

ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD DE CONSENSOS SOBRE EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN LA CUENCA DEL PIXQUIAC

(Documento técnico)
Proyecto: NCMA3-08-03

“DELIMITACIÓN DE ZONAS PRIORITARIAS Y EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS
EXISTENTES PARA PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES HIDROLÓGICOS EN LA CUENCA
DEL RÍO PIXQUIAC, VERACRUZ, MÉXICO



Elaboración de propuesta de mecanismos consensuados de PSAH para la cuenca

Uno de los objetivos del proyecto era ver la posibilidad de un sólo mecanismo de PSAH en la cuenca del río Pixquiac donde actualmente operan tres o, en su defecto, homogeneizar los criterios para disminuir la brecha entre ellos. Por un solo mecanismo no nos referimos a un Programa único lo cual no es factible puesto que cada Programa obedece a lógicas institucionales muy distintas y tiene acercamientos diferentes al trabajo en la cuenca del Pixquiac o en sus respectivas cuencas. El programa que releva del ámbito federal (CONAFOR) se caracteriza por su visión de homogeneidad a lo largo y ancho del país y por supuesto al interior de las áreas prioritarias y por responder a solicitudes individuales más que a comunitarias o microregionales. El programa de Coatepec (FIDECOAGUA) ha seleccionado sólo una de las cuencas abastecedoras de la cabecera municipal lo que deja fuera de su área de atención la cuenca del Pixquiac no obstante ésta abastece algunas de sus colonias periféricas. Sensibilizar a los responsables de ver fuera de la cuenca Gavilanes tomará algo de tiempo.¹

El Programa del COCUPIX tiene una dinámica demasiado autónoma y una metodología distinta a los otros dos programas. El ofrecimiento hecho por el INECOL de asesorar a FIDECOAGUA no ha sido retomado por este organismo por lo que es de suponerse que no se busca la sinergia con otras instancias. Para terminar argumentando porqué no es factible pensar en un solo programa podemos afirmar que ni el Programa del COCUPIX, ni el FIDECOAGUA tienen la estructura administrativa ni el andamiaje institucional suficientes para asumir una tarea de coordinación general de sus programas. En cuanto a CONAFOR, mientras no tenga un Programa específico enfocado a la cuenca, tampoco le incumbe una coordinación de esta naturaleza. La instancia que se plantea como la que podría integrar todas las iniciativas de Gestión de cuenca y servicios ambientales es el Fideicomiso ABC del Gobierno del estado pero no ha logrado integrar a Coatepec, probablemente porque la gestión anterior se encontraba a cargo del Partido Acción Nacional y también porque ya tiene constituido su propio Fideicomiso.

Un ejemplo de necesidad de coordinación más estrecha entre Programas es que a veces hay duplicidad. Por ejemplo en la cuenca del Gavilanes se ha dado el caso de que algunos propietarios que están en el programa de CONAFOR tratan de integrarse al Programa de FIDECOAGUA lo cual no se acepta. En este caso tienen que ser depurados de alguno de los dos padrones ya que no se puede duplicar el pago. (Entrevista con Angélica Cristóbal de CONAFOR)

La participación de tomadores de decisiones y operadores de los tres programas en el seminario y el GA permitió determinar que, de manera inmediata, no es viable conformar un sólo mecanismo de PSAH en la región, ya que previamente deben desarrollarse las condiciones necesarias para ello. El Grupo de aprendizaje sin embargo, sirvió para homologar algunos criterios cuya disimilitud podía prestar a confusiones o contradicciones entre los beneficiarios de los Programas y las instituciones que los apoyan. Veamos algunas de éstas. El COCUPIX tiene una

¹ En el marco del GA se presentó a FIDECOAGUA el estudio de la cuenca del Gavilanes (desconocido por sus nuevos representantes) y también la cartografía que señala las áreas abastecedoras de agua a colonias periféricas de Coatepec, adicionales a la Cuenca del Gavilanes (ríos Lajas, Chopantla. Se han hecho los vínculos entre dueños de predios de esta subcuenca con el Fidecoagua para su futura integración al programa.

compensación por 1000 pesos /ha. FIDECOAGUA que había en su primer año de operación \$ 1000/ah y luego bajó a \$ 500., para el 2008 planteaba subir 2008 a \$ 2500/ha. aún cuando no se tenía ni se tiene a la fecha un monitoreo o evaluación de los predios apoyados para conocer el estado de los bosques es decir si se han respetado las condiciones del programa de no talar el bosque. Finalmente, con la participación de CONAFOR para asesorar el nuevo personal de FIDECOAGUA, con insuficientes conocimientos en la materia, se acordó un pago de entre \$ 847 y \$ 956. según el tipo de bosque. A la vez, en el Fondo concurrente establecido entre el COCUPIX y CONAFOR para la Cuenca del Pixquiac, la dependencia federal aceptó el monto de \$ 1000./ha que se paga en la Cuenca del Pixquiac (aportando \$ 400 y \$ 600, respectivamente a cada ha). En otras palabras, se ha podido observar una flexibilidad de los criterios de cada instancia responsable de un Programa u otro lo que nos hace pensar que las discusiones que se tenían en el Grupo de Aprendizaje bien pueden haber influenciado.

Otro logro del seminario y posteriormente del GA, fue la identificación de los aspectos sobre los que se necesita trabajar para que eventualmente sea posible desarrollar mecanismos consensuados de PSAH en la cuenca, entre los que se destacan los siguientes:

- *Superar el desconocimiento prevaleciente respecto a los tres programas entre los tomadores de decisiones y operadores.*

Este desconocimiento o la escasa importancia que se le da al Programa abarca diferentes niveles: en las zonas rurales, entre la población urbana y al interior del mismo Ayuntamiento. Respecto a este punto hemos entrevistado a la Gerente de FIDECOAGUA sobre las estrategias a seguir para difundir más el Programa. Al respecto nos dice que "lo más importante es tener presencia arriba en la montaña con la gente pero no tenemos personal para ello. Es importante informar a la ciudadanía del programa de servicios ambientales".

Por otro lado nos dice que:

Para apuntalar el Programa "parte de la estrategia sería lograr una coordinación entre la Dirección de Desarrollo rural (del Ayuntamiento) y el FIDECOAGUA para poder de esta manera direccionar recursos hacia la cuenca alta pero esto tampoco parece haber sido viable".²

En cuanto al Programa del COCUPIX, la principal limitante para darle una mayor difusión es la falta de un marco jurídico de parte del Ayuntamiento de Xalapa que permita una planeación a mediano y largo plazo y, de acuerdo a un presupuesto comprometido. Esto haría abrir la convocatoria de manera más amplia para integrar una mayor superficie bajo protección. Actualmente se ha llegado al punto donde son más los interesados en el Programa que los recursos disponibles.

En cuanto a los tomadores de decisión a nivel gubernamental, la realización de ordenamientos comunitarios es la que permitirá no sólo que se intercambie información sobre los Programas sino que las diferentes dependencias gubernamentales de coordinen en una espacio de planeación a nivel de la cuenca.

² Otra muestra de que no se le da suficiente importancia a este Programa de servicios ambientales es que se ha estancado la aportación de los usuarios desde que se instituyó el programa. En efecto mientras se sigue aportando 1 peso al mes para servicios ambientales el pago mensual ha aumentado en \$ 22.58 para cubrir el costo de la planta de tratamiento de aguas. De este modo pagan este costo aún quienes no están conectados a este servicio que aún no está en funciones

- *Unificar los planteamientos conceptuales y metodológicos, así como normas y criterios de operación.*

El GA representa un primer intento para discutir diferentes planteamientos conceptuales y metodológicos. Nos parece que los planteamientos que requieren más discusión son los que se refieren a la identificación de áreas más estratégicas, la complementariedad de acciones para evitar que el Programa no tenga impacto cuando llegue a su fin como pago o compensación por servicios ambientales, es decir que una vez terminado el subsidio los dueños de bosques los talen. Otro tema es el de la participación de los usuarios de los servicios hídricos como contribuyentes al financiamiento del Programa. En ninguno de los tres Programas existe coordinación con la Comisión de Agua del estado de Veracruz (CAEV). No obstante existe una iniciativa de esta institución para que el pago de la tarifa del agua se haga acompañado de una aportación voluntaria. En las dos ciudades, Xalapa y Coatepec, ha habido fuertes aumentos a las tarifas para costear las obras de saneamiento por lo que es difícil imaginarse aportaciones voluntarias para servicios ambientales hídricos.³ Algunos temas a discusión serían los de subsidios vs. mercados y aportaciones voluntarias vs. obligatorias y el de la afectación de un porcentaje de las tarifas a los servicios ambientales. A pesar de que la CMAS de Xalapa es un aportante al Programa del COCUPIX, no ha sido posible una interlocución de alto nivel sobre el tema. En el caso de Coatepec, grandes empresas multinacionales establecidas en la región y que se benefician de los servicios ambientales proporcionados por la cuenca no aportan compensación alguna.

- *Resolver las dificultades que plantean los distintos requerimientos administrativos demandados por las distintas fuentes de financiamiento de los programas.*

Los requerimientos administrativos representan una dificultad importante en primer lugar para los beneficiarios. La mayoría de las veces, sin la intervención de asesores o de funcionarios responsables de los programas no tendrían la posibilidad de elaborar por su cuenta las solicitudes. Estas mediaciones en ocasiones se han prestado a desviación de fondos, siendo los afectados los propietarios de los predios. Estas desviaciones consisten en el cobro excesivo para los estudios, la pretensión de hacer este cobro anualmente o simplemente la discrecionalidad de algunas autoridades ejidales para entregar los montos correspondientes a las superficies protegidas.

- *Desarrollar instancias y acuerdos que permitan manejar la discontinuidad e incertidumbre en los programas locales (PCSAX y FIDECOAGUA), debidas a los cambios de administración municipal.*

³ Héctor Hernández, Director de Desarrollo forestal, dijo que en Xalapa hay 105 mil tomas de agua y que con un aporte solidario de 15 pesos más de la tarifa que pagan usuarios por el servicio de agua, se pueden generar los recursos para reforestar el bosque.(Alcalorpolitico.com 17 febrero 2009). Nada bien cayó entre los xalapeños la propuesta de que al recibo de agua, ya encarecido con el pago del saneamiento, se le haga otro cargo de 15 pesos. Quienes sí pagan el servicio del agua a la CMAS han visto cómo la cantidad mensual se duplicó y en algunos casos se fue más arriba con el cargo extra por el saneamiento.(Más cargo al agua?/René del ValleDiario de Xalapa, 23 de febrero de 2009)

La falta de marco jurídico municipal que trascienda los períodos de tres años de gobierno dificulta el establecimiento de acuerdos con otros programas o instituciones que impulsan el PSAH en la región. Hasta el momento algunos de los programas (PCSAX y CONAFOR) no han tenido discontinuidad desde que iniciaron pero, en el primer caso, cada cambio de gobierno se requiere volver a convencer a los funcionarios.

El avance y amplitud de acción del *Programa de Compensación por Servicios Ambientales de la Cuenca del río Pixquiac* requiere de un marco jurídico, del cual ha carecido hasta la fecha pues ha operado sobre la base de acuerdos anuales de Cabildo. La carencia de este marco hace que el Programa y los involucrados en él no tengan certidumbre para su continuidad. A diferencia del programa de CONAFOR, el compromiso parece ser unilateral de parte de los ejidatarios de comprometerse a no cortar el bosque en un plazo de 5 años más no para el Ayuntamiento que no puede comprometerse más allá del período que cubre su administración.

Esta forma de funcionamiento, no refleja una visión de largo alcance. Los acuerdos de Cabildo no son transferibles a los gobiernos subsiguientes, a menos que sean plasmados en Bandos de Gobierno. En cuanto a los recursos provenientes del gobierno del estado, su gestión y obtención está sujeta a coyunturas específicas e imprevisibles. La inversión de recursos del municipio de Xalapa en otros municipios, aún cuando pasa por el Fideicomiso ABC, implica concertaciones que han sido posibles gracias a la intervención del Fideicomiso ABC y del Comité de Cuenca del Río Pixquiac. Sin embargo, tomando en cuenta que se trata de un asunto de interés para todos los municipios que comparten la cuenca (Xalapa, San Andrés Tlanelhuayocan, Acajete, Coatepec, Las Vigas, Perote), nos parece que la perdurabilidad de este Programa se facilitaría de existir una instancia de coordinación intermunicipal entre estos municipios.

En otras regiones (Cuenca del río Ayuquila, Jalisco) se ha solucionado este problema conformando una Junta intermunicipal como organismo público descentralizado. La constitución de una instancia de esta naturaleza permitiría:

- Impulsar el ordenamiento ecológico de la Subcuenca del río Pixquiac, abastecedora de la conurbación Xalapa-Coatepec-Tlanelhuayocan;
- Definir una agenda común;
- Ejecutar un plan de acción entre los municipios y las organizaciones de la sociedad civil referente al manejo sustentable de la cuenca;
- Participar en el Comité de Cuenca para coordinar acciones y Programas;

En el caso de Coatepec, en un año electoral se omitió el pago a los beneficiarios, a pesar de que los usuarios del agua siguieron aportando sus cuotas. En este sentido se requieren mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que informen a los usuarios a quienes se cobra por los servicios ambientales y a los beneficiarios respecto al manejo de los fondos. El FIDECOAGUA no cuenta con un portal con esta información. El Comité de Cuenca del río Pixquiac tiene un portal donde aparecen los recursos destinados y entregados en el año 2008. CONAFOR tiene esta información de manera global y por estados. Una Asociación miembro del Comité de Cuenca del río Pixquiac ha solicitado esta información al Presidente municipal de Coatepec, a la vez responsable del Fideicomiso a la vez que ha ofrecido su colaboración. La solicitud no obtuvo respuesta.

La solución de los anteriores aspectos requiere del interés y voluntad política de los niveles de gobierno e instituciones involucradas en los tres mecanismos de PSAH, situación que rebasa los alcances del presente proyecto. Sin embargo el seminario y el GA abrieron canales de comunicación e intercambio de información que representan primer paso en esa dirección. Estos resultados se describen en el anexo III del presente informe.

Gestión para la operación de los mecanismos de PSA consensuados.

Nuestra evaluación de los impactos de los diferentes Programas y del conocimiento y entendimiento que los actores locales tienen de sus objetivos (Ver Anexo IV.) y nuestra percepción de las sinergias o contradicciones entre actores institucionales nos lleva a plantear tres niveles en la operación de los mecanismos de PSAH:

- a) -los montos, modalidades de seguimiento y monitoreo, áreas de aplicación, mejores prácticas, etc.
 - b) - las acciones complementarias al Programa, necesarias para su apropiación real y con visión de largo plazo
 - c) – las interacciones interinstitucionales, la consolidación de los espacios de participación y la planeación a largo plazo en torno a objetivos regionales precisos. (Plan de desarrollo, ordenamiento ecológico, etc.)
- a) Respecto al primer punto, se logró
 - establecer un monto más uniforme para el pago por hectárea de bosque conservado (\$1000./ha en el caso del PCSAX y entre 800. y 900. en el caso del FIDECOAGUA).
 - un mejor conocimiento de los límites territoriales de la cuenca por parte de los tomadores de decisiones y operadores de los tres programas e intercambio de mapas.
 - El PCSAX, en los hechos permitió una aplicación real del Programa de mejores prácticas que CONAFOR ha puesto como condición para el otorgamiento del PSAH al complementar el recurso de CONAFOR con un recurso del Ayuntamiento de Xalapa para que estas mejores prácticas no fueran aportación voluntaria no remunerada o una actividad simulada como es el caso muchas veces.
 - El monitoreo estricto que se ejerce en el caso del PCSAX, acompañado de la participación de los beneficiarios en la toma de decisión sobre el destino de los recursos en caso de no cumplimiento es un ejercicio que busca desarrollar nuevos valores y actitudes de co-responsabilidad.
 - b) CONAFOR ha añadido a su programa de PSAH el de mejores prácticas. En el caso del PCSAX, se buscan alternativas de mediano plazo para las áreas conservadas.(ecoturismo, aprovechamiento de productos forestales no maderables) justamente para intentar crear oportunidades de ingresos una vez terminado el pago por SA a los 5 años y evitar la tala una vez terminado el compromiso con las instituciones. El análisis de impacto que hemos realizado nos muestra que en la mayoría de los casos, el campesino ve el pago como un

aplazamiento a 5 años de lo que tarde o temprano será el destino de su predio, es decir un cambio de uso del suelo.

c) Las visiones de coordinación y creación de consensos se basan más sobre la base de subordinaciones de poderes (federal a estatal o viceversa) que a partir de sinergias. Hemos podido presenciar una tensión en que el Fideicomiso ABC del gobierno del estado quisiera atraer tanto los recursos federales como los de Coatepec al esquema suyo.

Las reglas de operación del 2008, consideraban la aportación de recursos a los fideicomisos estatales y las del 2009 fue completamente excluida de manera unilateral, por lo que es necesario modificar las reglas para que los recursos económicos del Pro árbol se aporten a los fideicomisos ya establecidos por los gobiernos de los estados.⁴

CONAFOR dispone de un Fondo forestal nacional y, de la misma manera el gobierno del estado creó un Fideicomiso público para la Conservación, Restauración y Manejo de Aguas, Bosques y Cuencas del estado de Veracruz⁵. La dependencia del gobierno del estado planteó desde el inicio de esta administración que CONAFOR depositara sus recursos en el Fideicomiso estatal o bien que CONAFOR autorizara la cesión de derechos de los campesinos al gobierno del estado para que éste hiciera un préstamo puente a los plantadores y después lo recuperara con la dependencia federal.

Nuestro plan era que el gobierno del estado le iba a prestar a los campesinos para que pudieran establecer la plantación y comprobar a CONAFOR la inversión. Gobierno estatal iba a poner 2200 en plantas y 3000. en efectivo. CONAFOR tenía que autorizar la cesión de derechos pero nunca aceptó hacerlo.

P- ¿ Porqué no autorizaron la cesión?

R-Por celos políticos

Podíamos haber plantado 16 000 has. Hubiéramos bajado al estado 141 millones de pesos. (Entrevista con Héctor Hernández, Director de Desarrollo Forestal del Gobierno del estado).

No obstante, también se han dado casos de convergencias y suma de esfuerzos. Durante este periodo se establecieron Convenios de Fondos concurrentes de manera bilateral entre la CONAFOR y el FIDECOAGUA, por un lado y por otro entre la misma CONAFOR y el Comité de cuenta del Río Pixquiac (COCUPIX), operador del PCSAX. Estos convenios constituyen un importante avance ya que los recursos aportados por la CONAFOR se suman a los aportados por los programas locales (PCSAX y FIDECOAGUA), aplicándose bajo los criterios de elegibilidad y reglas de operación de estos últimos. Estos resultados se describen en el anexo IV del presente informe. Importantes avances hacia establecer consensos para el PSA en la cuenca son:

⁴ Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
Comisión Técnica Forestal. Comentarios al Programa PROÁRBOL
(Reglas de operación).

⁵ Con fecha 19 de Octubre de 2005 mediante Decreto Oficial se establecieron las Bases para la Creación del Fideicomiso Público

- La conformación de un GA que pudiera aglutinar los intereses por mejorar los mecanismos de PSA existentes y promover los consensos entre ellos.
- Se socializó la información respecto a las poblaciones beneficiarias de los SA del Pixquiac, puesto que anteriormente se desconocía que el Pixquiac surte de agua a comunidades de Coatepec. De la misma manera el FIDECOAGUA no tenía conocimiento que algunos de los predios incluidos en su programa, se encuentran dentro de la cuenca del Pixquiac y no de la del Gavilanes (principal abastecedor de este municipio).

Elaborar los escenarios relativos a la demanda de agua en los próximos 25 años para las ciudades conurbadas de la región y a la oferta disponible de acuerdo a las opciones de uso y manejo del suelo y de los recursos naturales en las cuencas abastecedoras. La elaboración de estos escenarios tendría sentido sólo si se realiza con la participación de los tomadores de decisión más importantes en esta materia, es decir los Ayuntamientos y organismos operadores de agua (Xalapa, Coatepec, CAEV). Debido a la necesidad de un horizonte de planeación mayor que lo ofrecido por los ámbitos municipal y estatal de gobierno, consideramos pertinente la creación de una Comisión permanente pactada entre gobiernos municipales, legislatura y gobierno del estado, junto con una institución académica para enfrentar este reto.

Hemos hecho esta propuesta al Colegio de Veracruz al final de un Simposio sobre la Gestión de la Cuenca el río Pixquiac en el que fueron presentados resultados de investigación de dos proyectos apoyados por CONACYT-Fomix. Sin embargo pensamos que el INECOL debe desempeñar un papel directivo en este esfuerzo ya que algunos investigadores están familiarizados con la metodología de modelación ambiental que podría ser utilizada para hacer converger a los posibles interesados en esta discusión.

De la misma manera, en el ámbito municipal, se carece de comités ciudadanos de ecología (previstos por la Ley de Protección al ambiente) que pudiesen transmitir estas preocupaciones más allá de los cortos plazos de gobierno. Rebase las posibilidades de nuestro pequeño equipo de trabajo echarse a costas la organización de estos espacios. No obstante, nuestros vínculos con personas y organizaciones de Xalapa interesadas en cuestiones relativas al medio ambiente hacen posible la convocatoria a conformar un Consejo ciudadano interesado en la problemática del abasto de agua de la Ciudad de Xalapa, que se pudiera coordinar con las iniciativas de gestión de recursos naturales en las partes medias y altas de las cuencas abastecedoras. En una presentación ante el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la región Veracruz, instancia coordinada por SEMARNAT, se señaló la necesidad de una instancia de esta naturaleza y los diversos representantes mostraron su interés en apoyar esta iniciativa.

El Comité de Cuenca al que nos hemos referido ampliamente en el Anexo. IV podría desempeñar la función de espacio aglutinador donde las diversas políticas públicas se ponen a tono alrededor de un Plan de desarrollo regional. El equipo técnico del Comité ha iniciado las gestiones necesarias para la realización del ordenamiento ecológico de la cuenca que es el punto de partida para contar con un instrumento vinculante entre las distintas iniciativas e inversiones en la región. Esta posibilidad está contemplada en el Artículo 53 de la Ley Forestal que plantea en su Cap. III, (Acciones para la Restauración y Conservación de Ecosistemas Forestales, Cuencas, Subcuencas y Microcuencas Hidrológico Forestales):

La Secretaría y la CONAFOR, escuchando la opinión de los Consejos Forestales y tomando en cuenta los requerimientos de recuperación en zonas degradadas y las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las mismas, promoverán la elaboración y aplicación de programas e instrumentos económicos que se requieran para fomentar las labores de conservación y restauración de los recursos forestales y las cuencas hidrográficas.

Las acciones de dichos programas y los instrumentos económicos a que se refiere el párrafo anterior, serán incorporados en los Programas para el Desarrollo Rural, incluyendo las previsiones presupuestarias de corto y mediano plazo, necesarias para su instrumentación, dando preferencia a los propios dueños y poseedores de los recursos forestales para su ejecución.