

PAGOS POR SERVICIOS HIDROLÓGICOS AL NIVEL MUNICIPAL Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO RURAL: LA EXPERIENCIA DEL PASOLAC¹

Carlos J. Pérez²

PASOLAC
cperez@cable.net.com.ni

Resumen

Desde el año 2000, el PASOLAC ha venido implementando 10 acciones piloto de Pagos por Servicios Hidrológicos (PSH) en Nicaragua, Honduras y El Salvador, a través de gobiernos municipales interesados en desarrollar estos mecanismos. En esta conferencia se presentará la metodología que el PASOLAC ha venido implementando con las municipalidades, con énfasis en los mecanismos de negociación entre demandantes y oferentes. El desarrollo de estas acciones al nivel municipal ha sido de gran importancia porque ha demostrado ser una alternativa para desarrollar esquemas de pagos por servicios ambientales con comunidades rurales, en la ausencia del marco jurídico e institucional nacional en los tres países antes citados. Se hará un análisis crítico de las ventajas y desventajas de estos mecanismos, del potencial de replicabilidad y sostenibilidad, y la importancia de los PSH para el desarrollo de la agricultura sostenible en laderas. Se presentará el resumen del desarrollo de mecanismos de PSH en una municipalidad de Honduras y una de Nicaragua.

Introducción

El PASOLAC tiene como finalidad aumentar los ingresos de pequeños y medianos productores de laderas de Nicaragua, Honduras y El Salvador. El objetivo de trabajo del Programa es promover la adopción de tecnologías de manejo sostenible de suelos y agua, en fincas de pequeños productores que son la principal clientela. Para lograr sus objetivos, el PASOLAC trabaja de manera colaborativa con >50 instituciones que incluyen grupos de productores, alcaldías, ONG, OG y centros de enseñanza superior, y pone a disposición de estas organizaciones un fondo competitivo que luego es destinado a apoyar acciones en cinco líneas de trabajo: 1) Validación de opciones tecnológicas y cultivos para laderas; 2) Asistencia técnica orientada a la demanda; 3) Acciones piloto de pagos por servicios ambientales; 4) Mejoramiento de la capacidad competitiva de pequeños productores de laderas; 5) La coordinación interinstitucional para la incidencia en políticas.

¹ El Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central es un Programa de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, ejecutado por Intercooperation. <http://www.pasolac.org.ni>.

² Coordinador Regional del PASOLAC y Representante de Intercooperation en América Central; e-mail: cperez@cable.net.com.ni; Tels.: (505) 278-3073 y 278-3074; FAX: (505) 277-0393

El Programa ha venido implementando diferentes enfoques para promover la agricultura sostenible en laderas; uno de esos enfoques es el desarrollo de mecanismos de pagos por servicios ambientales. Mediante este enfoque el Programa busca desarrollar mercados locales de oferta y demanda de servicios ambientales con énfasis en los servicios hidrológicos. La concentración en el tema agua fue el resultado de un proceso de análisis y reflexión, que concluyó que la conservación y manejo de las fuentes de agua es de importancia estratégica en la región, ya que los episodios de escasez de agua son cada vez más frecuentes, especialmente en poblaciones urbanas rurales. Entonces, un supuesto importante para el desarrollo de mecanismos de PSA hídricos es que los consumidores de agua internalizarán los costos de captación y producción de agua en las zonas de recarga hídrica y que por lo tanto, estarán dispuestos a pagar por los servicios hidrológicos. Otro supuesto importante es que a través del mejoramiento de los sistemas de producción en zonas de laderas mejorará la capacidad del ecosistema para mantener o aumentar los caudales de agua que utilizan las poblaciones de las partes bajas. Finalmente, el desarrollo de mecanismos de PSA presupone el desarrollo del marco jurídico e institucional adecuado para que quede funcionando dicho mecanismo más allá del apoyo del PASOLAC.

¿Cómo apoya el Programa la implementación de las acciones piloto de PSA?

El Programa brinda apoyo técnico, metodológico y financiero para desarrollar los siguientes pasos esenciales:

- A. La realización del diagnóstico biofísico y socioeconómico de la parte alta de la microcuenca, para así determinar los cambios tecnológicos necesarios para proteger/conservar la zona de recarga hídrica. Se realiza un estimado de la inversión necesaria para captar/infiltrar el agua de lluvia disponible.
- B. Los estudios relacionados a la situación de las fuentes de agua y la valoración económica del recurso hídrico. Se espera así determinar cuáles son los ingresos potenciales que dispondrá la organización demandante para financiar los PSA a largo plazo.
- C. La creación y reglamentación del Fondo de Servicios Ambientales (FSA) en la localidad, con especial énfasis en los aspectos jurídicos e institucionales. También se apoyan los procesos de consulta con la población demandante de agua.
- D. Se pone a disposición un fondo semilla para iniciar el funcionamiento del FSA según fue definido en el inciso C. Con este fondo se espera que las organizaciones locales aprendan a manejar recursos financieros orientados a la conservación de los recursos hídricos, ya que antes no han tenido la oportunidad de priorizar la inversión para mejorar los servicios ambientales.
- E. La documentación y sistematización de la experiencia.

¿Qué avances hay de las acciones piloto de Pagos por Servicios Ambientales?

Desde el punto de vista institucional. Se están ejecutando 10 acciones piloto de PSA en los tres países. De estas, siete acciones piloto son ejecutadas con el liderazgo de los gobiernos municipales o las empresas municipales de agua correspondientes. En Nicaragua se están desarrollando acciones de PSA con la Alcaldía de Achupapa, San Pedro del Norte, Río Blanco y Estelí (El Regadío). En El Salvador con la Alcaldía de Tacuba, La Palma/San Ignacio, y las alcaldías de Sensembra, Guatajiagua y Yamabal. En Honduras con dos juntas municipales de agua : la Junta Municipal de Agua de Campamento y la Junta Municipal de Agua de Jesús de Otoro). Adicionalmente, en Nicaragua se está llevando a cabo una acción de PSA por un consorcio que involucra a la Empresa Nacional de Aguas y Alcantarillas de Estelí, a la Alcaldía, al Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y una Organización Privada de Desarrollo.

El aspecto institucional ha sido un elemento crítico ya que el Programa ha se ha concentrado en los gobiernos municipales por su autonomía para formular las ordenanzas requeridas para el manejo de los RRNN. Después de una Gira Regional para visitar las diferentes acciones de PSA, se concluyó que las instituciones más adecuadas para desarrollar mecanismos de PSA son aquellas que tienen personería jurídica, reglamento de funcionamiento propio, poder de gestión, ingresos propios provenientes de la población demandante de servicios ambientales, mecanismos de participación ciudadana, transparencia en el manejo de los fondos y capacidad técnica para implementar los PSA. La mayoría de las acciones cumplen con esta premisa, aunque no todas tienen la capacidad real de captar suficientes fondos para alimentar el Fondo de Servicios Ambientales. Actualmente ya se han creado y reglamentado los FSA en; Achupapa, San Pedro del Norte y El Regadío (Nic.); en Campamento y Jesús de Otoro (Hon.).

Area bajo PSA e introducción de técnicas de manejo sostenible de suelos y agua. El área total que potencialmente estará bajo manejo con enfoque de PSA es de aproximadamente 15,000 mz, aunque hasta la fecha se han realizado intervenciones directas en unas 500 mz. En esta área de intervención se han introducido varias técnicas de manejo que contribuyen al manejo sostenible de suelos y agua. Entre las técnicas de MSSA introducidas están: la no quema, el manejo de rastrojos, la regeneración natural del bosque mediante chapas selectivas, el manejo del cultivo del café, la conservación de bosque regenerado, introducción de barreras vivas de diferentes especies, y desarrollo de la lombricultura para aprovechar la pulpa de café y así evitar la contaminación de fuentes de agua por la actividad cafetalera. A la fecha se han suscrito convenios entre productores de la parte alta y las instituciones encargadas de administrar el FSA, en San Pedro del Norte (Nic.), Tacuba (ES), y en Campamento y Jesús de Otoro (Hon.). Este aspecto es uno de los más importantes para el PASOLAC porque contribuye a la gestión sostenible de los recursos naturales y a la introducción de prácticas adecuadas de manejo de suelos y agua, aún cuando la producción agropecuaria es la principal fuente de ingresos.

La demanda de servicios hidrológicos y la disposición a pagar. El PASOLAC eligió el servicio hídrico en vista de la gran escasez de agua que cada vez está siendo más crítica en América Central. La población demandante de los servicios hidrológicos en las 10 acciones piloto de PSA es de aproximadamente 150,000 habitantes. La mayoría de estos demandantes están en cabeceras municipales o comunidades con una situación socio económica deficiente. Solamente en dos de las localidades la población demandante recibe el servicio de agua potable todos los días del año (Tacuba en El Salvador y Jesús de Otoro en Honduras), el resto de las poblaciones sufren escasez de agua en ciertas épocas del año.

Se han realizado seis estudios de valoración económica del agua en los tres países. En los seis casos, la disposición a pagar por los servicios ambientales fue afirmativa en más de 60% de los encuestados, a pesar de que las poblaciones encuestadas están en una situación socioeconómica relativamente desfavorable. Las modalidades de pago pueden ser en efectivo o mediante trabajo. Esta última modalidad es común en aquellas poblaciones de más escasos recursos. La reflexión sobre la disposición a pagar por los servicios ambientales y el pago real de los demandantes indica que hay una brecha entre la disposición a pagar y el verdadero pago. No obstante, donde hay disposición al pago y no se recolectan los fondos de la población demandante es porque hay una deficiente metodología de recolección de los fondos y la población no está informada sobre lo que se quiere hacer con los fondos recolectados. Sobre este aspecto hay muchas debilidades en al menos la mitad de las acciones piloto.

Lo más alentador hasta el momento es que hay sistemas ordenados e institucionalizados de cobro por el servicio de agua potable en Campamento, Jesús de Otoro, Tacuba, El Regadío y Yamabal. En San Pedro del Norte recientemente conformaron el Comité de Gestión de Agua Potable, donde están representados los consumidores de agua. La población está ahora pagando por el servicio y el Comité cuenta con fondos propios para establecer negociaciones con los productores de la parte alta. En resumen, la población demandante, aunque con algunas limitaciones económicas, está dispuesta a pagar si se brinda un buen servicio de distribución de agua potable y son tomados en cuenta a la hora de determinar la tarifa.

Modalidades de pago de los servicios ambientales. Hemos constatado al menos tres formas de pago por los servicios ambientales, aunque este tema todavía amerita más discusión. En el caso de Achuapa, 16 productores de la parte alta de la cuenca han recibido pagos por parte del Fondo de Servicios Ambientales que maneja dicha alcaldía, con la salvedad que estos fondos fueron otorgados por el PASOLAC, bajo la modalidad de fondo semilla. Esos 16 productores totalizan unas 244 m² de bosque productor de agua bajo conservación. Los pagos son en efectivo, una vez por año y oscilan entre US \$ 15.00 y 20.00 dólares por hectárea de bosque bajo conservación y manejo. La alcaldía y cada productor suscriben un convenio en el que ambos tienen deberes y derechos, y es este convenio el que finalmente sirve para fines de seguimiento.

Se observaron otras dos modalidades de pago. En Tacuba, El Salvador, la alcaldía había suscrito un convenio con los productores de la parte alta de la microcuenca, en donde la empresa municipal de agua se comprometía a instarles el servicio de agua potable a más de 20 integrantes de la cooperativa propietaria del lugar donde está la fuente de agua y dueña también del cafetal que protege la parte alta. Adicionalmente, los miembros de la cooperativa que fuesen beneficiados con el servicio de agua potable no pagarían por el servicio en lo sucesivo. Otro caso es el de la comunidad El Espinal, en Estelí, donde los miembros de la comunidad han realizado chapias, manejo de rastros (no quema) y cercado perimetral en la zona de recarga hídrica bajo la modalidad de trabajo comunal. Una cuantificación in situ de los jornales invertidos (más de 70) totalizan unos US \$ 200 dólares que la comunidad ha “pagado” por conservar la parte alta de la fuente de agua.

La importancia de la participación ciudadana en la implementación de los PSA.

Hemos aprendido que la implementación de un mecanismo de PSA en una localidad depende en gran medida de la voluntad política de la institución ejecutora y de la disposición de la población a pagar por un servicio ambiental, en este caso el servicio hidrológico. Este último es el vehículo para poder realizar el ajuste ambiental de la tarifa del agua. Sin embargo, las tarifas del agua no se pueden modificar al antojo de las empresas de agua, sino que tienen que pasar por un proceso de consulta con los consumidores. Las consultas con los consumidores se han realizado en las Juntas Municipales de Agua de Campamento y Jesús de Otoro en Honduras, la empresa de agua de Tacuba en El Salvador, el Comité del Agua de San Pedro del Norte y en el Comité de Agua en El Regadío; en estos casos han diseñado las tarifas del agua potable en asambleas de consumidores y los Fondos de Servicios Ambientales se están alimentando con fondos propios. Esta es la base fundamental para que quede instalado un mecanismo de PSA en la localidad.

Perspectivas para el futuro. Los estudios de valoración económica del agua han documentado la disposición a pagar por los servicios ambientales. Sin embargo, hasta ahora las acciones piloto de PSA se están desarrollando en localidades donde la población es de bajos ingresos. Los fondos locales de PSA serán modestos y solamente podrán dar cobertura a una porción de la problemática compleja que actualmente viven las zonas de laderas, donde hay doble degradación: procesos erosivos por la deforestación y malas prácticas agrícolas, y reducción de la cantidad y calidad del agua. Un factor importante a favor del éxito de estas acciones es la voluntad política que se ha observado en prácticamente todas las instituciones ejecutoras. En efecto, una de las lecciones aprendidas más importantes es que las condiciones institucionales y jurídicas están dadas al nivel municipal. Sin embargo, es necesario que se tomen decisiones a nivel nacional para apoyar los Fondos de Servicios Ambientales creados localmente. Esta es una iniciativa que está emprendiendo ahora el gobierno de Honduras. La metodología y enfoque que el PASOLAC ha venido implementando ha ganado aceptación por parte de los ministerios del ambiente de los tres países; esta puede ser una buena oportunidad para lograr que se inviertan fondos nacionales en los PSA locales.

Hasta ahora solamente se ha considerado el servicio hidrológico. Habrá que buscar oportunidades para canalizar fondos de otro tipo de servicios ambientales, como el Secuestro de Carbono. Sin embargo, los mecanismos actuales para acceder a estos recursos no están al alcance de las instituciones que ahora están desarrollando acciones piloto de PSA con el PASOLAC. En vista de que el Programa ahora cuenta con una red de instituciones aplicando mecanismos de PSA, esta red podría acceder a los fondos internacionales de secuestro de carbono y así potenciar más los fondos locales. Quizás este podría ser un Programa aparte dirigido a las municipalidades, especialmente aquellas con poblaciones en situación socioeconómica desfavorable. En el futuro, habrá que darle más seguimiento a los cambios tecnológicos que se introducen en los sistemas agropecuarios de laderas y determinar el efecto de estos en la oferta hídrica.