



# **RESUMEN**

## **del manual de orientación sobre pagos basados en resultados de biodiversidad**

Diseño y aplicación de mecanismos  
agroambientales basados en resultados  
2014-2020



Dirigido por:



Con el apoyo de:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Financiado por:



**Descargo de responsabilidad:** Los argumentos expresados en este informe son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan la opinión de ninguna otra parte interesada.

**El informe debe citarse del siguiente modo:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B y Menadue H (2014) Resumen del manual de orientación sobre pagos basados en resultados de biodiversidad: diseño y aplicación de mecanismos agroambientales basados en resultados 2014-2020 (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Elaborado para la Comisión Europea, DG Medio Ambiente, nº de contrato ENV.B.2/ETU/2013/0046, Instituto de Política Medioambiental Europea, Londres.

**Autor a quien dirigir la correspondencia:** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@IPAE.eu)

**Agradecimientos:** agradecemos a las siguientes personas sus consejos, ideas y aportaciones prácticas al manual de orientación: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske y Francesco Vanni.

El **Instituto para la Política Ambiental Europea (IPAE)** es un instituto independiente sin ánimo de lucro. El IPAE realiza trabajos para patrocinadores externos en diversas áreas políticas, además de desarrollar sus propios programas de investigación. Para mayor información sobre el IPAE, consulte nuestra página web en [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) o comuníquese con algún miembro del personal.

#### Oficina de Londres

11 Belgrave Road  
IPAE Offices, Floor 3  
Londres, SW1V 1RB  
Tel: +44 (0) 20 7799 2244  
Fax: +44 (0) 20 7799 2600

#### Oficina de Bruselas

Quai au Foin, 55  
Hooikaai 55  
B- 1000 Bruselas  
Tel: +32 (0) 2738 7482  
Fax: +32 (0) 2732 4004

Imagen de la portada: *Ziygena de los seis puntos (Zygaena filipendulae)* en el marco del Programa francés de los prados floridos escabiosos. Tim Hudson ©

## 1 Introducción al manual de orientación

El manual de orientación y los suplementos que lo acompañan forman parte de un paquete de materiales diseñados para apoyar el desarrollo de mecanismos agroambientales de pagos basados en resultados en toda la UE. Este documento resume los elementos principales del manual de orientación.

### *¿Qué son los pagos basados en resultados de biodiversidad?*

Hay una diferencia clara entre los mecanismos agroambientales para explotaciones agrícolas en los que:

- el pago se condiciona al cumplimiento de un *resultado ambiental definido* y al agricultor o gestor de la finca se le concede flexibilidad para elegir las prácticas más adecuadas para obtener ese resultado: estos son los **pagos basados en resultados**;
- el pago se condiciona a unos *requisitos de gestión agrícola definidos* que el agricultor o gestor de la finca debe aplicar: estos son los **pagos basados en la gestión**.

En Europa se han aplicado distintos mecanismos de pagos basados en resultados en explotaciones agrícolas. En su mayor parte se financiaron con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) o con otros fondos públicos.

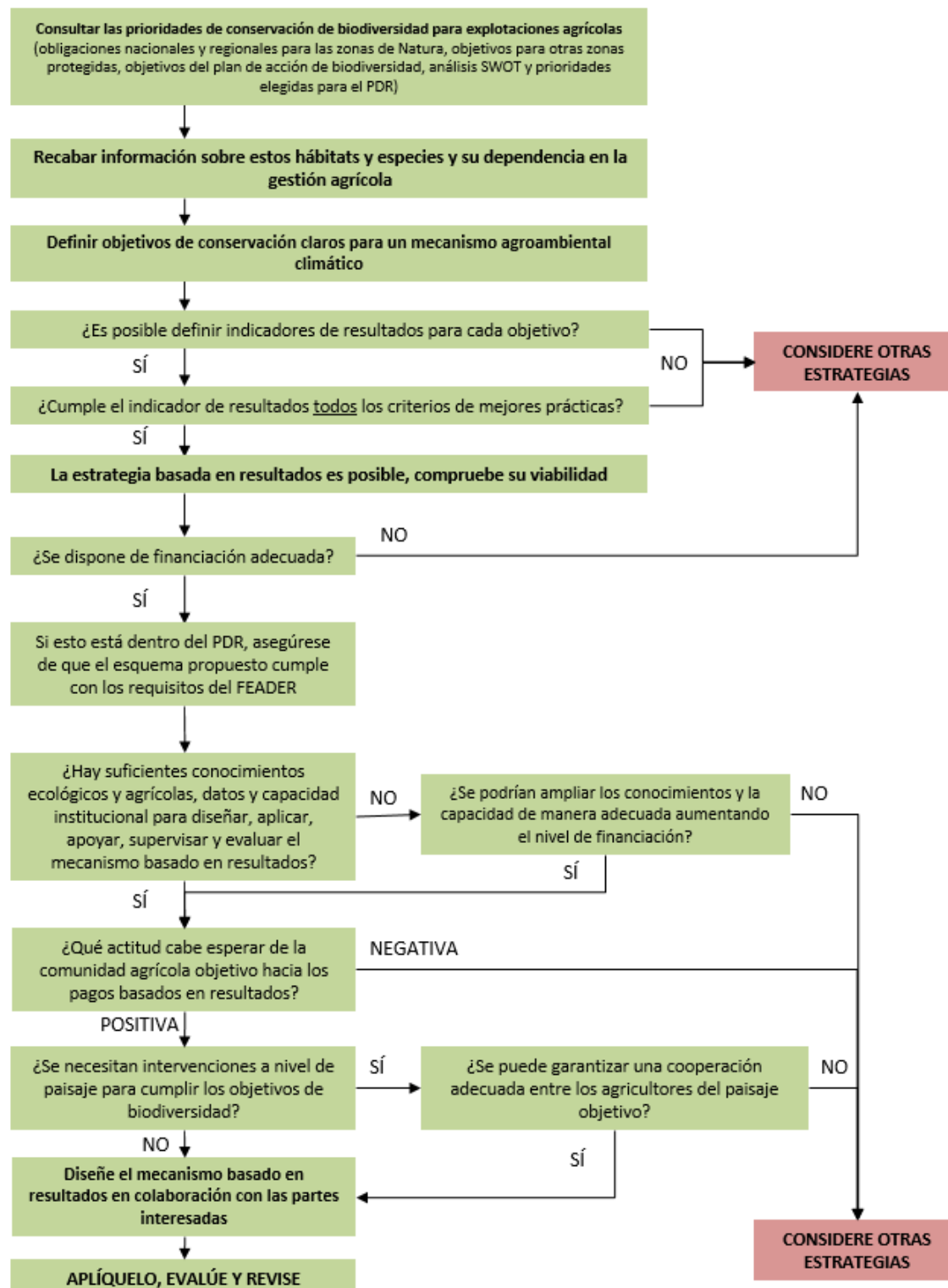
### *¿A quién va dirigido el manual?*

El manual de orientación resultará útil a toda persona interesada en desarrollar y aplicar mecanismos de pagos basados en resultados de biodiversidad en explotaciones agrícolas, especialmente a las autoridades públicas que desarrollan programas de desarrollo rural (PDR).

En el manual de orientación encontrará:

- ejemplos de buenas prácticas;
- referencias detalladas a la legislación de la Política Agrícola Común (PAC) y documentos orientativos;
- consejos fundamentales; y
- enlaces para acceder a información más detallada sobre mecanismos de pagos basados en resultados, disponible en el [sitio web de la Comisión Europea](#).

## Decisiones necesarias para poner en práctica un mecanismo de pagos basados en resultados de biodiversidad



## **2 Análisis de opciones: por qué considerar una estrategia basada en resultados**

Un mecanismo basado en resultados y bien concebido ofrece una serie de ventajas, tanto para el agricultor como para la autoridad de gestión, respecto a los mecanismos basados en la gestión con objetivos parecidos. Por ejemplo:

- la relación entre pagos y logros de biodiversidad es mucho más clara;
- los contratos con los agricultores definen simplemente los resultados deseados, sin necesidad de detallar las prácticas agrícolas que deben aplicarse;
- la “producción” de biodiversidad pasa a ser parte integral del sistema agrícola;
- los agricultores pueden utilizar sus competencias agrícolas, su criterio profesional y su conocimiento local en lugar de limitarse a cumplir instrucciones;
- los agricultores asumen “la autoría” de los resultados de biodiversidad, lo que puede conducir a un mayor reconocimiento público de la función de los agricultores en la conservación de la biodiversidad.
- los mecanismos basados en resultados cumplen con mayor facilidad los nuevos requisitos de la UE, más estrictos, de verificación de pagos agroambientales y climáticos para el periodo 2014-20; y
- se pueden identificar con mayor facilidad porque los agricultores seleccionan sólo la tierra que puede obtener resultados de biodiversidad.

Los mecanismos de pagos basados en resultados no son adecuados cuando:

- no se pueden diseñar indicadores fiables de resultados de biodiversidad ni métodos que puedan cuantificarlos en las explotaciones agrícolas;
- la autoridad de gestión no tiene la información ni los conocimientos ambientales necesarios para poner en marcha un mecanismo basado en resultado; o
- la comunidad agrícola no desea aceptar estrategias basadas en resultados.

### 3 Objetivos de biodiversidad

Los pagos basados en resultados deben tener un objetivo de biodiversidad claramente definido porque el agricultor cobra por los resultados directamente relacionados con el objetivo.

#### ***Información necesaria***

Los mecanismos basados en resultados de biodiversidad requieren datos fidedignos del hábitat y las especies, además de conocimientos especializados para poder interpretarlos.

Es importante comprender:

- el efecto de las prácticas agrícolas actuales y anteriores en el valor de la biodiversidad;
- qué explotaciones agrícolas de alto valor de conservación se ven amenazadas por prácticas de intensificación o abandono;
- qué hábitats y especies corren mayor peligro y cuál es la economía de los métodos de explotación que los protegen; y
- qué factores externos podrían alterar los resultados (por ejemplo, pérdida de aves migratorias en algún otro lugar).

#### ***Definir objetivos de biodiversidad claros***

Los objetivos de biodiversidad de los mecanismos basados en resultados pueden referirse a hábitats, paisajes o especies de alto valor de conservación, especialmente aquellos que corren mayor peligro. Por lo general, la máxima prioridad será cumplir los requisitos de los hábitats y especies de la red Natura 2000 que dependen de la explotación agrícola, tanto dentro de las áreas de Natura 2000 como fuera de ellas. La [guía de prácticas agrarias para Natura 2000](#) (Farming for Natura 2000 guidance) de la Comisión Europea describe estos hábitats y especies agrícolas fundamentales.

En aquellos lugares donde los hábitats y paisajes clave corren peligro y *su mantenimiento depende de las prácticas agrarias existentes*, es importante establecer con claridad las ventajas de estas prácticas y el riesgo que supone su interrupción ante la falta de ayudas agroambientales.

No es probable que los mecanismos basados en resultados sean adecuados para casos en los que el resultado deseado tarde años en obtenerse, puesto que por lo general los agricultores no están dispuestos a esperar tanto tiempo para cobrar.

## 4 Elegir y medir los indicadores de resultados

Los pagos basados en resultados exigen un método confiable para definir y medir los logros, ya sea a nivel de explotación agrícola o de paisaje. Hasta el más específico de los objetivos de conservación de biodiversidad puede resultar demasiado complejo para tal fin, por lo tanto es necesario utilizar indicadores de resultados.

### ***¿Por qué son importantes los indicadores de resultados?***

El pago al agricultor se basa en los indicadores de resultados, que representan el objetivo de biodiversidad.

### ***Elegir indicadores eficaces***

Para asegurar el éxito de los mecanismos basados en resultados es necesario elegir bien los indicadores, de modo que:

- sean representativos del hábitat o de la especie que se desea proteger;
- estén presentes regularmente en los hábitats de las explotaciones agrícolas que se desean proteger en la zona;
- sean fácilmente identificables por agricultores y representantes del organismo pagador;
- sean medibles con tecnología sencilla;
- sean sensibles a los cambios de gestión agrícola, pero estables a lo largo del tiempo;
- no se vean alterados por factores externos que escapan al control del gestor de la finca; y
- no se alcancen fácilmente con otros medios distintos a las prácticas agrícolas.

Los mecanismos aplicados en Europa han utilizado en su mayoría especies vegetales o animales como indicadores, son pocos los que han empleado otros atributos del hábitat.

### ***Medir los indicadores en la explotación agrícola***

Es importante que los métodos para medir los indicadores sean sencillos, fiables e inequívocos para que constituyan una base sólida de control financiero del mecanismo por parte del organismo pagador y para generar confianza entre los agricultores.

Alentar a los agricultores a medir sus indicadores de resultados los ayuda a tomar decisiones cotidianas que influirán en los resultados de biodiversidad.

El suplemento del manual de orientación [Indicadores de resultados utilizados en Europa](#) contiene información más detallada sobre los objetivos y los indicadores de biodiversidad que ya se están utilizando.



## 5 ¿Es factible adoptar una estrategia basada en resultados?

Si la estrategia basada en resultados merece un análisis teórico, el paso siguiente es decidir si es factible en la práctica.

### ***Fuentes de financiación***

El FEADER continúa siendo la mayor fuente de financiación de mecanismos de gestión agraria ambiental en la UE y los Programas de Desarrollo Rural (PDR) 2014-20 pueden financiar mecanismos climáticos y agroambientales para explotaciones agrarias que son valiosas para el medio ambiente, incluidas aquellas que no se definen como “zonas agrícolas” a efectos de los pagos directos de la PAC.

Para los casos que requieran una restauración considerable del hábitat, los pagos climáticos y agroambientales basados en la gestión, así como las medidas de inversión no productiva del FEADER, pueden ser más convenientes que los pagos basados en resultados.

### ***Recurrir al conocimiento experto***

Formar un equipo de expertos con las competencias adecuadas es fundamental para diseñar e implementar con éxito un mecanismo basado en resultados. Para ello se puede recurrir a la experiencia y los conocimientos especializados externos a la autoridad de gestión, sobre todo en lo referente a competencias de comunicación, sociológicas y ambientales.

Son varias las autoridades de gestión que han recurrido a expertos externos para diseñar mecanismos y desarrollar funciones de capacitación, así como para verificar indicadores de resultados en las explotaciones agrícolas.

### ***Capacitación y desarrollo del personal***

El personal habituado a los mecanismos basados en la gestión no estará familiarizado con la estrategia basada en resultados. Para ofrecer mecanismos basados en resultados, los asesores agrarios, administradores del mecanismo y representantes del organismo pagador tendrán que:

- aprender una serie de competencias nuevas (por ejemplo, explicar a los agricultores cuáles son los objetivos de biodiversidad y cómo alcanzarlos en su sistema agrícola);  
y
- familiarizarse con procesos nuevos, como la medición de indicadores de resultados sobre el terreno.

Es de vital importancia invertir en capacitación y desarrollo de competencias para los asesores agrarios que trabajan en la zona objetivo, a fin de garantizar un adecuado nivel de conocimientos agronómicos y ecológicos.

### ***¿Cómo responderá la comunidad agrícola?***

Es importante ganarse la confianza y el apoyo activo de la comunidad agrícola desde el principio, y mantenerlos durante todo el periodo vigente del mecanismo. Para ello es fundamental establecer una comunicación recíproca eficaz y ofrecer capacitación agrícola.



Son muchos los agricultores que valoran positivamente la estrategia basada en resultados porque les permite utilizar sus conocimientos especializados y les da mayor libertad para cultivar. Es probable que al principio les preocupe el riesgo de no obtener los resultados previstos, pero si se eligen bien los indicadores de resultados, el riesgo es muy bajo.

En la actualidad, el grado de confianza entre agricultores y autoridades de gestión varía mucho en toda Europa y es probable que tanto agricultores como autoridades necesiten tiempo para sentirse cómodos con la estrategia basada en resultados.

***¿Acción a nivel de paisaje o de explotación agrícola?***

Puede que algunos objetivos de biodiversidad necesiten acciones a nivel de paisaje cuando los hábitats estén muy fragmentados o el objetivo de biodiversidad sea conservar las poblaciones de especies móviles o migratorias. Esto puede requerir la colaboración conjunta de agricultores individuales o, sencillamente, una mayor disponibilidad dentro de una zona definida.

## **6 Diseño de un mecanismo basado en resultados**

### ***Asegurar el apoyo de las partes interesadas***

Utilizar con eficacia los grupos de partes interesadas, formados por un amplio abanico de participantes, puede mejorar el diseño del mecanismo de pagos basados en resultados y brindar a la autoridad de gestión apoyo influyente entre agricultores y grupos de conservación cuando se inicia el mecanismo.

### ***Focalizar la rentabilidad ambiental***

Alentamos a los estados miembros a que adopten una estrategia más focalizada en sus programas agroambientales 2014-20.

Un mecanismo basado en resultados y bien diseñado puede ser muy rentable, con escaso riesgo de destinar fondos a localidades que no aporten posibles beneficios porque los agricultores sólo aceptarán un contrato si están seguros de obtener el resultado previsto en su explotación agrícola.

### ***Relación con los mecanismos basados en la gestión***

Los mecanismos basados en resultados y los basados en la gestión pueden ser mutuamente excluyentes o complementarios en la misma explotación agrícola.

Las dos opciones ofrecen ventajas. Los mecanismos mutuamente excluyentes son más sencillos. Pero los complementarios permiten al agricultor reunir un paquete de pagos que incentiva la obtención de resultados de biodiversidad más exigentes y ofrece una seguridad de ingresos para la gestión ambiental básica.

Cuando coexisten las dos estrategias en una misma explotación agrícola, los contratos de los mecanismos basados en resultados y los basados en la gestión deben tener contratos distintos para cumplir los requisitos de verificación del FEADER.

### ***¿Mecanismo piloto o plena aplicación?***

Los mecanismos piloto ofrecen la oportunidad de poner a prueba los detalles de su diseño y aplicación antes de ponerlos en marcha plenamente. Además, pueden ser una buena manera de implicar a los agricultores y a las partes interesadas a fin de demostrar lo que es factible y disipar sus dudas comprensibles. La experiencia indica que una fase experimental de un año es suficiente para poner a prueba la operación del mecanismo y la reacción de los agricultores.

### ***Seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos del mecanismo***

Si el uso de la estrategia basada en resultados se va a generalizar, las autoridades de gestión buscarán pruebas sólidas para evaluar el éxito de la implementación y la rentabilidad de los mecanismos basados en resultados de biodiversidad. Es necesario planificar el seguimiento y la evaluación en una etapa muy temprana, y diseñarlos de modo que se pueda evaluar si se han alcanzado los *objetivos de biodiversidad* y no solo los indicadores de resultados.

## 7 Cómo efectuar el pago por resultados de biodiversidad

### *Verificar los resultados*

Es probable que los pagos basados en resultados de biodiversidad para el periodo 2014-20 se rijan por las normas del FEADER, que exigen que la verificación y el control de los mecanismos de pagos basados en resultados se ajusten a la obtención de resultados y **no** a las prácticas llevadas a cabo por el beneficiario para alcanzar tales resultados.

Si los pagos basados en resultados se financian con fondos privados, podrían regirse por otras normas.

### *Fijar los valores mínimos de los indicadores*

Una cuestión fundamental para el diseño eficaz del mecanismo es dónde fijar **los valores mínimos de los indicadores de resultados** que el agricultor debe alcanzar para poder recibir el pago.

En caso de que **las plantas sean el indicador de calidad del hábitat**, cuando se fija un valor mínimo demasiado bajo se corre el riesgo de que los agricultores permitan el deterioro de hábitats de alta calidad sin perder el pago. Este problema se puede resolver definiendo valores mínimos escalonados, de modo que los sucesivos valores reflejen hábitats de mayor calidad y pagos de mayor cuantía por hectárea.

En caso de que **los animales sean el indicador**, el pago suele ajustarse directamente al número de animales presentes y no hace falta fijar valores mínimos. Por lo tanto, el pago total se incrementa linealmente en función de la puntuación total del indicador.

### *Calcular el pago*

El cálculo del pago en los mecanismos climáticos y agroambientales basados en resultados y financiados por el FEADER se basa en los costes de implementación de las prácticas agrícolas características y **necesarias para alcanzar los indicadores de resultados**. Se consideran tres tipos de costes:

- el **coste de oportunidad** de mantener las prácticas agropecuarias actuales cuando ofrezcan resultados de biodiversidad, los costes de oportunidad de usos alternativos de la tierra y la mano de obra son especialmente importantes cuando hay riesgo de abandono o intensificación agrícola;
- la **pérdida de ingresos** por adoptar prácticas agrícolas que limitan la producción; y
- el **coste adicional** de la gestión específica de biodiversidad.

Los **costes de transacción** de los agricultores se pueden añadir al cálculo del pago cuando esté justificado (hasta un 20 por ciento adicional en mecanismos abiertos a individuos y un 30 por ciento en mecanismos grupales), a fin de cubrir otros costes esenciales para garantizar los resultados.

### *Sistemas y datos administrativos*

**Es obligatorio** que los sistemas de datos y administrativos distingan los pagos basados en resultados de los pagos basados en la gestión para garantizar que, durante las inspecciones, se utilicen los métodos de verificación adecuados para los dos tipos de pagos diferentes.

## 8 Aplicación

### ***Recursos necesarios***

Aunque puede ser necesario asignar una mayor partida presupuestaria a recursos de personal, el presupuesto total de un mecanismo basado en resultados puede ser menor que el de un mecanismo comparable basado en la gestión, porque pagar a los agricultores por sus resultados es una manera más selectiva y rentable de obtener resultados de biodiversidad.

### ***Gestión del presupuesto***

El perfil de gastos necesitará datos del porcentaje de agricultores con posibilidades de alcanzar los resultados, tanto inicialmente como durante el periodo vigente del mecanismo. Una buena manera de obtener estos datos es poner en marcha un mecanismo piloto.

### ***Publicidad***

Es importante transmitir de primera mano mensajes fundamentales a los agricultores y organizaciones agrícolas porque los agricultores se dejarán influir por lo que dicen y hacen sus vecinos.

### ***Capacitación y apoyo a los agricultores***

En algunos mecanismos basados en resultados, el contrato exige que el agricultor asista a un curso de capacitación. En otros casos se ofrece capacitación y el agricultor decide si quiere participar o no. El FEADER puede cofinanciar la capacitación en los dos casos.

La capacitación y el asesoramiento deben profundizar específicamente los conocimientos de los agricultores y concentrarse en:

- explicar la fundamentación del mecanismo;
- explicar los objetivos de biodiversidad y el motivo de utilizar indicadores de resultados;
- identificar las especies de la explotación agrícola que constituyen indicadores de resultados;
- asesorar sobre los tipos de gestión que ayudarán a alcanzar los resultados deseados;
- la importancia del momento más oportuno para llevar a cabo acciones específicas que tendrán un efecto óptimo en la biodiversidad;
- explicar las mejores prácticas para los diversos tipos de acciones; y
- explicar la metodología empleada para medir los indicadores en la explotación agrícola.

Ofrecer todos los años observaciones periódicas a los agricultores sobre los resultados del mecanismo es una forma sencilla y muy útil de ayudarlos a mejorar sus competencias y profundizar sus conocimientos de biodiversidad.

## 9 Las claves del éxito de los mecanismos de pagos basados en resultados

El manual de orientación ofrece asesoramiento sobre los factores clave que han contribuido al éxito de los mecanismos existentes basados en resultados, identifica los principales riesgos de fracaso y explica cómo minimizarlos.

## 10 Dónde encontrar el manual de orientación e información más detallada

Tanto el manual de orientación como otra información más detallada sobre pagos basados en resultados de biodiversidad están disponibles en [el sitio web de la Comisión Europea](#):

- [Orientación para diseñar y aplicar mecanismos basados en resultados 2014-20](#)
  - Este resumen del manual de orientación (en 24 idiomas oficiales de la UE)
  - El manual de orientación
  - Ejemplos de orientación sobre el terreno para agricultores (suplemento del manual de orientación)
  - Indicadores de resultados utilizados en Europa (suplemento del manual de orientación)
- [Vídeos \*in situ\* con ejemplos de mecanismos basados en resultados que se pusieron en marcha antes de 2014.](#)
- [Un inventario que permite la búsqueda de mecanismos basados en resultados que se pusieron en marcha en Europa antes de 2014](#)
- [Artículos de expertos sobre las políticas que han respaldado mecanismos basados en resultados y las prácticas que han funcionado.](#)
- [Conferencia sobre mecanismos agroambientales basados en resultados, Bruselas, 23 y 24 de septiembre de 2014: documentos y presentaciones de esta conferencia en la que hubo participantes de 25 países que](#) compartieron sus conocimientos sobre los logros de biodiversidad conseguidos con mecanismos agroambientales basados en resultados.

