

Agroforestales en América

STEFANO PAGIOLA: pionero en la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales en América Latina

Stefano Pagiola es un ciudadano italiano especialista en economía ambiental en el Departamento de Ambiente del Banco Mundial. Actualmente, lidera los trabajos sobre pago por servicios ambientales en el Banco Mundial; también trabaja sobre los problemas de financiamiento sostenible de áreas protegidas, conservación de la biodiversidad y en aplicaciones prácticas para la valoración económica. Stefano se vinculó con el Banco Mundial en 1994, iniciando sus trabajos en el sur de Asia. Antes de trabajar con el Banco Mundial, laboró en la Universidad de Stanford como profesor de Economía Ambiental. Obtuvo su Pregrado en la Universidad de Princeton, y la Maestría y el Doctorado en Economía en la Universidad de Stanford.



¿Cuáles son los nuevos paradigmas en pagos por servicios ambientales (PSA)?

Es importante poner más atención a los mecanismos de financiamiento de los PSA. Cuando se habla de PSA, muchos piensan en los proveedores. En este sentido, se ha realizado mucho trabajo de cómo escribir contratos y hacer monitoreos y sobre algunos aspectos de los impactos sociales del PSA sobre los participantes que reciben este beneficio. Sin embargo, se ha puesto poca atención en quién va a pagar —porque deberían pagar—, cómo captar esos pagos y cómo manejarlos. En estos últimos años, creo que se ha puesto más atención y espero que esta tendencia se vaya concretando, porque esta parte del mecanismo es la que crea mayores atractivos. En estos momentos en que todavía el presupuesto para conservación es limitante cuando la gente está dispuesta a pagar por servicios ambientales da una señal muy concreta y real de que considera valiosos los servicios ambientales que están siendo generados. Ese tipo de señal no es como cuando se hace una encuesta donde se busca conocer sobre la voluntad de pago, pues sabemos que una encuesta puede estar sesgada de muchas formas y al final si la persona o compañía está dispuesta a pagar o no, es solamente un asunto teórico.

¿Cómo se busca a los compradores de servicios ambientales?

Para vender servicios ambientales no se debería empezar por la oferta sin conocer la demanda. Es un error generar servicios ambientales en un ecosistema X y salir a ver quién los quiere comprar. Es mejor empezar con grupos que tienen una necesidad o problema. Por ejemplo, una hidroeléctrica que tiene un embalse y se está llenando de sedimentos o un municipio que no cuenta con agua de calidad. Yo creo que se debe identificar un problema, luego las causas que lo generan, y las posibles soluciones. Siguiendo los pasos anteriores es más probable que lleguemos a crear mecanismos sostenibles para solucionar los problemas prioritarios de la gente y de los ecosistemas. Algunas veces, el problema podría tener múltiples soluciones, entre ellas el PSA. Se debe tener en cuenta que el problema por resolver sea prioritario, pues de no ser así si la gente tiene otras prioridades es más difícil alcanzar la sostenibilidad.

¿Le parece que el enfoque es en la oferta en vez de la demanda?

Eso es porque los que trabajamos en investigación y desarrollo tenemos un sesgo hacia ese lado porque nosotros somos quienes controlamos la oferta y no necesariamente manejamos la parte de la demanda.

Culturalmente, la mayoría de la gente que está trabajando en este tema tiene formación en desarrollo rural, de protección o conservación de la naturaleza o aspectos focalizados de los ecosistemas o en la gente que provee los servicios y trabaja con campesinos, y no trabajamos tanto con gente que utiliza los servicios ambientales. No es frecuente observar ingenieros hidráulicos en conferencias sobre el tema de PSA, o gente que trabaje con los compradores de servicios ambientales.

¿Qué programas tiene en este momento el Banco Mundial con respecto al PSA y cuáles cree usted que serán las futuras tendencias que el Banco va a seguir?

Es importante tener en mente que el Banco Mundial responda a la demanda de sus clientes y esto es especialmente cierto en el caso del PSA. Recordemos que el PSA no fue un concepto inventado por el Banco Mundial, pues el primer proyecto en que incursionó fue el proyecto de ecomercados en Costa Rica y este proyecto se empezó tres años después de que los costarricenses habían creado el sistema de PSA. Ellos nos pidieron ayuda para mejorarlo y hacerlo sostenible. Luego, otros países mirando el ejemplo costarricense nos pidieron ayuda para replicar el sistema. Creo que las tendencias futuras van a girar en torno a lo que deseen hacer los países y especialmente en Latinoamérica, donde existe mucha demanda por estos temas. No creo que las tendencias futuras dependan de las demandas; claro que trabajando en Costa Rica, con el proyecto silvopastoril y con muchos otros proyectos, hemos acumulado una importante experiencia en este tema. Esto permite dirigir mejor la demanda, es decir, cuando alguien llega y dice “yo quiero hacer este tipo de pago”, creo que conocemos bastante para poderle decir “mirá, en tu caso ese no sería el mejor enfoque, habría que tener otro enfoque”, pero cada caso es distinto y puede ser que en alguna ocasión dependa de la demanda existente. Las prioridades las definen los países y en el Banco Mundial apoyamos a quienes nos pidan apoyo y la naturaleza del apoyo depende de las circunstancias y de las condiciones locales.

Aparte de la necesidad de empezar por la demanda en el diseño de esquemas de PSA, ¿cuáles otras lecciones aprendidas considera usted que se deben resaltar en este momento?

Creo que más que lecciones hoy tenemos más preguntas. El PSA no se debe ver como un objetivo sino como una herramienta para lograr un objetivo al igual que muchas otras herramientas. Lo segundo es que hay que elegir una buena solución o más bien la solución

que tiene la mayor probabilidad de tener éxito. Cuando estamos pensando en este y otros mecanismos conocemos bastante bien las preguntas que deben hacerse; no siempre tenemos las respuestas y en algunos casos específicos pueda que no tengamos suficiente experiencia en cierto tipo de situaciones. Los casos, aunque están creciendo, son muy pocos, pero generalizando hay dos aspectos que son muy importantes aparte de comenzar con la demanda: uno es entender bien la parte científica del problema. Si se quiere vender servicios ambientales se debe saber cómo generar servicios ambientales; si queremos más agua limpia tenemos entender bastante bien las condiciones hidrológicas, los enlaces hidrológicos a nivel del suelo y los impactos cuenca abajo; si queremos secuestrar carbono debemos saber cuánto cuesta secuestrar ese carbono con diferentes especies en determinadas condiciones climáticas, y muchas veces nuestro conocimiento es muy limitado, especialmente en agua, pues mucho de lo que creemos conocer no es correcto y, en ocasiones, pese a ser correcto no es lo suficientemente detallado para poder saber si el PSA podría funcionar. Por ejemplo, no es suficiente saber que determinado uso de la tierra reduce la sedimentación, se debe conocer con certeza cuántas toneladas de sedimentación se podrían evitar al instalar ese uso de la tierra, porque eso tiene una fuerte influencia sobre si vale la pena pagar por servicios ambientales, o si sencillamente es más barato ir con una maquinaria y remover los sedimentos. Si no se puede calcular esos valores será muy difícil convencer a personas o profesionales que culturalmente requieren de números para tomar decisiones aunque, como en el caso anterior, el PSA pueda ser la mejor opción para evitar la sedimentación.

Muchos de los donantes que están financiando proyectos relacionados a PSA a nivel internacional plantean que si se implementa una iniciativa para el PSA los pobres deben estar involucrados o deben ser en sí la población meta. ¿Cómo se podrían diseñar esquemas de PSA que beneficien a los pobres y mitiguen la pobreza?

Es importante considerar que el PSA por su naturaleza no es un instrumento para reducir la pobreza pues no es ese su objetivo. El PSA, como lo dice su nombre, trata de generar servicios ambientales y es importante que este sea su principal objetivo. Por ejemplo, si elegimos proveedores con el criterio de que sean capaces de generar servicios ambientales y que además sean pobres, al final posiblemente no vamos a generar los servicios ambientales que queremos, o los podríamos generar a un costo mayor de lo que otros usuarios los podrían ofrecer y esto es muy peligroso porque podría hacer que los pagos no fueran sostenibles, especial-

mente cuando son los usuarios quienes pagan por los servicios ambientales generados. Por ejemplo, si la hidroeléctrica que está pagando por la disminución de sedimentos en la cuenca donde tiene el embalse no recibe una disminución en la sedimentación no va a pagar, entonces ni hay pago, ni se genera servicios ambientales, ni se puede reducir la pobreza. El objetivo de generar servicios ambientales y los criterios de participación deben estar basados en la habilidad de generar servicios. Por ejemplo, en una cuenca se debe pagar servicios ambientales a los ricos y a los pobres que generan servicios ambientales en áreas críticas aunque el costo de trabajar con pobres sea mayor. Parece que para que los pobres puedan participar en esquemas de PSA hay dos aspectos verdaderamente importantes por considerar.

El primero es que mucha gente piensa que los pobres tienen muchos obstáculos para generar servicios ambientales porque a veces no cuentan con recursos económicos o les falta asistencia técnica para promover en sus fincas cambios que conduzcan a la generación de esos servicios ambientales. Para ello es necesario diseñar programas paralelos al de PSA para facilitarles los medios económicos y para mejorar su capacidad técnica en los casos que así lo requieran. De hecho, los nuevos proyectos que acaba de aprobar Banco Mundial para México y Costa Rica tienen componentes que tratan precisamente de brindar el apoyo necesario a los pobres para que puedan superar los obstáculos que podrían eventualmente impedir la participación en un esquema de PSA.

El segundo aspecto importante que ha tenido menos atención es el de los costos de transacción. Todos sabemos que es más costoso hacer un contrato con un finquero pequeño que tiene una hectárea que con uno que tiene mil hectáreas, es decir el costo por finca es el mismo pero por hectárea y por unidad de servicio es muy diferente, pues es mayor cuando tienes que trabajar con cien finqueros pequeños que con un latifundista y esta tendencia siempre es así: crea incentivos para enfocarse en los grandes proveedores, que muchas veces aunque no siempre son los más ricos. Se debe trabajar para reducir los costos de transacción porque es uno de los obstáculos más importantes para que los pobres puedan participar, aunque estos costos no los podemos reducir completamente. Creo que hay lugar para hacerlo pues muchos de los costos son atribuibles a aspectos en los cuales nosotros tenemos influencia. Por ejemplo, en ocasiones para participar en una operatoria de PSA se deben cumplir 10 o 15 condiciones, la

mayoría de las cuales no tienen que ver con la provisión de servicios ambientales, o le imponemos un plan de manejo muy costoso. Y otra vez esta serie de complicaciones son más costosas por unidad de área para un productor pobre. Creo que muchos de los obstáculos citados anteriormente se pueden eliminar sin perder de vista el objetivo fundamental, que es el de proveer servicios ambientales y ayudar a eliminar los obstáculos que afectan a los más pobres.

Los obstáculos que mencionó están asociados a ciertas burocracias que necesitan este tipo de trabas para justificar el manejo de ciertos programas.

Una parte es burocracia, pero una parte son esfuerzos bien intencionados de gente que trabaja en conservación o en otros temas que piensan que lo que se hace es lo más adecuado, aunque el resultado de eso puede llegar a ser perverso. Cuando por tratar de hacer algo bueno se busca la perfección para evitar lo malo, se puede tener un efecto negativo sobre la participación de los pobres. Lo hemos visto en mecanismos de certificación, cuando este mecanismo funciona bien le da a los pobres un sobrepago por su producto, o un mercado exclusivo, pero si examinamos los productos certificados en sí mismos, se deben incluir ciertos aspectos base —por ejemplo, que sean orgánicos— y se incluyen una serie de objetivos sociales, como que haya un puesto de salud para los obreros, educación para las familias de los obreros, todos objetivos importantes, valiosos, pero si se deben de sumar son obstáculos al mecanismo de certificación y por ello habrá menos productores certificados pobres.

¿Cuál es el futuro que le visualiza al PSA, por ejemplo al del proyecto GEF-Silvopastoril?

Todos los sistemas de PSA tienen futuro en la medida que puedan ser financiados por los usuarios, porque esto

es casi una transacción de mercado, pues no es de mercado por la estructura misma del problema, pero casi es de mercado porque depende de los intereses de las dos partes. Si los usuarios desean algo y los proveedores pueden ofrecerlo a precios adecuados todos están contentos y felices. Para que el PSA sea sostenible a largo plazo debe ser voluntario y financiado por los usuarios, quienes reciben lo que quieren y pagan un monto suficiente a los proveedores para que reciban al menos lo que habían podido recibir en su mejor alternativa y que los usuarios reciban servicio a un costo menor. Un sistema como el anterior es estable.

Los sistemas financiados por otros modos, por ejemplo por donantes, a veces no son sostenibles porque cada dos o cuatro años la moda cambia; por ejemplo, hoy la moda es PSA, pero en 4 años puede haber otras prioridades; lo mismo pasa con los gobiernos, pues en un momento algo es una prioridad y dentro de 5 años después de las elecciones las prioridades son otras, aunque los acuerdos estén dentro del marco de la ley no hay seguridad de que los pagos sean sostenibles.

Aun cuando el futuro puede ser promisorio bajo algunos sistemas de PSA, si algo no funciona no hay que sorprenderse de ello. En el mercado no todas las empresas que proveen un servicio comercial funcionan, ciertas fracasan. Los sistemas de PSA a veces no funcionan porque quizás nos equivocamos en los aspectos científicos, quizás los costos son demasiado altos, o se presenta en el mercado una solución más barata. No nos debe sorprender el hecho de que una parte no funcione a largo plazo, pero si el enfoque es el correcto, tenemos una mejor y más alta probabilidad que otros enfoques de ser sostenibles a largo plazo.