

SINAPSIS

Conexión Ciencia-Política

PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES – PSA

El pago por servicios ambientales – PSA, es un instrumento de política ambiental de alto interés político en Colombia. El mismo se presenta como una herramienta muy interesante, para asegurar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, y el desarrollo económico y social de las personas y de las comunidades, especialmente en un escenario de posible postconflicto. Es por esta razón que el Consejo Nacional de Política Económica y Social, está elaborando actualmente un documento CONPES con los lineamientos de política para la implementación del PSA en Colombia, y que en este momento se están adelantando varias iniciativas normativas de PSA y/o de esquemas de PSA en el país, dentro de las cuales sobresale la del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, siguiendo lo dispuesto por el artículo 174 del Plan Nacional de Desarrollo - PND, 2014 – 2018. Recientemente, el Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Carlos Alberto Botero López, destacó el PSA como una estrategia de fundamental importancia para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS y, más específicamente, la Agenda de Desarrollo Mundial 2030.

El Instituto Alexander von Humboldt, ha realizado comentarios a varios de estos documentos.

¿Qué es un PSA puro y cuál es su diferencia con un esquema de PSA?

No existe un concepto formal acerca de lo que debe entenderse por PSA. De acuerdo con Wunder (2006), la idea central del PSA es que los beneficiarios de los servicios ambientales paguen, de manera directa, contractual y condicionada, una contraprestación, que puede ser en dinero o en especie, a los propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes de unos predios, para que éstos adopten prácticas que aseguren la conservación y el uso sostenible de sus tierras y de los recursos naturales que éstas contienen. Así, en principio, 5 criterios caracterizan cualquier PSA: (1) una transacción voluntaria; (2) un servicio ambiental bien definido, o un uso de la tierra que asegure dicho servicio; (3) uno o más compradores del servicio; (4) uno o más proveedores del servicio; y (5) una condición y es que el proveedor asegure el suministro del servicio ofrecido y transado. Según Borda et al. (2010), estos criterios se referirían a un “PSA puro”. Al faltar una o más de estas características como, por ejemplo, al no haber una compensación directa a los proveedores de los servicios ambientales y no existir una condicionalidad clara para el pago, debería hablarse mejor de un “esquema tipo PSA”.

Las iniciativas de PSA en América Latina y, de manera particular, en Colombia, generalmente no cumplen con los 5 criterios de lo que se ha catalogado como un “PSA puro” (Borda et al. 2010; Muradian et al. 2010; Tacconi 2012). Por lo tanto, se ha planteado la necesidad de redefinir los “PSA puros”. Estas son algunas de las razones que justifican esta reflexión: (a) su poca aplicación y limitada ejecución, teniendo en cuenta que los supuestos detrás de su conceptualización teórica y metodológica casi siempre no se cumplen, probablemente debido a la naturaleza misma de los servicios ambientales y el tipo de relaciones que se establecen entre ellos y las comunidades; (b) lo limitado del soporte de información y de conocimiento para la toma de decisiones (Naeem et al. 2015), si se tiene en cuenta – por ejemplo - que existen casos en los que las comunidades no ven en los servicios ambientales simples mercancías transables, sino que realizan otro tipo de valoración de los mismos; y (c) la carácter público – local y global – que comúnmente se le ha otorgado a los servicios ambientales, pues supone un problema de acción colectiva en su asignación (Cárdenas y Maldonado 2013; Rincón et al. por publicar).

SINAPSIS

Conexión Ciencia-Política

Página 2/2

Muradian et al. (2010) proponen otra definición del PSA. Para estos autores, este instrumento de política ambiental es una transferencia de recursos entre los actores sociales, cuyo objetivo es crear incentivos para alinear las decisiones individuales del uso de la tierra, con el interés social, en la gestión de los recursos naturales. Tales transferencias, que pueden ser monetarias o no monetarias, están determinadas por los valores y las percepciones de los individuos, los cuales serían esenciales en el diseño, el acondicionamiento, la implementación y los resultados del PSA. En esta definición, se aceptan no sólo las transferencias a través del mercado, sino también otros mecanismos, como los incentivos o los subsidios públicos definidos por vía reglamentaria. De acuerdo con Muradian et al. (2010) y Tacconi (2012), existe así una gran diversidad de iniciativas para los PSA, las cuales se agrupan de acuerdo con la importancia de los incentivos económicos, la inmediatez de la transferencia, y el grado de mercantilización de los servicios ambientales.

Reflexiones en torno al PSA

En la formulación e implementación de cualquier sistema de PSA y/o esquema de PSA, deberán observarse antes ciertos factores, a fin de que dicho instrumento logre los resultados deseados. Estas son algunas de las reflexiones académicas, que se han generado a propósito de los mismos.

1. Según Muradian et al. (2010), existen algunos aspectos críticos que deben tenerse en cuenta al momento de diseñar y de formular los PSA, si se quiere garantizar la adecuada asignación de los servicios ambientales en largo plazo. Esto son: (a) el alcance de la participación del Estado y de la comunidad en las transacciones de mercado; (a) la definición de los servicios ambientales y su relación causal con las prácticas de uso del suelo; (c) el cumplimiento de criterios de distribución social en su asignación, por ejemplo, relacionados con la solución de la pobreza y la distribución de beneficios; y (d) el rigor de la conservación y del pago.
2. Dado el carácter de “respuesta formal” de los PSA y, en general, de los instrumentos de mercado, su diseño e implementación deben atender a preguntas claras y vinculadas a contextos específicos. Este tipo de instrumentos muchas veces se convierten en herramientas de carácter exclusivamente técnico, las cuales se recomiendan y se dan como respuestas anticipadas, sin reflejar las complejidades de los territorios y los conflictos socio-ambientales y de gobernanza. De allí que resulte fundamental entender los contextos y las circunstancias locales, a fin de determinar su pertinencia y viabilidad reales, independiente de aspectos como la disponibilidad de pago (Rincón et al. por publicar)
3. Otro aspecto fundamental que debe considerarse, si se quiere reflexionar acerca de los PSA, es lo expuesto por autores como Ostrom y Walker (2003), acerca de la importancia de tener en cuenta la “diversidad institucional”. Si se parte del paradigma económico que considera al mercado como una institución eficiente y a la problemática ambiental como una falla de mercado que debe ser corregida, instrumentos de mercado como los PSA pueden considerarse como apropiados. Sin embargo, si se parte del contexto de complejidad y de conflictividad socioambiental que existe Colombia, es posible que los instrumentos asociados al mercado no sean suficientes y necesiten ser complementados con otros instrumentos de largo plazo, o simplemente sean contraproducentes (Rincón et al. por publicar)

Elaborada por Sylvia Schlesinger – OAIPC, con insumos suministrados por Alexander Rincón – PCSSB, y Marnix Becking – SI, y revisada por Ana María Hernández – OAIPC.