

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES: ¿UNA OPCIÓN VIABLE PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN VENEZUELA?

VLADIMIR JOSÉ VALERA MEJÍAS
Universidad Metropolitana (vvalera@unimet.edu.ve)

RESUMEN

En Venezuela las políticas ambientales han estado más relacionadas con el uso de instrumentos regulatorios que con el uso de instrumentos de mercado; sin embargo no se ha impedido que sigan los procesos de degradación y contaminación ambiental. Dada las condiciones ambientales de Venezuela y las oportunidades que generan los instrumentos económicos como los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), la presente investigación analiza los factores que inciden en la aplicación de PSA en el país, como fuente de recursos económicos para financiar las acciones encaminadas a un desarrollo sostenible.

Palabras claves: Pago por servicios ambientales, ecosistemas, políticas ambientales

I.- INTRODUCCIÓN.

Las políticas ambientales deben complementarse con el uso de ciertos instrumentos, tanto de comando y control como económicos para lograr sus objetivos de uso racional, defensa y protección del ambiente; sin embargo una comparación de los instrumentos económicos con respecto a las medidas regulatorias, demuestran que los primeros son más efectivos y contribuyen a modificar los estilos de desarrollo existentes para alcanzar la sustentabilidad (Sterner, 2007).

Dentro de estos instrumentos económicos están los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), definidos como transacciones voluntarias en la que los actores que proveen un servicio ambiental son compensados económicamente por los beneficiarios del mismo (Wunder, 2005) Los PSA promueven el desarrollo sustentable a través de la conservación de las áreas naturales y ecosistemas que generan servicios ambientales y constituye una alternativa viable y sustentable de ingresos económicos para las poblaciones que se ubican en áreas con gran potencial ambiental.

En Venezuela las políticas ambientales han estado más relacionadas con el uso de instrumentos de comando y control siendo muy poco el uso que se ha dado a los instrumentos de mercado; aunado a ello se observa que tal política no ha impedido que sigan los procesos de deforestación y de contaminación ambiental, pérdida de

biodiversidad y de áreas naturales, afectando aun más la fragilidad y estado de muchos ecosistemas y su capacidad de proveer servicios ambientales.

Dada las condiciones ambientales de Venezuela y las oportunidades que generan los instrumentos económicos como los PSA, se plantea la presente investigación de tipo cualitativa, donde se pretende analizar los elementos y estructuras sociales, políticas, institucionales, económicas, ambientales, que inciden en la aplicación o rechazo de los esquemas de pago por servicios ambientales en el país, como fuente de recursos económicos para financiar las acciones encaminadas al uso racional, conservación y defensa de la naturaleza en procura de un desarrollo sustentable.

II.- DESARROLLO.

II.1- Fundamentos teóricos

En los tiempos actuales estamos siendo testigos presenciales de profundos cambios ambientales adversos que están ocurriendo a nivel planetario como consecuencias de las actividades antrópicas; entre estos se incluye aumento de la deforestación y la desertificación de los suelos, pérdida de especies y de la biodiversidad, contaminación del aire, agua y suelo, la degradación de la capa de ozono, entre otros (MEA; 2005). A su vez, la naturaleza responde ante tales acciones del hombre con fenómenos tales como el cambio climático que incide en una mayor frecuencia de eventos naturales extremos como tormentas, huracanes, aludes torrenciales, campos menos fértiles para la agricultura, proliferación de vectores transmisores de enfermedades y en general pérdidas económicas y de bienestar para la población.

Los cambios planetarios antes mencionados obedecen a que lamentablemente la sociedad, desde una perspectiva antropocéntrica y economicista, ha asumido que la naturaleza proporciona bienes y servicios ambientales en cantidades ilimitadas, siendo considerados como bienes públicos o de acceso libre que no tienen un precio de mercado, dándole así un mal uso a los mismos, llevándolos a su degradación y en muchos casos a su extinción.

Por otro lado se ha reconocido que los patrones de producción y consumo, así como los modelos de desarrollo de las naciones, son en parte responsables de la crisis planetaria ambiental, y para resolver esta situación se requiere que la humanidad en su conjunto, cambie la forma de concebir el desarrollo como un mecanismo para generar mayor producción de bienes y servicios, por un modelo en que además de la variable de crecimiento económico tome en cuenta la preservación de la base de los recursos naturales, sustento de la producción de bienes; y del mejoramiento de los

condiciones sociales de la población, lo que se ha llamado como desarrollo sustentable.

La presión de las actividades del hombre sobre el ambiente es de tal magnitud que según la opinión de muchos expertos, la supervivencia y el bienestar humano dependerán del éxito que se pueda alcanzar, al hacer que el desarrollo sustentable pase a ser una ética mundial (Cuenca, 2006). Este enfoque señala también la necesidad de un cambio total en el sentido de darle a la naturaleza el valor intrínseco que ésta tiene; así mismo la perspectiva económica no debe descuidarse porque ella podría proveer información sobre las causas y consecuencias de la degradación ambiental y brindar algunas ideas para la formulación y establecimiento de mejores políticas públicas para proteger el ambiente. En efecto muchos problemas ambientales son consecuencia de las externalidades, como por ejemplo los efectos de la contaminación industrial, los cuales podrían resolverse en parte con el uso de instrumentos o incentivos de mercado que se incluyan en las políticas públicas (Coase, 1960, citado por Vargas, 2008); así mismo el papel del cambio tecnológico y los cambios estructurales que afectan las economías demuestra que las políticas ambientales son necesarias para ordenar o dirigir la relación crecimiento económico y desarrollo ambiental.

Las políticas ambientales hacen uso de medidas o instrumentos para luchar contra la contaminación y degradación ambiental, las cuales tradicionalmente se han clasificado en dos grandes grupos: las medidas regulatorias de comando y control, y los instrumentos económicos (San Martín y García, 2008). Entre las primeras, las principales medidas serían el establecimiento de estándares en los procesos de producción o consumo y la prohibición de usar determinadas sustancias o tecnologías contaminantes, mientras que entre los instrumentos económicos se podrían mencionar los impuestos, los subsidios, los sistemas de depósitos reembolsables, los pagos por servicios ambientales o los permisos de emisión negociables, entre otros.

El problema para los países que desean establecer políticas ambientales, radica en que la definición o selección de instrumentos es un proceso complejo, especialmente en países en desarrollo, ya que involucra muchos intereses y factores políticos, económicos, sociales y culturales en conflicto, por lo que difícilmente puede haber una política común óptima para todos los grupos de la sociedad (Sterner, 2007). En tal sentido cobra importancia que en los procesos de evaluación de las políticas públicas se tomen en cuenta los aspectos de eficiencia, efectividad de costos, pero también los de ingreso, equidad y pobreza, especialmente para tratar de seleccionar instrumentos de una manera más objetiva.

Una comparación de los instrumentos de mercado con respecto a las medidas regulatorias, demuestran que los primeros son más efectivos, minimizan los costos agregados de lograr cierto nivel de protección ambiental y proveen incentivos dinámicos para la adopción de tecnologías más económicas y eficientes (Stern, 2007), todo cónsono con el desarrollo Sustentable y los criterios de eficiencia y equidad. No obstante de estas ventajas, los instrumentos basados en el mercado se han usado menos frecuentemente que los estándares de comando y control, especialmente en los países en vías de desarrollo.

Para Gabaldón (2006) los instrumentos económicos coadyuvan a modificar los estilos de desarrollo existentes para alcanzar la sustentabilidad, ya que son complementos de políticas públicas y medidas de carácter regulatorio compatibles con las economías de mercado, dirigidas a modificar comportamientos de diferentes actores.

Dentro de los instrumentos económicos como se mencionó anteriormente, están los Pagos por Servicios Ambientales o PSA, definidos como transacciones voluntarias en la que los actores que proveen un servicio ambiental como secuestro de carbono, conservación de la biodiversidad, protección de suelos y aguas, paisaje, entre otros; son compensados económicamente por los beneficiarios del mismo, siempre y cuando el proveedor garantice su suministro a través de ciertas prácticas y acciones. Básicamente el objetivo principal del PSA es el de promover el desarrollo sustentable a través de la conservación de las áreas naturales y ecosistemas que generan servicios ambientales, tomando en cuenta que generalmente éstos son percibidos como gratuitos y afectados de manera negativa hasta su agotamiento, siendo considerados claros ejemplos de bienes públicos, pero también de fallas de mercado, para lo cual se requiere de medidas que puedan resolver estos problemas (Casas y Martínez, 2008).

La venta de servicios ambientales constituye una alternativa viable y sustentable de ingresos económicos para las poblaciones, generalmente pobres, que se ubican en áreas rurales con gran potencial de recurso naturales, y constituye una forma de retribuir en parte a quienes protegen y promueven el mejoramiento de los procesos naturales (Espinoza et al, 1999). Según la Organización de los Estados Americanos (OEA), hasta el año 2008 se habían implementado más de 400 proyectos de pago por servicios ambientales en todo el continente americano, como mecanismos innovadores para la gestión de recursos naturales basados en el mercado (Casas y Martínez, 2008).

II.2.- El caso venezolano.

En Venezuela las políticas ambientales del Estado, tradicionalmente han estado más relacionadas con el uso de instrumentos legales que contemplan mecanismos de comando y control, tales como planes de ordenamiento territorial, establecimiento de estándares de calidad ambiental, etc., que con el uso de instrumentos de mercado; sin embargo y a pesar de haber obtenido logros importantes, como por ejemplo el que más del 55% del territorio nacional esté bajo la figura de áreas protegidas, generando bienes y servicios como genes, oportunidades recreacionales, captura de gases de efecto invernadero, estabilización del clima global y regional, formación y protección de suelos, retención de nutrientes, mantenimiento de los ecosistemas y la protección de la capacidad de los ecosistemas para recuperarse frente a perturbaciones, entre otros (Andrade, 2009); esto no ha impedido que sigan ocurriendo procesos de deforestación y de contaminación ambiental, pérdida de biodiversidad y de áreas naturales, afectando aun más la fragilidad y estado de muchos ecosistemas y su capacidad de proveer servicios ambientales.

El país tiene una tasa de deforestación de 1,1% interanual (MARN et al, 2005), lo cual está generando pérdida de biodiversidad y afectación de muchos ecosistemas importantes, especialmente en toda la zona al norte del Orinoco como en los estados Portuguesa, Cojedes, Yaracuy y en las cordilleras Andina, Central y Oriental, además existen graves problemas de contaminación ambiental por causa de la producción y consumo de energía, descargas de efluentes domésticos e industriales no tratados a cuerpos de agua naturales, manejo inadecuado de desechos, la existencia de sistemas agropecuarios ineficientes que hace un uso excesivo de agroquímicos, entre otros factores antrópicos que ponen en riesgo la estabilidad de los ecosistemas venezolanos y que no han podido ser resueltos a pesar del amplio marco legal ambiental que rige en el país, haciendo pensar que se requiere la adopción de reformas políticas e institucionales tal como lo señala el informe de la evaluación de los ecosistemas del milenio (MEA, 2005)

El país no cuenta con experiencias sobre pago por servicios ambientales que pudiesen contribuir a la conservación y uso sustentable de ecosistemas y recursos, además de mejorar los niveles de ingresos, disminuir los niveles de pobreza y mejorar la calidad de vida especialmente de las poblaciones rurales, en sintonía con un desarrollo sustentable. Pérez (2006) investigó las pocas experiencias que se habían dado, como intentos en la aplicación de los esquemas de pago por servicios ambientales en el país, principalmente en la cordillera andina y en las áreas áridas y semiáridas de los estados Lara y Falcón, señalando que aun cuando existen condiciones para la aplicación de PSA en estas zonas, tales esquemas no están contemplados como política nacional y por lo tanto carecen del apoyo del Estado; siendo la razón principal que a nivel de las instituciones gubernamentales, existe un

claro desconocimiento sobre las ventajas y limitaciones de estos esquemas y por lo tanto se hacen juicios sin una buena fundamentación.

El Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR) con el apoyo de la Universidad de los Andes (ULA), llevó a cabo un trabajo sobre el potencial de aplicar Pagos por Servicios Ambientales en Venezuela, específicamente se enfocaron sobre servicios hídricos, determinando que algunas zonas del país en la cuales sería posible la aplicación de este instrumentos eran las cuencas del río Pereño y la Jabonosa en el Estado de Táchira, las cuencas de los ríos Tocuyo y Yacambú ubicados en la cordillera andina, la cuenca del río Coro en el estado Falcón, la cuenca del río Calderas en el Estado de Barinas y la Cuenca del Río Neverí en los estados de Sucre y Anzoátegui (Blanco et al, 2006)

El trabajo conjunto de CIFOR y la ULA también analizó en el año 2006 el contexto institucional y legal que existía para entonces en Venezuela para la implementación de esquemas de PSA, señalando que el país contaba con una experiencia previa que podía tomarse como plataforma para éstos mecanismos siempre y cuando se hicieran ajustes correspondiente; esa experiencia fue el programa de subsidio conservacionista implementado desde el año 1960 y que posteriormente se pasó a denominarse Infraestructura Social Conservacionista para el Desarrollo Endógeno, el cual consistía en el otorgamiento por parte del Estado, de un subsidio a los productores agrícolas con lo cual se buscaba propiciar la producción agrícola y a su vez la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, mediante la implantación de prácticas agronómicas, forestales, mecánicas y/o estructurales como la reforestación, construcción de terrazas, drenajes, surcos para riego, entre otras (Blanco et al, 2006).

Pérez (2006) identificó como prioritario en Venezuela, al servicio de protección del recurso hídrico, relacionado con la protección y manejo de los bosques de las cuencas proveedoras de agua, la reducción de la frecuencia de inundaciones y reducción de la erosión y los procesos de sedimentación aguas abajo, debido a que es un servicio que tiene claramente identificado a sus usuarios. En el caso de otros servicios como secuestro de carbono, conservación de la biodiversidad o paisaje, la falta de información sobre los mismos o las dificultades que entrañan su negociación hacen difícil su inclusión como parte de un programa de PSA en el país.

En el marco jurídico venezolano existen elementos que pueden utilizarse como la base jurídica para el establecimiento de PSA, por ejemplo en la Ley de gestión de la diversidad biológica (2008), se menciona que causan derechos compensatorios, las acciones de conservación de la biodiversidad y de sus servicios ambientales y que las mismas deben retribuirse económicamente de manera equitativa, mediante

incentivos crediticios y tributarios como por ejemplo el otorgamiento de créditos con tasas especiales y la exoneración de un porcentaje del pago del impuesto sobre la renta.

Sin embargo las condiciones para el financiamiento de la conservación de los recursos naturales en Venezuela son cada día más precarias poniendo en riesgo su propia sustentabilidad. Por ejemplo el presupuesto del Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), organismo adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB), cuya función es la administración y manejo de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales en Venezuela es muy limitado, lo que incide en su capacidad operativa, especialmente en las actividades de vigilancia y supervisión para prevenir ilícitos ambientales, así como para garantizar el mantenimiento de estos importantes ecosistemas, su diversidad biológica y servicios ambientales generados. Adicionalmente en la mayoría de los Parques y Monumentos Nacionales por políticas del Estado, se dejó de cobrar desde el año 2005, tarifas de entrada a los visitantes de los mismos y en los pocos que existe un ingreso por actividades turísticas como en los parques Morrocoy, Canaima, Cueva del Guácharo y los Roques, los recursos obtenidos no se reinvierten en actividades de conservación ambiental de los mismos o en programas de manejo y/o la actualización del ordenamiento de dichos Parques Nacionales, sino que se utilizan para compensar el déficit presupuestario del Instituto (Andrade, 2009).

Actualmente la situación no es diferente a pesar de contar con una Ley Orgánica del Ambiente (2006) que señala en los artículo 102 y 103, que el Estado venezolano establecerá los incentivos económicos y fiscales que se otorgarán a las personas naturales y jurídicas que efectúen inversiones para conservar el ambiente con el objeto, entre otros, de promover el empleo de sistemas de gestión ambiental y prácticas conservacionistas; sin embargo tales incentivos no se han definido ya que faltan leyes especiales que los desarrollen.

Desde el año 2006 cuando se realizó el trabajo de CIFOR-ULA (Blanco et al, 2006) hasta en la actualidad el marco jurídico e institucional venezolano en materia ambiental ha variado considerablemente, por ejemplo se publicó la nueva Ley Orgánica del Ambiente que se hizo mención en el párrafo anterior, se publicaron leyes especiales que pueden tener incidencia en la aplicación de esquemas de PSA como la Ley de Aguas (2007) y La Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008) única norma en el país que menciona de manera explícita en concepto de Pago por servicios Ambientales; adicionalmente el Estado a través del MINAMB inició en el año 2006 un programa social denominado Misión Árbol el cual busca la recuperación, conservación y uso sustentable de los bosques, conjuntamente con el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que hacen uso de los mismos.

La Misión Árbol es nuevamente una transformación del programa de Infraestructura Social Conservacionista para el Desarrollo Endógeno, ya que a través del financiamiento u otorgamiento de subvenciones a los denominados comités conservacionistas, procura que con la participación de las comunidades se establezcan viveros comunales y se realicen reforestaciones con fines protectores, agroforestales y comerciales-industriales, como estrategia de manejo integral y uso sustentable de las cuencas hidrográficas (MINAMB, 2012).

Sin embargo siguen existiendo elementos para no considerar a la Misión Árbol como un esquema de PSA, ya que el subsidio que se otorga no está asociado a la provisión de servicio ambiental en particular y los recursos económicos los provee directamente el Estado sin aportes de posibles beneficiarios como lo serían por ejemplo, las empresas hidrológicas y comunidades que se abastecen de agua potable, desaprovechando esta fuente de ingresos con lo cual el programa pudiera masificarse aún más.

También existen deficiencias en el marco legal ambiental que deben superarse, como que actualmente es el estado es el que compensa al que realiza labores de conservación ambiental y no se obliga al pago por los servicios ambientales disfrutados por los usuarios, como mecanismo para retribuir económicamente, al proveedor de los servicios ambientales, por su labor de conservación(Andrade, 2009). Otro factor importante a tomar en cuenta es el que señala Blanco et al (2006); en cuanto a que en Venezuela hay cierta resistencia a nivel del sector gubernamental al concepto de Pago por Servicios Ambientales ya que lo asocian a una postura neoliberal, por tal motivo las instituciones prefieren hablar de Compensación por Servicios Ambientales (CSA), para evitar el sentido mercantilista que puedan tener los PSA.

III.- CONCLUSIONES

Dada las condiciones ambientales de Venezuela, existen excelente oportunidades para la implementación de **esquemas de PSA como una opción importante de acceso a recursos económicos para llevar a cabo planes, programas y/o proyectos para la conservación y uso sustentable de sus recursos naturales**; sin embargo para que ello sea efectivo, primero se deberá superar la existencia de elementos o estructuras sociales, políticas e institucionales que dificultan su entendimiento y aplicación en el país; de lo contrario el Gobierno seguirá formulando y ejecutando,

políticas y programas orientados a la protección, defensa y/o aprovechamiento de los recursos naturales basados en instrumentos de comando y control, que si bien pueden brindar resultados positivos también tienen sus limitaciones, como la obtención de recursos económicos para lograr la sostenibilidad en el tiempo de tales políticas.

III.- REFERENCIAS

- Andrade; Rafael (2009). Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina. Informe País Venezuela. Programa FAO/OAPN. 31p. disponible en <http://www.fao.org/alc/legacy/fao-oapn/pdf/pago26.pdf>, recuperado el 17/10/2012.
- Blanco, Javier; Wunder, Sven; Sabogal, Javier. (2006) Potencialidades de Implementación de Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales en Venezuela. CIFOR-ECOVERSA. Indonesia. 60p. Disponible en http://www.cifor.org/pes/publications/pdf_files/CIFOR-Ecoversa.pdf, recuperado el 17/10/2012.
- Casas, Adriana y Martínez, Rodrigo (2008). Marcos Legales para el pago por servicios ambientales en América Latina y el Caribe: Análisis de ocho países. Organización de Estados Americanos. Washington. 44p.
- Cuenca, Roberto E. 2006. ¿La bioética en la educación ambiental?. Importancia de la bioética para el desarrollo sustentable. Colombia Médica 37(4)299-307
- Espinoza, Nelson; Gatica, Javier, Smyle, James (1999) El pago de servicios ambientales y el desarrollo Sustentable en el medio rural. Serie de publicaciones RUTA. IICA. San José, Costa Rica. 58p.
- Gabaldón, Arnoldo J. (2006) Desarrollo Sustentable. La salida de América Latina. Grijalbo. Caracas. 489p.
- Ley de Aguas (2007). República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 38.595 del 02/01/07.
- Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008). República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 38.946 del 5/6/2008.
- Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (2008). República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 39.070 del 01/12/08.
- Ley Orgánica del Ambiente (2006). República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.833 extraordinario del 22 /12/06.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005) Evaluación de los Ecosistemas del Milenio Informe de Síntesis. Borrador final. 43p. Disponible en

- <http://www.maweb.org/documents/document.439.aspx.pdf>, consultado el 26/02/2010.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Programa de las Naciones Unidas, Fondo Mundial para el Ambiente (2005). Primera comunicación de cambio climático. República Bolivariana de Venezuela. 164p.
- Pérez Roas, José (2006). La experiencia venezolana en esquemas de pago por servicios ambientales. Informe para el proyecto CI-CIFOR sobre la factibilidad de PSA en el Corredor Norandino. CIDIAT. Mérida. 135p. Disponible en http://www.cifor.org/pes/publications/pdf_files/venezuela_experience.pdf. recuperado el 17/10/2012.
- San Martín González, E.; García, J. (2008). Análisis económico del cambio climático: de Kioto a Bali. Economía de la energía. 2008(842):45-64
- Sterner, Thomas (2007). Instrumentos de política económica para el manejo del ambiente y los recursos naturales. CATIE. Costa Rica. 560p.
- Vargas Hernández, José G. (2008). Economía política ambiental global e internacional. DELOS: Desarrollo Local Sustentable. 1(1)1:18, disponible en: www.eumed.net/rev/delos/01/, consultado el 23/04/2010
- Wunder, S. (2005). Pagos por servicios ambientales. Principios básicos esenciales. CIFOR, Occasional paper, N° 42.