El Pago por Servicios Ambientales: ¿Incentivo perverso o un acuerdo de buenas intenciones?*

Payments for Environmental Services: perverse incentive or an agreement of good intentions?

Daniela Hoyos**
Jessica Sandoval***

Recibido: 30/06/2021
Aprobado: 10/10/2022

Resumen

Según lo establecido en la Constitución política el Estado tiene la obligación de desarrollar e implementar incentivos a la conservación de la diversidad, para esto, se han creado herramientas como los Pagos por Servicios Ambientales que buscan proteger, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. El presente artículo de investigación tiene como finalidad identificar los aprendizajes obtenidos con la implementación del programa PSAH *Yo protejo, ¡Agua para todos!* en Cundinamarca y comprender el régimen de Pagos por Servicios Ambientales, considerando sus ventajas y desventajas.

Palabras clave: Pagos por servicios ambientales, gobernanza del agua, conservación, paz, Cundinamarca.

Abstract

The State has the obligation to develop and implement incentives for the conservation of diversity. Payments for Environmental Services have been created to protect, prevent and control factors of

* Este artículo hace parte del dossier del semillero de investigación Formalización de los Derechos de Propiedad Agraria de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

** Estudiante de la facultad de Jurisprudencia, de la Universidad del Rosario. Miembro del Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria. Correo electrónico: danielaa.hoyos@urosario.edu.co

*** Politóloga, con énfasis en gestión pública de la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del semillero de investigación de derechos de propiedad agraria. Correo electrónico: jessicasandoval@javeriana.edu.co

environmental deterioration. The purpose of this research article is to identify the learnings obtained with the implementation of the program PSAH *Yo protejo, ¡Agua para todos!* in Cundinamarca and understand the regime of payments for environmental services, considering their advantages and disadvantages.

Keywords: Payments for environmental services, water governance, conservation, peace, Cundinamarca.

Introducción

La protección de las áreas de especial interés ambiental y, la creación de alternativas equilibradas entre el medio ambiente y el bienestar para la población ocupante y colindante en unas áreas determinadas, constituyen una obligación del Estado según lo establecido en el artículo 8 de la Constitución política. Este declara el deber de garantizar la preservación, protección, restauración y cuidado del medio ambiente, también entendido como el principio de protección; una obligación que tiene el Estado y los ciudadanos de salvaguardar el entorno. Bajo este marco, se han desarrollado diversos incentivos para promover la conservación, entre estos, los instrumentos económicos y financieros cuyo objetivo es influir en el cambio de comportamiento de diversos actores sociales y económicos (Fondo Patrimonio Natural, 2014); en este contexto se desarrolló el Pago por Servicios Ambientales (PSA).

El Pago por Servicios Ambientales (PSA) es un incentivo económico, en dinero o en especie, que se reconoce a los propietarios, poseedores u ocupantes establecidos en el decreto 953 de 2013. Quienes de manera voluntaria deseen participar en las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, deberán presentar todos los documentos que permitan verificar la relación jurídica del postulante con el predio. En el caso de los ocupantes de buena fe y poseedores se necesitará una declaración juramentada ante notario y una acreditación de una ocupación no menor a 5 años.

Estos PSA son también una herramienta normativa que busca que las personas puedan participar en la conservación de los ecosistemas, en donde no solo se persigue la protección de servicios ambientales, como ocurre en otros países, sino también la protección socioeconómica de las personas que habitan las áreas en las que es posible su aplicación. Aunque existen diversos tipos de PSA, las reflexiones planteadas en esta investigación giran en torno a los PSA Hídricos -PSAH-

, los cuales buscan promover la regulación y abastecimiento de agua de calidad, además de satisfacer el consumo humano, el uso agropecuario, la generación de energía, entre otros; priorizando las coberturas naturales necesarias para el desarrollo de procesos ecológicos (Decreto 1007 de 2018).

Igualmente, se pone en evidencia la conexidad entre el PSA y el Acuerdo Final para la Paz, puesto que el CONPES 3886 enuncia "posconflicto, construcción de paz y equidad" entre los principios para el diseño e implementación del incentivo, del mismo modo se plantea su articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) e instrumentos de planeación como los Contratos Plan para la Paz.

Existe todo un andamiaje jurídico que sustenta y regula la implementación del PSA, no obstante, el funcionamiento del mecanismo no debe ser reducido a una serie de documentos formales que en la práctica podrían no garantizar una adecuada gestión integral del agua ni el logro de todos los objetivos planteados. Por esto, es importante comprender cómo ha sido la implementación del Pago por Servicios Ambientales, considerando que las inversiones en las áreas hídricas son de vital importancia para el país, ya que el agua es un bien común vinculado con la seguridad alimentaria, el desarrollo energético, el consumo, y por tanto con el bienestar de la población.

En este sentido, se aborda como eje central el programa PSAH *Yo protejo, ¡Agua para todos!* que es una iniciativa de la gobernación de Cundinamarca desarrollada con otros actores sociales, y tiene como objetivo conservar las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de acueductos municipales y regionales en el departamento (Fondo Patrimonio Natural, 2021). La pregunta que orientará este análisis es: ¿Qué aprendizajes se pueden generar a partir de la implementación del Pago por Servicios Ambientales en Cundinamarca a partir del programa *Yo protejo: agua para todos*, durante el período 2017-2019?

Este artículo presenta los resultados de una investigación de carácter cualitativo fundamentado en un proceso inductivo en el cual, se consideraron los aspectos que permiten la interpretación del fenómeno a estudiar, en este caso, el PSA en Cundinamarca, por medio de la descripción, comprensión e interpretación (Sampieri. R, Collado. C, Baptista. P, 2014). Para esto, se realizó una revisión y análisis de fuentes secundarias, como leyes y decretos, entre estas la ley 99 de 1993; el Decreto 870 del 2017, por medio del cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación; el decreto 1007 de 2018, donde se reglamenta el incentivo; el CON-

PESCONPES 3886 sobre PSA y otros incentivos a la conservación. También se revisaron resoluciones, documentos oficiales acordes con la implementación del Pago por Servicios Ambientales en Cundinamarca como bases de datos, investigaciones académicas sobre la gobernanza del agua y prensa relacionada con el manejo del recurso hídrico en el departamento. La información fue recolectada principalmente con el fin de comprender el marco del diseño e implementación del PSA.

Adicionalmente, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a dos personas que participaron en la implementación del Pago por Servicios Ambientales en Cundinamarca, por medio del operador, Fondo Patrimonio Natural. La información recolectada en las entrevistas permitió hacer reflexiones sobre la aplicación del mecanismo, y evidenciar las tensiones existentes entre el marco normativo y el proceso de implementación.

Este texto se encuentra dividido en cuatro momentos de análisis: primero, una breve aproximación a la implementación del PSA a nivel internacional. Segundo, una caracterización del Pago por Servicios Ambientales en Colombia y su relación con la construcción de paz en el país. Tercero, una definición de la gobernanza del agua bajo el marco del pago por servicios ambientales haciendo énfasis sobre su implementación en Cundinamarca. Y cuarto, una serie de reflexiones con los hallazgos obtenidos.

Régimen del pago por servicios ambientales a nivel internacional

Es importante reconocer las experiencias exitosas en la implementación del Pago por Servicios Ambientales a nivel internacional como es el caso de Costa Rica y México, los primeros modelos en latinoamérica y referentes para el diseño de políticas públicas vinculadas con la estructura del PSA en Colombia. La transferencia de políticas permite identificar y analizar un modelo que ya está operando en la práctica. Sin embargo, se debe precisar que, los contextos son distintos y el escalamiento de un mecanismo, sin tener en cuenta esta variable, puede generar transferencias disfuncionales con impactos negativos. A continuación, se exponen los aspectos más relevantes del PSA, en los países mencionados.

Costa Rica

El régimen del PSA en Costa Rica surgió en 1997 como un mecanismo financiero alternativo para compensar a los propietarios por los servicios ambientales que proveen sus bosques naturales y plantaciones forestales. El objetivo era suministrar los servicios ambientales de protección de la biodiversidad, mitigación del efecto invernadero, belleza escénica y la protección de los recursos como el agua; como lo establece Padilla y Molina (2017) en su investigación sobre el Impacto socioeconómico del Programa Pago por Servicios Ambientales.

Según lo establecido en los artículos 61 y 62 de la Ley Forestal 7575 de 1997, el PSA es manejado por el Estado costarricense mediante el Ministerio de Ambiente y Energía, el cual, delega al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal en coordinación con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Cada beneficiario recibe el PSA y acepta ceder los derechos sobre los servicios ambientales en un área específica por un periodo pactado con el Fondo Nacional, sin constituir un gravamen o una limitación a la propiedad para los dueños de los predios.

Con el fin de crear políticas orientadas al fortalecimiento del territorio y a combatir la deforestación, la vinculación al programa se hace de manera voluntaria, y pueden participar todas las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o tengan una posesión legalmente establecida en un inmueble inscrito en el Registro Nacional. Este es manejado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), que es un órgano de desconcentración, el cual tiene como objetivo captar los recursos para los PSA por medio de las oficinas regionales, en donde reciben las solicitudes por parte de los beneficiarios para ser parte del programa bajo una modalidad específica y en un periodo determinado.

Siempre se tiene en cuenta el entorno de los beneficiarios y otras condiciones socioeconómicas que son relevantes en el proyecto, debido a que se tiene como preferencia aquellos propietarios que son considerados en una vulnerabilidad o que se encuentren en una zona de importancia. Estas áreas son determinadas anualmente por el gobierno de turno mediante resoluciones, en donde se especifica el número de hectáreas que pueden ser incluidas en los programas y el valor a compensar.

De acuerdo con Esquivel (s.f) el Programa de PSA en Costa Rica tiene tres modalidades: “en primer lugar, para la protección de los Bosques, la segunda modalidad, es para la plantación de árboles en bloques, y tercero, sistemas agroforestales que es la combinación de cultivos agrícolas con la siembra de árboles” (p.5). En estas tres modalidades existe un contrato previo con el

Estado en el que se estipula la vigencia (normalmente de 5 años), el monto a pagar como contraprestación y el área mínima y máxima de hectáreas que pueden verse involucradas. Es importante aclarar que las obligaciones del contrato que son de hacer o no hacer, dependiendo del territorio sobre el cual se esté efectuando, y la celebración de dicho contrato, no altera ni modifica los derechos reales. Es decir que, el propietario o poseedor mantiene su calidad.

La financiación para la ejecución de los proyectos, de acuerdo a la Ley Forestal número 7575 de 1996 y a la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria del 2001, se financia con un 3,5% del impuesto fijo establecido para el consumo de combustibles. Así, el PSA forma parte de la estrategia nacional de cambio climático y constituye un elemento central en la propuesta de desarrollo de Costa Rica, enfocada en la protección de los recursos naturales, el turismo sostenible y el desarrollo de mecanismos limpios de crecimiento.

México

En el caso de México el PSA es un incentivo económico financiado por recursos fiscales, donaciones, aportes a proyectos por fundaciones, y pagos por compensaciones ambientales. Está destinado para los dueños de terrenos con cuerpos de agua, áreas de conservación de la biodiversidad o aquellas que contribuyan a la mitigación de los efectos del cambio climático y el cuidado del suelo. Al igual que en Costa Rica los PSA son voluntarios. En estos esquemas los usuarios del servicio son las ciudades, empresas y entidades que estén dispuestos a pagar para disfrutar de ellos. Los dueños de los terrenos son los proveedores, obligados a adoptar las acciones necesarias para mantener o mejorar su terreno a cambio del pago que busca compensar los costos de conservación y los gastos en que incurren los propietarios al implementar prácticas de buen manejo del territorio.

Los PSA se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellos se establecen de acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente de 1998. Su reglamento, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico estarán sujetos a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo según se establezca.

A diferencia de Costa Rica, en México, para la implementación del Programa Nacional de Servicios Ambientales Hidrológicos, al ser el agua un recurso limitado y con una función esencial para el equilibrio de los ecosistemas y el mantenimiento de la vida, se creó la Comisión Nacional Forestal de México, también llamada CONAFOR, con el objetivo de impulsar ciertas actividades

ambientales (Comisión Nacional Forestal. S.f). De acuerdo con el Documento CONPES 3886 (2017) "El programa reconoce durante cinco años la conservación de la biodiversidad a través de sistemas agroforestales con cultivos bajo sombra, y proyectos de secuestro y conservación de carbono. En el periodo 2003-2011 se conservaron aproximadamente 3,2 millones de hectáreas, que con asistencia técnica y financiera recibida del Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial Ambiental" (p.13)

CONAFOR realiza convenios con los beneficiarios para que estos reciban beneficios del PSA durante 5 años consecutivos por medio de pagos anuales que estarán condicionados a que no haya cambios en el uso del suelo. Estos programas vienen con un seguimiento y revisión, por medio de los cuales es posible determinar si se están tomando o no las debidas acciones. En caso de que se determine la negativa será posible: primero, suspender los pagos hasta que las actividades se cumplan; segundo, la cancelación de los pagos en donde el participante ya no podrá ser parte de algún proyecto futuro y tercero, solicitar el reembolso de los pagos que se hayan dado.

Teniendo en cuenta las características más relevantes de los casos de México y Costa Rica, a continuación, se expone e interpreta el marco jurídico del Pago por Servicios Ambientales en Colombia. Esto, con el objetivo de comprender la formulación del instrumento, las responsabilidades de cada uno de los actores sociales y la normatividad que regula las interacciones entorno al incentivo, bajo el contexto de implementación del Acuerdo de Paz en el país.

Régimen del pago por servicios ambientales en Colombia

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 333 de la Constitución Política la propiedad tiene una función ecológica. Este artículo indica que "la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación", lo cual conlleva a la existencia de la obligación de los propietarios de los predios a contribuir con el bien común a través de un manejo adecuado y unas obligaciones respecto a las futuras generaciones. Para satisfacer ese bien común, atendiendo al postulado constitucional, aparecen los PSA.

Los PSA se implementan mediante acuerdos que reconocen un incentivo por la preservación y/o restauración de los ecosistemas. Por tanto, el modelo y régimen de contratación contemplado para tal fin, es uno propio que no atiende a aquel tradicional de la contratación estatal contemplado en la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, sino a uno acorde con la normativa civil y comercial.

El establecimiento de Pagos por Servicios Ambientales se encuentra determinado en el Decreto ley 870 de 2017 que establece un reconocimiento económico inmediato, de carácter voluntario, por las acciones que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales, realizadas en áreas y ecosistemas estratégicos con presencia de cultivos de uso ilícito, conflictos por usos del suelo y en áreas de especial importancia.

Cualquiera puede ser comprador, desde las autoridades ambientales; entidades del sector público; las personas jurídicas privadas o mixtas; las organizaciones, fundaciones o fondos de carácter internacional; los gobiernos extranjeros, y todo integrante de la sociedad. Lo que reciben estas personas, jurídicas o naturales son beneficios, dependiendo de la línea de conservación con la que se comprometan. Puede ser un descuento del 25 % del impuesto de la renta y la posibilidad de impulsar proyectos que fomenten la conservación y restauración del suelo.

Se buscan dos tipos de acciones. La primera, una acción de restauración en donde se reconoce el incentivo, por destinar las hectáreas que han sido degradadas o deforestadas para la restauración de la biodiversidad. Dentro de estas se incluyen las actividades productivas que permiten la generación de servicios ambientales a partir del uso sostenible del suelo. La segunda, una acción de preservación del predio que busca destinar las áreas únicamente con el objeto de conservar la biodiversidad.

Actores

Compradores. Es importante entender los elementos que contiene esta relación. En primer lugar, se encuentran los sujetos interesados, también conocidos como los compradores, que son las personas naturales o jurídicas que reconocen el incentivo económico de forma voluntaria o en el marco del cumplimiento de una obligación. Es decir, estas personas son quienes pagan el incentivo de acuerdo con la existencia de unas compensaciones ambientales obligatorias.

Beneficiarios. Los beneficiarios del incentivo, también conocidos como los vendedores, son los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe de los predios ubicados en las áreas y ecosistemas estratégicos, o en aquellas zonas que tienen problemáticas relativas al uso del suelo o cultivos ilícitos. Los PSA son entregados como un incentivo condicionado al cumplimiento de las acciones de preservación, restauración y conservación de los ecosistemas que habitan.

Pueden ser beneficiarios de este incentivo, si se encuentran bajo alguna circunstancia de acreditación de una posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida, conforme a las disposiciones del Código Civil. De igual manera, si son ocupantes de bienes baldíos es necesario que acrediten las calidades y condiciones para ser sujeto de adjudicación, de acuerdo con lo establecido por la ley 160 de 1994. También podrán ser vendedores de servicios ambientales aquellas personas que ocupan predios ubicados en áreas de protección y manejo ambiental especial, antes de la expedición del decreto ley 870 de 2017.

***Grupos étnicos*.** Los pueblos indígenas y grupos étnicos considerados en peligro de exterminio, definidos en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional, que se encuentren en áreas de titulación colectiva o privada serán priorizados. También, las áreas sujetas a procesos de constitución de resguardos indígenas, territorios ancestrales, poseídos o utilizados tradicionalmente, los cuales son protegidos mediante el Decreto 2333 de 2014.

Además de la exigencia del territorio, se establece que se debe tratar de personas que vivían en las áreas protegidas, al momento de ser expedido el Decreto. Vale la pena mencionar que esto tiene como fundamento la prevención de desplazamientos de nuevas personas a las áreas protegidas con la expectativa de aprovecharse de la venta de servicios ambientales.

Autoridades ambientales, entidades territoriales y el Departamento Nacional de Planeación. El PSA no puede ser aplicado a cualquier propiedad, únicamente en predios ubicados dentro de áreas catalogadas y delimitadas como *de importancia estratégica*, en las cuales se encuentran ecosistemas naturales que proveen servicios ambientales a la sociedad. En el Decreto 1007 de 2018, artículo 2.2.9.8.2.1, se establece que se centrarán en las áreas y ecosistemas identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), que cumplan una de las siguientes condiciones:

> "a) Áreas o ecosistemas estratégicos con riesgo de degradación de la cobertura natural especialmente por expansión de la frontera agropecuaria, con énfasis en aquellas que se localicen en municipios priorizados para el posconflicto.
>
> b) Áreas o ecosistemas estratégicos degradados y en conflicto del uso del suelo, con énfasis en aquellas que se localicen en municipios priorizados para el posconflicto".

Por una parte, las autoridades ambientales como el Ministerio de Ambiente y Corporaciones Autónomas Regionales intervendrán en caso de que se pretendan implementar los PSA en áreas del territorio que no estén incluidas en los registros, para identificar, delimitar y priorizar las áreas, según los estudios técnicos que evalúan su viabilidad. De igual manera, estos entes deberán tener un registro de los proyectos que se diseñen e implementen en las jurisdicciones y suministrarán la información pertinente en los sistemas y registros de información.

Por otra parte, las entidades territoriales, como las gobernaciones y alcaldías, participarán en la estructuración e implementación de los proyectos de PSA, y deberán incluirlos en sus Planes de Desarrollo y en los instrumentos de planeación.

El Departamento Nacional de Planeación adelantará las acciones requeridas para viabilizar recursos presupuestales en el marco de la financiación de proyectos de PSA y gestionará la inclusión de estos proyectos en los contratos celebrados con las entidades territoriales. Igualmente, apoyará al Ministerio de Ambiente en la estructuración y ejecución de un sistema de articulación y seguimiento institucional en torno a las acciones e inversiones en estos proyectos. El Decreto 953 de 2013 reglamentó las inversiones del 1% de los ingresos corrientes de los entes territoriales, los cuales pueden ser destinados a la implementación de PSA y a la habilitación de los entes territoriales a invertir fuera de su territorio. Es importante destacar que debe existir una coordinación y colaboración entre el nivel nacional y el nivel territorial para la implementación y efectividad de estos proyectos.

Contrato

Las operaciones de PSA se realizan por medio de un contrato, el cual se encuentra reglamentado en el Decreto 953 de 2013. En este se establece el contenido mínimo que debe constar: una identificación de las partes; identificación precisa del predio; valor del incentivo; periodicidad del pago; uso del suelo y acciones de conservación que implica el uso; y término del contrato, en ningún caso puede ser mayor a cinco años. Esta, es una semejanza con el sistema implementado por el Estado costarricense, pues tiene un carácter transitorio y no crea limitación alguna al derecho de dominio. De igual manera, en el contrato se pactan las garantías y las posibles multas que recibiría el vendedor en caso de incumplimiento de alguna obligación contractual o la posibilidad de terminación unilateral.

Es importante tener en cuenta que el contrato no genera ningún tipo de efecto sobre la propiedad, ya que su celebración no significa la existencia de una obligación de vender el predio a la entidad territorial. Para efectos de la estimación del valor del incentivo, que puede ser en dinero o en especie, el Artículo 2.2.9.8.2.5 del Decreto 1007 de 2018, estipula que, para la estimación del valor se tendrá como referente el "costo de oportunidad de las actividades productivas representativas que se adelanten en las áreas y ecosistemas estratégicos". Dicho costo de oportunidad se establece a partir del estudio elaborado por la Corporación Ambiental Empresarial – CAEM (2016), titulado *Manual de incentivos para pagos por servicios ambientales - PSA considerando el costo de oportunidad*. En este se establecen valores diferenciados por provincia y se incorporan criterios como el tamaño del predio y nivel socioeconómico de los participantes que se vinculan al programa.

Tipos de acuerdo

Es posible realizar acuerdos no sólo individuales sino también colectivos, con el fin de motivar a la población, generar un bienestar, facilitar la entrega de incentivos en especie o en dinero y generar un compromiso entre las comunidades y las instituciones para el uso y manejo de un territorio y la creación de una conciencia ambiental.

Los PSA necesitan una socialización anterior ante la comunidad en donde se expliquen los objetivos y alcances del programa, así como aclarar dudas acerca de los beneficios, las obligaciones y los requisitos para participar, enfatizando que su participación es voluntaria y que dicha participación no conlleva a una limitación de la propiedad.

De acuerdo con el Decreto 1007 de 2018 la suscripción de los acuerdos colectivos se realiza con beneficiarios agrupados en juntas de acueductos veredales, organizaciones agropecuarias y juntas de acción comunal en donde no será posible distinguir entre quienes tienen recursos naturales como fuentes hídricas y quienes no las posean en sus predios ya que se consideran como una masa.

Según la Gobernación de Cundinamarca (2019), para éstas áreas en el Diseño metodológico del esquema de Pago por Servicios Ambientales se establece que,

> El concepto del costo de oportunidad es el máximo, ya que en estas zonas existe la oportunidad para desarrollar mejores prácticas productivas, y el valor del incentivo se establece

de acuerdo con la sumatoria de áreas a incluir en el conjunto de predios que conformen la "bolsa común" que permita costear las actividades a implementar y, adicionalmente, incentivo a entregar como reconocimiento a las actividades a desarrollar. (pp.77)

El pago por servicios ambientales como estrategia para la construcción de paz

"Un proceso de construcción de paz sin tener en cuenta las perspectivas ambientales y de uso sostenible de los recursos naturales puede generar aún más impactos para el medio ambiente" (Amaya, 2016, p. 952). En ese sentido, entre los riesgos del proceso de paz y su implementación se encuentra la catalización de acciones desmedidas de desarrollo de infraestructura, actividades agropecuarias, colonización, entre otros factores que pueden afectar negativamente los ecosistemas. Como lo mencionan Garavito et al., (2017) gran parte del conflicto armado en Colombia tiene un componente ambiental, las tensiones causadas por la escasez o la inequitativa distribución de recursos naturales como el agua puede ser la causa de conflictos armados. De ahí, surge la necesidad de transformación positiva de los territorios a partir de la toma de decisiones entre comunidades y autoridades ambientales.

El PSA hace parte de las estrategias para la construcción de paz esbozadas en el documento CONPES 3867 (2016) "Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto". Este instrumento es planteado como un medio para lograr recuperar y conservar los ecosistemas estratégicos, además de enunciarse, como una herramienta para evitar futuros problemas asociados a los recursos naturales, fortalecer la gobernanza ambiental, y asegurar un ordenamiento ambiental integral del territorio.

De igual forma, en el CONPES 3886 se indica que el PSA se relaciona con el primer punto del Acuerdo de paz "Reforma Rural Integral", en tanto reconoce la relevancia del ordenamiento territorial, la participación de las comunidades rurales en la implementación de políticas públicas y considera aspectos de zonificación ambiental y protección de las zonas de reserva. Además, sobre el cuarto punto "Solución al problema de las drogas ilícitas" se articula con el componente de sostenibilidad y recuperación ambiental. En consecuencia, este instrumento se encuentra incluido en el Portafolio Colombia en Paz como una alternativa para el desarrollo de las comunidades afectadas por el conflicto armado.

El PSA se encuentra estrechamente relacionado con la gobernanza del agua, considerando que este es un medio para fortalecer la conservación, preservación, restauración de ecosistemas y promoción del desarrollo sostenible (CONPES 3886, 2017).La gestión integral del recurso hídrico depende también de la corresponsabilidad de las comunidades locales. El concepto de gobernanza del agua es definido por El Ministerio de Ambiente como un

Elemento fundamental para la vida en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada; donde se asume al territorio y a la cuenca como entidades activas en tales procesos, con el fin de evitar que el agua y sus dinámicas se conviertan en amenazas para las comunidades, y de garantizar la integridad y diversidad de los ecosistemas, para asegurar la oferta hídrica y los servicios ambientales. (MADS, 2012)

En esta definición se reafirma la importancia de la coordinación entre el Estado y otros actores de la sociedad civil s para acceder al agua de forma responsable, equitativa y sostenible. También se vincula el marco normativo y las unidades administrativas a diferentes escalas que pueden afectar la gestión, por lo que, estos planteamientos deben ser coherentes con las necesidades territoriales en la gestión del recurso.

De acuerdo con la definición anterior, la gobernanza del agua tiene particular importancia en departamentos como Cundinamarca, donde existen gran variedad de ecosistemas estratégicos como el Parque Nacional Natural Chingaza y Sumapaz, y diversas áreas protegidas. La riqueza hídrica de este departamento permite garantizar la disponibilidad del agua para 7.743.955 habitantes de Bogotá y las 3.242.399 personas que habitan Cundinamarca en sus 116 municipios (DANE, 2018). Según Terridata (2016) el departamento tiene una superficie de 2.400.600 hectáreas, donde se destaca su vocación agropecuaria: el 64% del departamento tiene hectáreas dedicadas a la producción agrícola (predominan productos como flores, papa y caña panelera), ganadera y la explotación de recursos naturales. Adicionalmente, es importante destacar que en Cundinamarca, en el 51% del área, existen conflictos por el uso del suelo debido a la sobreutilización y subutilización, por esto, se enuncia la importancia de establecer consensos con los agricultores sobre la vocación del suelo y el respeto por los recursos naturales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2014).

Específicamente, en el departamento de Cundinamarca, Otero. I & León. O (2019) identificaron siete problemáticas relacionadas con el recurso hídrico. 1) Dificultades en la disponibilidad

y calidad de agua; 2) el deterioro de ecosistemas estratégicos para el abastecimiento hídrico; 3) el fortalecimiento de procesos locales y regionales para la gestión del agua no son suficiente; 4) no hay coordinación entre programas públicos y privados; 5) las juntas administradoras de acueducto son débiles o no existen ;6) la información sobre los acueductos es bastante precaria; 7) las concesiones pueden no considerar el contexto territorial, por lo que, en épocas de sequía la demanda es mayor sin ningún control de los caudales, lo cual puede causar conflictos entre las comunidades.

El contexto departamental y las problemáticas enunciadas, reflejan igualmente los grandes retos que enfrentan Bogotá y Cundinamarca en cuanto al fortalecimiento de la gobernanza del agua, sumado a sus múltiples usos, los problemas ambientales y una demanda que está superando la oferta del recurso. Incluso, en una de las investigaciones realizadas por la Cámara de Comercio de Bogotá (2012) se reconoce la necesidad de plantear estrategias regionales que impulsen proyectos para la recuperación de fuentes hídricas, convirtiendo al agua en un eje articulador de la política pública. Si bien, en la gestión del agua se evidencia la responsabilidad intrínseca de las instituciones formales, también se reconoce que la integración ciudadana es indispensable para lograr la preservación de los recursos naturales.

Adicionalmente, es importante resaltar que desde el CONPES 3886 (2017) los PSA más allá de comprenderse como un reconocimiento económico para los beneficiados busca constituirse como un instrumento que incentive acciones de conservación, distanciándose del enfoque de comando y control, por lo que, los propietarios o quienes usan el recurso son vistos como proveedores de los servicios ambientales y no como potenciales contaminadores o destructores de los ecosistemas.

Ahora bien, considerando el régimen del Pago por Servicios Ambientales en Colombia y el contexto del departamento, a continuación, se expone brevemente los aspectos más importantes sobre el diseño y la implementación del Pago por Servicios Ambientales Hídricos del Programa *Yo Protejo ¡Agua para Todos!* en Cundinamarca.

Implementación: el caso de Cundinamarca

Con la implementación del PSA se configuran dos premisas de acuerdo con el Decreto ley 870 de 2017. Primero, “se crean nuevas alternativas económicas que desincentivan usos del suelo que generen pérdida de biodiversidad y permiten a su vez, crear lazos de confianza entre las comu-

nidades y el Estado". Segundo, se fortalece "los valores culturales y el reconocimiento social asociados a la conservación de áreas y ecosistemas estratégicos para el desarrollo sostenible, así como complementar a los instrumentos de gestión ambiental del Estado" (Decreto ley 870 de 2017).

En el caso de Cundinamarca, en el año 2017, el gobernador Jorge Emilio Rey Ángel, la Secretaría Departamental del Ambiente, la Corporación Autónoma Regional (CAR) de Cundinamarca, Corpoguavio, Corporinoquia y Patrimonio Natural, suscribieron el programa de Pago por Servicios Ambientales Hídricos - PSAH, *Yo Protejo ¡Agua para Todos!*. Este programa surgió como respuesta a la problemática ambiental del recurso hídrico en el departamento de Cundinamarca. Por medio del mismo, se buscó la conservación de las áreas de importancia estratégica que proveen de agua a los acueductos municipales y regionales bajo el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. El programa se desarrolló en tres fases, en las cuales se suscribieron 57 municipios, se vincularon 451 familias, se conservaron 14.080 hectáreas, beneficiando 242.000 personas en toda Cundinamarca. Adicionalmente, hubo 181 acuerdos individuales y acuerdos colectivos en Viotá, Silvania y Nilo (Fondo Patrimonio Natural, 2021).

Ventajas y desventajas del PSAH

A continuación, se presentan los resultados de la revisión de literatura sobre las ventajas y desventajas del PSAH, y las reflexiones producto de la entrevista a una de las personas que participó durante la implementación del programa *Yo Protejo ¡Agua para Todos!* en Cundinamarca. A partir de los resultados obtenidos, se establecieron dos categorías de análisis: i) económico-ambiental y ii) socio-político.

Económico- ambiental

El razonamiento bajo el cual se establece el PSA es que los pobladores de áreas rurales no tienen muchos incentivos para cuidar los ecosistemas naturales presentes en su territorio o pueden tener problemas al establecer sistemas de producción ambientalmente sostenibles. Esta situación puede transformarse por medio del pago de un incentivo de forma que se generen cambios en el uso del suelo (CONPES 3886). No obstante, el Entrevistado 1 (2021) reconoce que no todas las personas que recibieron el pago dependían económicamente de los predios, por lo que, realmente, el instrumento no siempre genera cambios en el comportamiento de todos los agentes en pro de la conservación y sí puede aumentar las brechas de inequidad en el territorio.

Si bien en el caso de *Yo Protejo ¡Agua para Todos!* no se consideraron en un inicio las condiciones socioeconómicas de los beneficiados, en la tercera fase del programa se incorporaron tres criterios que permitieron calcular el valor del incentivo: las disposiciones del propietario a realizar acciones de restauración o rehabilitación, el nivel socioeconómico del propietario (ingresos) y la dependencia del predio (si vive o no en el predio). Es importante señalar que, a pesar de que la ley no define explícitamente estas condiciones socioeconómicas, sí permite establecer el costo de oportunidad, el cual se estructuró bajo un estudio de la gobernación de Cundinamarca y Patrimonio Natural basándose en principios de equidad que permitieran establecer los criterios de entrega, lo cual quedó sustentado de acuerdo con la norma.

Sumado a lo anterior, se advierte que los beneficiarios del PSA acceden a recursos económicos por medio de predios que anteriormente no les generaban ningún tipo de rentabilidad, y por los cuales, debían pagar impuestos. Este hecho puede convertir al mecanismo en un incentivo perverso, puesto que las personas podrían dejar de conservar al no recibir el reconocimiento económico.

La continuación en la implementación de los acuerdos del PSAH se ha visto condicionada por la cantidad de recursos con los cuales se cuenta. Determinar el tiempo necesario depende de otros factores como los cambios en las normas, el contexto político, entre otros. Si bien, la acción de conservar debería ser ocasionada por el compromiso y la consciencia de los ciudadanos, se reconoce entre las desventajas que las fuentes de financiación son un elemento fundamental para que las actividades realizadas sean de largo alcance. Por lo tanto, no es posible garantizar que las personas sigan conservando al dejar de recibir el incentivo (León. & Otero, 2019).

Eslava (2017) también pone en evidencia que para algunos sectores el pagar por servicios ambientales es una idea antropocéntrica, donde a la naturaleza se le otorga una función de utilidad y servicio para los seres humanos. Esto también implica la explotación, consumo y mercantilización de la misma, en donde la conservación se vuelve dependiente de la rentabilidad. A esto se puede sumar la visión que presenta el Entrevistado 1 (2021) sobre sus experiencias en la implementación del PSAH en Cundinamarca, específicamente en un acercamiento con la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, donde logró evidenciar que esta Zona tiene sus propios conceptos de ordenamiento del territorio y desarrollo sostenible. Cuando se buscó implementar el incentivo, los líderes no estuvieron de acuerdo ya que consideraban que este mecanismo le asigna un valor económico a la naturaleza.

Lo anterior, resulta preocupante porque en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se alude al fortalecimiento del Programa Nacional de PSA de forma articulada con el Pacto por la construcción de paz orientado a desarrollar estos programas en Zonas de Reserva Campesina. Este aspecto evidencia la necesidad de estructurar instrumentos acordes con las diversas formas de organización del territorio, que se articulen apropiadamente, con las organizaciones sociales, las cuales junto a las comunidades han desarrollado distintas formas de acción como acuerdos comunitarios de conservación que favorecen prácticas y figuras colectivas para la protección de ecosistemas y recursos naturales, bajo una cosmovisión compartida (FAO & ANT, 2019).

Socio-político

El compromiso de las personas es fundamental para la implementación del programa, considerando todas las problemáticas de la gestión del recurso hídrico en Cundinamarca. Sumado a esto, el desarrollo de la gobernanza del agua también requiere de condiciones que permitan la participación de una ciudadanía activa. En este sentido, bajo el PSAH, se podrían promover acciones colectivas que potencien la asociatividad y con esto, logren mejorar las economías locales para que los recursos que se produzcan, gracias a la implementación de los incentivos, se complementen con otros mecanismos e iniciativas. Esto a su vez, permitiría reemplazar gradualmente, la entrega permanente del incentivo en ciertos territorios para implementarlos en otras zonas logrando ampliar la cobertura en una escala espacio temporal (Entrevistado 1, 2021). Desde esta perspectiva, el PSAH puede significar también el fortalecimiento de procesos sociales en los territorios.

Para la implementación del PSAH es menester tener presente las condiciones sociales del territorio, es por eso que en el Programa se consideraron los sancionatorios ambientales como una herramienta para evitar que personas que hubiesen realizado acciones que atentaran contra el medio ambiente o los recursos naturales recibieran el beneficio (Entrevistado 2, 2021).

Adicionalmente, como el incentivo no se encuentra condicionado por ningún tipo de arreglo institucional previo, es posible que los beneficiarios hagan uso del recurso económico de manera libre y no necesariamente lo utilicen para desarrollar acciones de conservación o que traigan beneficios para la comunidad. Por esto, es pertinente señalar que la entrega del incentivo podría estar condicionado y convertirse (entre otros) en un medio para afrontar los problemas estructurales que existen en el territorio.

El Entrevistado 2 (2021) bajo la misma línea argumentativa apuntó a la necesidad de plantear este instrumento económico con un enfoque social. Es por esto que, bajo el programa implementado en Cundinamarca, no se utilizaba la palabra "pago", puesto que el objetivo no era únicamente cumplir con la norma, utilizando así la frase "yo protejo", subrayando que el objetivo más importante, era el compromiso de los beneficiados en la conservación del medio ambiente.

Otro aspecto importante es el contexto que previamente se ha descrito acerca de los conflictos por el uso del suelo y la alta tasa de informalidad de los predios en el departamento. Los posibles beneficiarios de incentivos pueden enfrentar diversos obstáculos como causa de los múltiples requisitos para acceder al beneficio económico, advirtiendo que este escenario no es propio únicamente de Cundinamarca, sino que es un factor que afecta a gran parte de la población rural en el país.

Y, por último, como lo señala el entrevistado 2 (2021), la gestión del conocimiento es fundamental para lograr la sostenibilidad del programa. El incentivo no se logra únicamente, con la entrega del recurso, sino también, cuando las personas asisten a una serie de capacitaciones para comprender el funcionamiento de los ecosistemas, valoran lo que están conservando y el recurso hídrico.

Reflexiones finales

A lo largo de este documento se desarrolló una serie de conclusiones bajo los ejes temáticos y categorías de análisis utilizadas, con el objetivo de evidenciar los aprendizajes que se generaron con la implementación del Pago por Servicios Ambientales en Cundinamarca a partir del programa *Yo protejo: agua para todos*. En primer lugar, se reconoce que la gobernanza del agua es indispensable para lograr la implementación exitosa del PSAH, en consecuencia, la participación de los diversos actores sociales debe tener ciertos atributos para que el instrumento no se convierta en un incentivo perverso. En este sentido, es relevante que las personas beneficiadas del incentivo lo hagan motivados por la conservación del medio ambiente y no únicamente, por el reconocimiento económico, lo cual, se puede lograr por medio del fortalecimiento de capacidades que refuercen cambios positivos en el comportamiento de las personas.

Como ya se evidenció desde la perspectiva gubernamental el PSA es una estrategia para la construcción de paz en los territorios. Sin embargo, desde los hallazgos obtenidos, se reconoce que este mecanismo puede ser visto como un medio de mercantilización de la naturaleza. Por lo tanto,

al ser un esquema voluntario es importante contar con alternativas que reconozcan las reivindicaciones de las organizaciones sociales y los procesos de los territorios.

Finalmente, se concluye que la existencia de un marco jurídico que regula la implementación del PSAH debe estar acompañado por una visión integral que contemple las particularidades del territorio. Eso, teniendo en cuenta que las adaptaciones que se hicieron sobre la norma a partir de los desafíos durante la etapa de implementación: la historia del territorio, los procesos organizativos, las expectativas comunitarias y las dinámicas sociopolíticas, condicionan la efectividad de las metas establecidas en los instrumentos.

Referencias

Amaya, A. (2016). *El rol del Derecho ambiental en la consolidación de una paz sostenible en Colombia.* Universidad del Externado.

Padilla.C, & Molina. S, (2017). *Impacto socioeconómico del Programa Pago por Servicios Ambientales, modalidad reforestación, en el noroeste de Costa Rica [*Artículo Científico para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería en Ciencias Forestales. Pontificia Universidad Javeriana].: https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/download/20000/154 49

CONPES 3867, (2016, 23 de septiembre). *Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto.*

Colombia, C. N. (23 de septiembre de 2016). Documento CONPES 3867. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Econ%C3%B3micos/3867.pdf

CONPES 3886 (2017, 8 de mayo). *Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz.*

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 8, 333 Julio 7 de 1991 (Colombia). Recuperado de: *http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html*

Cámara de Comercio de Bogotá, (2012). *La gobernanza del agua en la región de Bogotá y Cundinamarca.* Recuperado de https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/2882

Decreto 870, (2017). Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030677

Decreto 953, (2013). Recuperado de https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1196121

Decreto 1007, (2018). Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86901

Decreto Ejecutivo Nº 31633-MINAE. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52384&nValor3=56852&strTipM=TC

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2018). *Geovisor de consulta detallada*. Recuperado de https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/cnpv2018-detallado/

Departamento Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf

Esquivel, E. (s.f.). Mecanismos Nacionales e Internacionales de Pagos por Servicios Ambientales. *Alianza Mexico para la reducción de emisiones por deforestación y degradación. Pp- 1-25.* Recuperado de www.alianzamredd.org/uploads/ckfinder_files/.../PSA%20intls%20-EEsquivel.pdf. p. 5-6

Eslava. G, (2017, julio). Pagos por servicios ambientales ¿herramientas de conservación o mercantilización de la naturaleza. *DeJusticia.* Recuperado de: https://www.dejusticia.org/column/pagos-por-servicios-ambientales-herramienta-de-conservacion-o-mercantilizacion-de-la-naturaleza/

Fondo Patrimonio Natural, (2014) *Los incentivos a la conservación: experiencias y retos para su implementación en Colombia*. Tomo principal. Colección los incentivos a la conservación: una mirada desde la práctica. Bogotá. 230 pp. ISBN 978- 958-99979-3-

Fondo Patrimonio Natural, (2021). Áreas de influencia. *Programa yo protejo, Agua para Todos*. Recuperado de: https://www.patrimonionatural.org.co/proyectos/programa-yo-protejo-agua-para-todos-psa-cundinamarca/

Garavito.C, Rodriguez. D & Durán. H, (2017). *La paz ambiental*. Retos y propuestas para el posacuerdo. *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia*.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (26 de Mayo de 2014). *La mitad de Cundinamarca presenta conflicto de uso de suelos.* Recuperado de https://igac.gov.co/es/noticias/la-mitad-de-cundinamarca-presenta-conflicto-de-uso-de-suelos

Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria de 2001. Costa Rica. Asamblea legislativa. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=2&nValor1=1&nValor2=46631&nValor3=99128&nValor4=NO&strTipM=TC

Ley Forestal número 7575, (1997). Recuperado de http://www.sinac.go.cr/ES/transprncia/Leyes/Ley%20Forestal%20N%C2%BA%207575.pdf

León. O, Otero. I, Franco. B, Barrero. A, Corzo. L, Sora. V & Diaz. B, (2021). *Diseño metodológico del esquema de pago por Servicios Ambientales Yo Protejo, ¡Agua para Todos! departamento de Cundinamarca Convenio Interadministrativo No. SA-CDCTI – 029- 2017*. Bogotá: Gobernación de Cundinamarca, CAR Cundinamarca, Corpoguavio, Corporinoquia y Fondo Patrimonio Natural. Recuperado de: https://www.patrimonionatural.org.co/wp-content/uploads/Diseno-metodologico-del-esquema-de-PSA-Yo-protejo-agua-para-todos-Version-Digital-DEF-alta.pdf

León. O & Otero. I,(2019). *Guía conceptual y metodológica para la implementación del Incentivo a la Conservación de Pago por Servicios Ambientales Hídricos en Cundinamarca.* Recomendaciones para el cumplimiento del Artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Convenio Interadministrativo No. SA-CDCTI – 029-2017. Bogotá:

Ministerio de Medio Ambiente (MADS), (2012). *Gobernanza del agua*. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/index.php/gestión-integral-del-recurso-hídrico/gobernanza-del-agua#:~:text=%E2%80%9CEl%20concepto%20de%20Gobernanza%20del,la%20cuenca%20como%20 entidades%20activas

TerriData. (2016). Departamento Nacional de Planeación (DNP). Ficha de la entidad: *Departamento de Cundinamarca*. Recuperado de https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/25000

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) & Agencia Nacional de Tierras (ANT), (2019). *Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá. Recuperado de: http://www.fao.org/3/ca0467es/CA0467ES.pdf

Comisión Nacional Forestal. (s.f). *Servicios ambientales y cambio climático pp. 3-33* Recuperado de -www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/5/2290Servicios%20Ambientales%20y%20Cambio%20Climático.pdf

Sampieri. R, Collado. C, Baptista, (2014). *Metodología de la Investigación.* Interamericana editores. México.