamentos internos de corto plazo. Fondos importantes como del Instituto de Previsión Social en Paraguay han sido invertidos en proyectos fallados, pudiéndose haberlos usado para plantaciones, que en realidad son proyectos de menos riesgos. En Argentina el fondo de pensiones (AFJP) tampoco puede invertir en bosques por varios motivos (requisitos, sistema de castigos, falta de precios referenciales y problemas de liquidez).

En Uruguay las cajas de ahorro y pensiones de los empleados bancarios y los profesionales realizaron importantes inversiones forestales. Sin embargo las cajas paraestatales, como las Administradoras de Fondos de Ahorro y Pensión (AFAP) no pudieron invertir, por razones de reglamentación, perdiendo también importantes oportunidades.

En Uruguay el propio sector forestal constituyó fondos cerrados de inversión, que canalizaron el ahorro de pequeños y medianos inversores con éxito, que ofrecieron entrar en el negocio al público a través de compra de parcelas o acciones de emprendimientos forestales.

Para atraer inversiones extranjeras el reto es analizar como se resuelven los riesgos cambiarios y en general como trabajar con las tasas de interés, los que en ciclos productivos largos sin flujos de fondos presentan desafíos importantes. Igualmente es importante como se puede reducir los costos de entrada y de transacción de los mismos para que los inversionistas institucionales elijan esta categoría de activos en sus carteras. Uruguay ya pasó por esta etapa y está atrayendo inversión externa amplia. La mayoría de sus bosques fueron plantados por empresas internacionales, haciendo uso de los subsidios y exoneraciones y atraídos por un marco de política macroeconómica y un marco legal forestal coherente y estable.

En Argentina algunas empresas financiaron sus propias actividades y también se tuvo (como en Uruguay) inversiones externas. Se inició con inversiones publicas orientadas a la elaboración de madera y esas inversiones generaron inversiones en plantación de especies de rápido crecimiento. En Chile y en Uruguay, la empresa privada financió su propia industria, pero ha tenido subsidios del Estado durante un tiempo largo para las plantaciones. En este momento funcionan con inversión propia. Los inversionistas de la actividad forestal

aceptan las particularidades de la inversión forestal, que es de largo plazo, poco o ningún flujo de fondos positivo durante ese plazo, falta de mercados a termino para el producto, dependencia de la inversión en la industria para poder aprovechar los productos madereros.

Existen algunas experiencias de nuevo acceso al mercado de capitales interesantes. En Argentina se implementa el Fideicomiso Financiero Forestal. Que puede significar un mecanismo importante en términos de recursos disponibles para el Manejo Forestal Sostenible. El fondo es organizado por el Union Bank of Switzerland con el propósito de adquirir tierras aptas para la plantación. Consiste de una emisión de títulos de Deuda y Certificados de Participación emitidas por el fiduciario (el Banco CMF) y que son adquiridos por inversores con el objeto de obtener renta de las empresas forestales. Los títulos son intercambiados en el mercado de capitales facilitando la entrada y salida de los inversores al momento requerido. Si bien hubo algunos inconvenientes puede resultar bien, teniendo bien claros las reglas de juego. Hasta ahora ha sido utilizado por grandes grupos económicos. En Uruguay se espera que los fideicomisos (emisión de títulos de valores sobre bienes y derechos fideicomisionados) sean un potencial grande para el sector foresto-industrial y para el Manejo Forestal Sostenible. Problema principal será el desconocimiento del sector y la incertidumbre sobre el resultado.

Un sistema nuevo y exitoso en Chile es la Securitización Forestal ("*Securities*"). Un préstamo del Estado y un capital privado (total US \$ 4 millones) respalda una emisión de bonos de US \$13 millones (a través de IM Trust corredores de Bolsa). Los bonos fueron adquiridos por inversionistas institucionales como los fondos de pensiones, bancos, compañías de seguro. Al inversionista, a la entidad de préstamos y los derechos de los propietarios se le paga al final de la explotación del bosque.

El financiamiento beneficia a propietarios de bosques en pie cercano a la edad de cosecha y a propietarios pequeños. Se financia con bonos emitidos por empresas privadas intermediarias, en el mercado de capitales, respaldados por la forestación y por los bosques en pie. La empresa intermediaria compra el vuelo de los bosques a la edad de cosecha por medio de contratos el usufruto y se hace cargo los costos de manejo. Iguaes contratos de usufruto se hace en la forestación y la empresa se hace cargo de la tramitación y las actividades de implementación y el propietario recibe parte de la cosecha.

Y en Uruguay en los años '90 se expidieron Obligaciones Negociables, títulos de deuda emitidos por empresas. La empresa se compromete a pagar una determinada tasa de interés y a amortizar el capital en determinado plazo. Las tasas son más atractivas que la colocación bancaria (dado el riesgo percibido). Los resultados fueron menos de lo esperado según las empresas y la pérdida de confianza.

Valorización de funciones y el pago de servicios

Recientemente están iniciando instrumentos nuevos en el campo de pago de servicios ambientales de los bosques.

Lo más obvio es la implementación de la certificación que en cierta forma también es un mecanismo financiero, por estar directamente relacionado con la mejor actividad forestal, que es la producción sostenible de madera. En Paraguay empiezan algunos proyectos de Canje de Deuda y del GEF, que se pueden considerar como pagos de los servicios mundiales a la biodiversidad. También en Argentina podrían existir posibilidades de canje de deuda. Pero todos los ejemplos tienen todavía problemas de sostenibilidad financiera de largo plazo, por ser muy nuevos. En el diseño de sistemas en los estudios se le asignan un rol muy grande del Estado como regulador, motivador, facilitador y creador de un "enabling environment". No se ha considerado mercados de servicios de ecosistemas ("ecosystemmarketplace"), incluyendo el bosque.

En general en los países del Cono Sur se puede concluir, que el desarrollo del concepto y la implementación de pagos de servicios y los mercados de ecosistemas ha sido poco desarrollado. Hay poca experiencia y poco conocimiento. Los estudios mencionan pocos ejemplos donde el pago de servicio de carbono, agua, turismo u otro haya aportado a la ampliación de la base financiera para el manejo forestal sostenible. Lo que especialmente en el caso de secuestro de carbono extraña, por ser países de gran experiencia en plantaciones, con una situación más definida de derecho de propiedad y grandes superficies de terrenos marginales (y adicionales) que otros países del continente. Solo en Chile se han formulado proyectos recientes, para bonos de carbono emitidos por el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Combinan el secuestro de carbono con objetivos de desarrollo social. Aunque mucha energía y agua es generada por y dentro de los bosques, no hay relación directa de aportes al manejo de bosques (y aportes a los propietarios) por empresas de energía y agua (de riego y potable) al manejo forestal.

El financiamiento de las áreas de conservación, ha estado subordinado a la producción forestal/maderera y no ha tenido mucha prioridad en años anteriores en la política de bosques. La prioridad fue la actividad económica y no la conservación. Esa situación está cambiando y se están iniciando sistemas de financiamiento y fomento de la conservación.

La certificación forestal está haciendo su entrada en los países y significa en cierta forma un pago de servicio, por obtener mejores mercados y en caso mejores precios para la producción sostenible. En Chile se adiciona un sistema nacional de la Certificación de la Leña, estimulando el uso de la leña certificada.

La creación de un mercado nuevo de bioenergía tiene un inicio en Uruguay con buenas posibilidades de éxito.

El enabling environment (Ambiente favorable)

En todos los países del Cono Sur existe la legislación y existen instrumentos creados por las leyes, básicamente para la producción forestal. Hay incentivos y leyes de incentivos y un mercado claro, pero parece que eso no quiere decir que todos los instrumentos funcionan. No en todos los casos se tradujo la legislación en mecanismos de financiamiento eficaces por falta de reglamentación, fragmentación institucional y la no-existencia de planes de ordenamiento y más importante, hay problemas de desconfianza y de incumplimiento.

La institucionalidad forestal en los países es técnica, con una visión técnico-agrícola-forestal y "madero-céntrico" y se pregunta si esa institucionalidad es la adecuada para atender las exigencias de la sociedad con respecto a los aspectos multifuncionales (económicos, sociales y ecológicos) relacionados a los bosques. Aparentemente la atención a las áreas protegidas (en parte), las comunidades, los bosques nativos ha estado quedando atrás en el desarrollo de las entidades, en la política y en el desarrollo de mecanismos e instrumentos financieros y la adjudicación de fondos. Los actores principales hasta este momento han sido las empresas privadas, a menudo de gran escala, a excepción de Paraguay. En algunos países se habrá que repensar la institucionalidad y los instrumentos financieros para la implementación holística de una política de bosques multifuncional (no solo inducido por el sector forestal, pero con otros sectores) y de atención a la sociedad y todos los grupos de interés.

Por no haber tenido la valorización de las otras funciones de los bosques y los posibles pagos, no existe un contexto de reglamentación para el pago de servicios y el mercado de ecosistemas y la emisión de bonos en Argentina le faltó institucionalidad y reglas de juego.

En Paraguay se trabaja fuertemente en el aumento de la competitividad y se ha creado la Mesa Sectorial de Productos Forestales – REDIEX con el propósito de impulsar un Plan Nacional de Exportación.

En este proyecto de mecanismos financieros se ha aprendido que para el diseño de instrumentos es casi imprescindible un trabajo conjunto de los sectores forestal y financiero.

Conclusiones generales

1. Los mecanismos financieros para el manejo forestal en los países del Cono Sur son entendidos como mecanismos para facilitar y promover la producción y la elaboración industrial de bienes, es decir los mecanismos primeramente se dirigen a la producción de madera en rollo ó la conversión. Lo que ha sucedido con éxito. El conocimiento o la aplicación del concepto de la multifuncionalidad y la valorización de otras funciones del bosque además de la madera, que también puede significar la creación de mecanismos de financiamiento complementarios y en su turno actuar como incentivos para un manejo más sostenible, es incipiente. El pago de servicios ambientales no funciona todavía en ningún país como ingreso adicional y no existen mercados de servicios. Recientemente inicia – a nivel piloto y experimental - el diseño de sistemas que tienen en cuenta el agua, el turismo, la energía y el secuestro de carbono.
2. En primera instancia los mecanismos de financiamiento forestal son diseñados para promover y fomentar las plantaciones, mayormente de Pino y de Eucalipto y el desarrollo de la competitividad (industrialización), por medio de créditos subsidiados, exoneración o mayormente por subsidios directos del Estado. El financiamiento para el manejo del bosque nativo juega un rol inferior a los mecanismos para las plantaciones y por la falta de atención los aprovechamientos existentes son poco eficientes con un nivel tecnológico muy bajo.
3. El actor principal y el objetivo del financiamiento es en primera instancia la empresa privada y la industria (de gran escala). El mejoramiento de la competitividad y el aumento del valor agregado se consideran de mayor importancia. Se creó un marco regulatorio (planes de manejo y control) e incentivos económicos para que los actores del sector privado fueran los protagonistas del desarrollo económico forestal (y tal vez hasta el desarrollo de la política forestal?) y que el rol del Estado se limitara al marco legal, a la orientación de las actividades, el monitoreo y el subsidio de las actividades forestales. La visión forestal es una visión predominantemente de desarrollo económico y tecnológico con la empresa privada de gran escala.
4. Es interesante observar que el objetivo del financiamiento y de los programas de desarrollo que tienen en el Cono Sur son principalmente la creación de ingresos y empleo y mucho menos, como en Centro América, la creación de un ambiente de participación social por parte de (comunidades) campesinos e indígenas en el desarrollo rural. La atención a pequeños y medianos propietarios no ha sido la primera prioridad, aunque en casi todos los países recién está iniciando el diseño de sistemas de financiamiento para ellos y para la Pequeña y Mediana Empresa.
5. Aunque en algunos países se empiezan a experimentar el acceso al mercado de capitales para el desarrollo de la actividad forestal, por ejemplo con la emisión de bonos forestales en Paraguay y en Chile con la emisión de “securities” para poder financiar la actividad forestal y con resultados preliminares satisfactorios, la actividad está en un momento de desarrollo inicial, pero con posibilidades de desarrollo. En algunos países ha habido acercamientos con los inversionistas institucionales, que se considera de gran oportunidad, sin mayores resultados por considerar la actividad forestal una actividad riesgosa y de demasiado largo plazo, lo que indica una falta de promoción e información por parte del sector forestal. La

colaboración más intensiva entre los sectores forestal y financiero puede resolver esos problemas.

Tendencias, Propuestas y Cambios recientes como aportes a una nueva visión forestal y una ENFF

En los 4 países – en diferentes grados - están cambiando las institucionalidades y la visión sobre el financiamiento forestal. Enseguida se destacan algunos puntos de cambio, mencionados en los documentos de país.

Propuesta de cambio de Paraguay:

- Enmarcar los créditos forestales y agropecuarios en una política de fomento al desarrollo rural y crear una Fondo de Desarrollo Forestal. Eso enmarca en la recién creada Agencia Financiera de Desarrollo, que manejará más fondos. El AFD funcionaría como un mecanismo de distribución y de garantía para los bancos. Insisten en el concepto del desarrollo sostenible y articular lo forestal dentro de una concepción integral de desarrollo, al igual que la organización de las cadenas.

Propuesta de cambio de Chile

- Adecuar la institucionalidad a atención a pequeños productores, más apoyo al sistema de áreas protegidas y al bosque nativo.
- Diseño de la valorización y el pago de servicios ambientales.

Propuesta de cambio de Argentina

- La elaboración de un conjunto de incentivos para el manejo de bosques nativos. Mayor atención a las áreas de conservación. Mejor sinergia institucional y más atención política hacia los bosques y hacerlo parte de un proceso de dialogo y participación intersectorial y multiactor.
- Recurrir a la gama de incentivos para las inversiones 1) los que mueven una región o localidad, 2) los que promocionan un sector o actividad económica e 3) instrumentos horizontales. En todos los tipos se podría encontrar posibilidades para el sector forestal.
- Promoción regional; Provincias pueden tener posibilidades promocionales: reducción de tarifas, obras, etc. Promoción industrial y zonas francas.
- Promoción de bienes de capital: devolución de impuestos o de ganancias
- Otros: financiar IVA a la inversión; Leasing.
- Tomar ejemplo otros sectores: Minería, Turismo, software
- Ampliar conocimiento sobre los bonos forestales.

Propuesta de cambio de Uruguay

- Desarrollo y perfeccionamiento de la contabilidad (valorización) de los recursos naturales y de los productos del bosque en particular el desarrollo y pago de servicios ambientales del bosque.
- Dinamización del mercado de capitales y mecanismos de financiamiento sostenible del MFS.
- Definición de mecanismos de valuación y securitización de bosques