



Algunas reflexiones sobre la aplicabilidad de los
Pagos por Servicios Ambientales a la luz de la
normativa vigente y su aporte al cumplimiento
del art. 111 de la Ley 99 de 1993

*Logros y retos del caso Cundinamarca:
Programa Yo Protejo ¡Agua para Todos!*
- 2020 -



**Gobernación
de Cundinamarca**

Nicolás García Bustos
Gobernador

Nidia Clemencia Riaño Rincón
Secretaria del Ambiente

Jaime Iriarte García
*Director de Planificación
Integral de la Gestión Ambiental*

Marleny Urbina Hernández
*Supervisora convenio interadministrativo
SA - CDCTI - 029 - 2017*

**Corporación Autónoma Regional de
Cundinamarca - CAR**

**Luis Fernando
Sanabria Martínez**
Director

José Miguel Rincón
*Director técnico
DGOAT*

Pedro Suárez Ortega
*Profesional de especializado DGOAT
Supervisor convenios interadministrativos
SA - CDCTI - 029 - 2017 y
No. SA-CDCTI-029 CAR 1798 de 2017*

**Corporación Autónoma
Regional del Guavio - Corpoguavio**

**Marcos Manuel
Urquijo Collazos**
Director

**María Fernanda
Quintero Medina**
*Subdirector de
Gestión Ambiental*

Paola Garzón Bejarano
*Profesional de apoyo a la subdirección de
gestión ambiental - Supervisor convenio
interadministrativo
SA - CDCTI - 029 - 2017*

**Corporación Autónoma Regional de la
Orinoquía - Corporinoquía**

José Armando Suarez
Director (E)

Dolia Jenny Gámez Cala *Subdirectora de
Planeación Ambiental*

Fabián Andrés Rincón
*Profesional de apoyo
Subdirección de Planeación Ambiental
Supervisor convenio interadministrativo
SA - CDCTI - 029 - 2017*

**Patrimonio Natural Fondo para la
biodiversidad y áreas protegidas**

Alberto Galán Sarmiento
Director Ejecutivo

Francisco Velandia Ramos
*Líder de incentivos
a la conservación*

Olga Adriana León M.
*Coordinadora técnica
programa PSA*

Autores

María Claudia Fandiño Orozco
Olga Adriana León Moya
Fco. Alberto Galán Sarmiento
Ivonne Otero Durán

Agradecimientos

Marleny Urbina Hernández

**Fotografía, diseño y
diagramación**

Angélica Calixto Galván

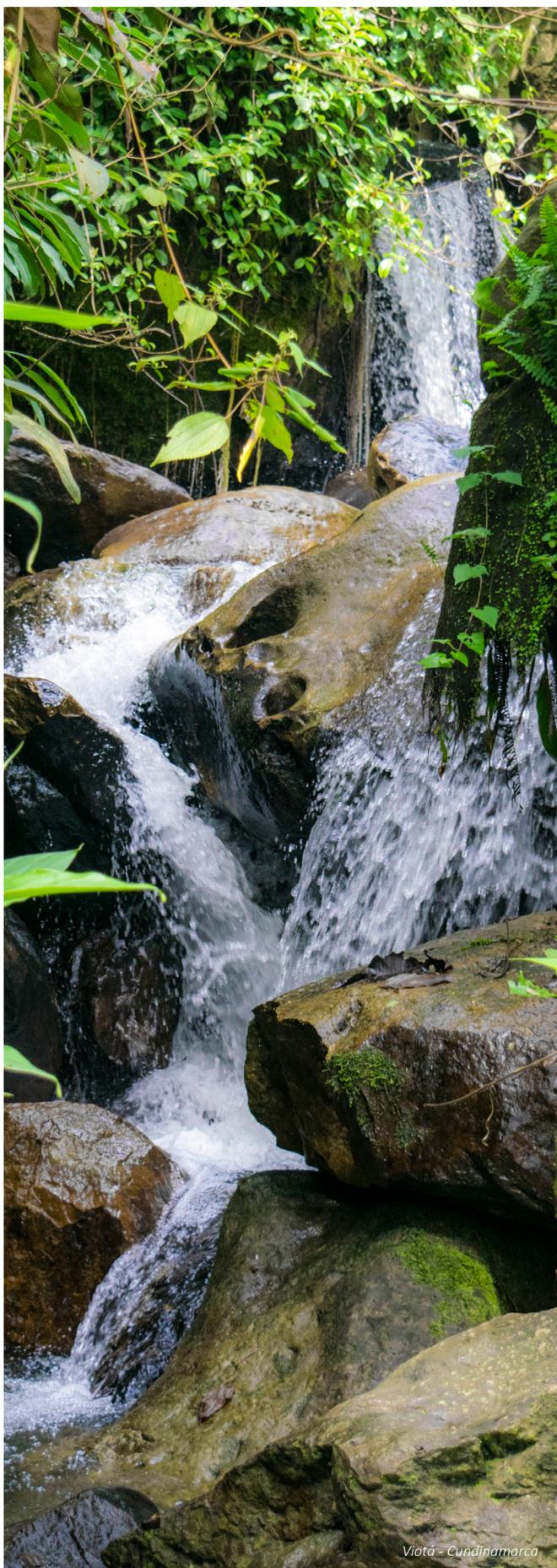
Cítese como

Fandiño, M.C., León, O.A., Galán,
F.A., Otero-Durán I. (2020) Convenio
Interadministrativo No. SA-CDCTI
- 029- 2017 Gobernación de
Cundinamarca, CAR Cundinamarca,
Corpoguavio, Corporinoquia y
Fondo Patrimonio Natural. Bogotá.

Contenido



Introducción	4
Cundinamarca, contexto territorial de riqueza hídrica y alta transformación de ecosistemas	6
La evolución de la normativa colombiana sobre los Pagos por Servicios Ambientales- PSA	7
Logros y retos de la implementación del incentivo PSA en Cundinamarca	8
Logros	8
a) Hacia inversiones más eficientes y efectivas, focalizando la intervención y evitando la dispersión	8
b) Hacia inversiones con mayor equidad y complementariedad, mediante el otorgamiento de incentivos diferenciados.....	10
c) Hacia la gobernanza del agua y el bienestar de las comunidades, mediante el fortalecimiento de procesos sociales y acuerdos colectivos	13
d) Hacia el cambio de actitudes y comportamientos, mediante el fortalecimiento de capacidades y el trabajo colectivo.....	16
e) Hacia la búsqueda de corresponsabilidad y solidaridad en la inversión de los recursos del 1%, mediante estrategias de gestión diferenciada con los municipios del departamento	18
Retos	20
a) En cuanto a la adicionalidad	20
b) En cuanto al abordaje de objetivos sociales	21
c) En cuanto a su escalamiento y sostenibilidad	23
Referencias bibliográficas	27



Viotá - Cundinamarca

[● Ir a contenido](#)

Introducción

Los incentivos a la conservación tipo Pago por Servicios Ambientales-PSA-son una alternativa de inversión adicional a la adquisición y mantenimiento de predios, definida por ley para el cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99/93, que busca la conservación de las áreas estratégicas para el abastecimiento de acueductos municipales, distritales y regionales. Aunque no existen estudios que hayan evaluado la eficiencia de estas dos alternativas, es importante considerarlas como opciones complementarias en tanto que presentan ventajas y desventajas comparativas dependiendo de la situación del área de interés.

De esta manera, se puede resaltar que, si bien la adquisición de predios busca garantizar la conservación a perpetuidad de las áreas logrando en teoría más control sobre su transformación, es común que se presenten situaciones de ocupación y explotación ilegal al recaer la responsabilidad de conservación únicamente en las autoridades ambientales y territoriales con capacidades limitadas para ejercer las actividades de comando y control que demanda el éxito de esta estrategia. Por el otro lado, la opción de PSA evita el desplazamiento de las familias rurales y favorece el desarrollo de procesos de conservación conjuntos entre autoridades y privados y ayuda a promover cambios de comportamiento en el manejo de las tierras. No obstante estas ventajas, y dependiendo de cómo se aborde, el PSA puede generar un pensamiento mercantilista de la conservación y al ser un instrumento transitorio requiere de actividades complementarias que favorezcan la permanencia de las acciones de conservación por parte de los participantes tras finalizar el incentivo. Así mismo, desde

el punto de vista económico, es importante realizar análisis comparativos sobre los costos de una u otra intervención, en tanto que en algunos casos puede resultar más costo-efectiva la adquisición que el pago de un incentivo por varios años.

El programa de Pagopor Servicios Ambientales PSA para Cundinamarca: *Yo Protejo ¡Agua para Todos!* se desarrolla desde el año 2014 por iniciativa de la Secretaría del Ambiente de la Gobernación y en función del cumplimiento de sus obligaciones frente a la inversión del 1% de sus ingresos corrientes. Actualmente, el Programa se lleva a cabo mediante una alianza entre la Gobernación de Cundinamarca, la CAR, Corpoguavio, Corporinoquia y el Fondo Patrimonio Natural, enmarcado en una visión estratégica a mediano plazo que busca atender de manera ordenada y sistemática las diferentes provincias y municipios del departamento con un horizonte a 20 años, bajo unos criterios claros que favorezcan la equidad y eficiencia, así como la efectividad en la gestión.

La implementación del Programa se ha enfocado en las Áreas de Importancia Estratégica (AIE) para el abastecimiento de acueductos, desde el 2014 se llevaron a cabo acuerdos de PSA en 57 municipios que han beneficiado 451 familias mediante incentivos económicos, capacitación y asistencia técnica, contribuyendo con la preservación y restauración de 14.080 ha que alimentan más de 200 fuentes hídricas de las que se abastecen cerca de 242.000 cundinamarqueses.

Si bien estas cifras ilustran la dimensión del Programa, que lo posicionan como una de las experiencias de PSA de escala departamental más importantes del país promovida por el sector público, más relevante resultan ser los aprendizajes derivados del esfuerzo de aplicar en terreno los lineamientos normativos para el desarrollo del instrumento de PSA dado que, a pesar de alcanzar con un gran esfuerzo económico y técnico la cobertura mencionada, los impactos a nivel departamental satisfacen

en forma limitada el objetivo establecido en la norma, razón por cual se hace indispensable un análisis riguroso de la efectividad del instrumento tal como se presenta en la normatividad. Esto a su vez permite poner en perspectiva estas cifras buscándose ir más allá del reporte de hectáreas para aproximarse a un entendimiento sobre la efectividad real de dichas intervenciones. Es así como estos años de trabajo han dejado múltiples lecciones aprendidas que merecen ser compartidas con el ánimo de que sirvan de guía y orientación a otros actores que deseen aplicar el incentivo PSA en sus regiones, así como para que sean tenidas en cuenta por los tomadores de decisión a nivel nacional en los procesos de ajuste y mejoramiento de la normatividad vigente en la materia.

Así pues, el propósito de este documento es ilustrar los principales logros y retos de la experiencia en Cundinamarca como referente para ofrecer una visión sobre el alcance y las posibilidades que ofrece la normatividad colombiana sobre los PSA como herramienta para fortalecer la conservación de las áreas estratégicas para el abastecimiento de agua para consumo humano y su aporte al cumplimiento del objetivo último del art. 111 de la ley 99 del 1993. La primera sección del documento presenta una breve síntesis del contexto departamental y la segunda sección ofrece una corta reseña sobre la evolución de la normativa sobre PSA en el país, capítulos que servirán como punto de referencia general para las siguientes partes del documento que tratan sobre los logros y los retos del Programa *Yo Protejo ¡Agua para Todos!*, entendidos como los aspectos exitosos y novedosos de la implementación del incentivo PSA bajo la normativa vigente, así como los desafíos que aún están pendientes por resolver y mejorar, los cuales se constituyen a su vez en los puntos críticos que deberían ser considerados y abordados en reglamentaciones posteriores del instrumento.

Cundinamarca:

Territorio de riqueza hídrica y alta transformación de ecosistemas

El departamento de Cundinamarca cuenta con 2.400.600 ha de extensión total, es el segundo departamento con la tasa de crecimiento poblacional más alta del país (1.5% en 2016) y alberga un potencial único en ecosistemas estratégicos fundamentales para garantizar la disponibilidad del recurso hídrico para Bogotá y los 116 municipios del departamento donde viven cerca de 10 millones de personas.

No obstante esta riqueza hídrica, el departamento presenta fuertes presiones que ponen en riesgo el abastecimiento de agua para la población. De acuerdo con el IGAC (2014), Cundinamarca registra conflictos de uso del suelo en 1.224.306 ha correspondientes al 51% de su territorio. Las tasas de transformación de los ecosistemas se han acelerado durante las últimas décadas conllevando a un déficit de servicios ecosistémicos de provisión y regulación hídrica para atender la demanda de recurso de la población de la región.

Las Áreas de Importancia Estratégica - AIE de Cundinamarca ocupan 1.316.257 ha, lo cual representa cerca del 58% del departamento. A su vez, al rededor del 60% de estas áreas presentan coberturas transformadas y el resto corresponde a coberturas naturales (IDEAM, 2011). Si bien el 19,8%¹ de las AIE se encuentran dentro de figuras de protección que hacen parte del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP -, lo cual supone una mayor garantía respecto del cumplimiento de la Función Ecológica de la Propiedad y el control sobre las restricciones de uso que corresponden a estas áreas, el restante 80% debe ser objeto de especial atención mediante instrumentos complementarios al comando y control, como lo pueden ser los incentivos a la conservación tipo Pago por Servicios Ambientales - PSA.

¹ Según la base de datos SIG (2019) del Programa Yo Protejo ¡Agua para Todos!



*Paramo de Sumapaz
Cabrera - Cundinamarca*

La evolución de la normativa colombiana sobre los PSA

Hace más de un cuarto de siglo, la ley 99 de 1993 estableció en su artículo 111 la obligación a los entes territoriales de dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Si bien, los entes territoriales llevan más de 25 años invirtiendo en la adquisición y mantenimiento de predios en estas áreas estratégicas, el país no cuenta con análisis que permitan establecer con claridad el impacto de estas inversiones sobre la conservación de esas áreas, teniendo en cuenta a su vez los retos que demanda para el Estado, la custodia y mantenimiento de estos bienes de interés público.

Es así como, una vez los PSA fueron incluidos como opción adicional para la inversión de los recursos del 1% a través del artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, esto fue visto por muchos como la mejor solución frente a la problemática de conflicto de uso del suelo en las áreas claves para el abastecimiento de agua para consumo humano, que podría entrar a complementar las estrategias de comando y control por parte de las autoridades ambientales sobre estas áreas de interés público, apoyando cambios de

comportamiento hacia el uso de la tierra por parte de los particulares, fortaleciéndose así el cumplimiento de la Función Ecológica de la Propiedad que a todo particular corresponde².

Desde hace 12 años, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS -, anunció su voluntad de trabajo para la definición de una Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, cuya expresión oficial no se dio sino hasta el 2017 con la expedición del Conpes 3886 de 2017 “Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz”. Por su parte, durante estos años se han expedido 3 decretos que han tratado la temática de PSA. Las primeras directrices se dieron como parte de la reglamentación del art. 111, a través del Decreto 953 de 2013³ (D.953), lo cual en realidad se trató de la reglamentación de las inversiones del 1% de los ingresos corrientes de las entidades territoriales y que posteriormente el Decreto 1076 de 2015 lo retoma en el Capítulo 8. Solo hasta cinco años después, se expidió una normatividad específica para PSA, mediante el decreto 870 de 2017⁴ (D.870) y, más recientemente, con el objetivo de solventar vacíos del D.870, se expidió el Decreto 1007 de 2018⁵ (D.1007) enfocado específicamente en los PSA y otros incentivos a la conservación.

³ Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

⁴ Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

⁵ Por medio del cual se establecieron las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

² Conforme las obligaciones plasmadas en el artículo 95 de la Constitución Política y en el marco de la garantía del derecho a un medio ambiente sano, los ciudadanos deben asumir cargas y limitaciones adoptando comportamientos y pautas amigables con el medio ambiente, pues el ejercicio de la propiedad no puede ir en desmedro de los intereses colectivos.

Logros y retos de la implementación del incentivo PSA en Cundinamarca

Los aprendizajes derivados de la implementación del incentivo - PSAH - en Cundinamarca están asociados a las oportunidades y restricciones encontradas en la aplicación de este marco normativo en el contexto socioambiental del departamento, que a su vez, se pueden traducir en los avances y aspectos positivos o novedosos que se han logrado durante la implementación del Programa Yo Protejo ¡Agua para Todos!, así como en los retos o aspectos que requieren seguirse mejorando y consolidando, y que se constituyen en puntos clave para el mejoramiento de la normatividad en la materia.

Logros

Hacia inversiones más eficientes y efectivas, focalizando la intervención y evitando la dispersión

El ámbito de aplicación de los PSA ha sufrido cambios a través de la ruta de evolución de la normativa. Es así como, el Conpes 3886, el Decreto 870 y el Decreto 1007 tienen un alcance de aplicación mucho más amplio para el PSA que el que ofrecía el Decreto 953, en la medida en que incluyen, adicionalmente a los servicios ambientales asociados al recurso hídrico, los servicios ambientales culturales

y espirituales, reducción y captura de gases de efecto invernadero, y conservación de la biodiversidad. Adicionalmente, otra transición importante se encuentra en la focalización de las áreas, la cual pasó de estar centrada en las Áreas de Importancia Estratégica (AIE) establecidas por el Decreto 953 a las áreas y ecosistemas estratégicos identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales - REAA - y las áreas del RUNAP. Por su parte, la Resolución 097 de 2017 ofrece criterios y pautas específicas para la priorización de las áreas potenciales para implementar PSA⁶.

Desde el punto de vista del PSA asociado al recurso hídrico, la amplitud que sugiere la posibilidad de aplicar el instrumento en cualquiera de las áreas inscritas en el REEA y RUNAP desdibuja la especificidad que planteaba la definición de las AIE para el abastecimiento del agua para consumo humano, que es el espíritu por el cual se rige la inversión de los recursos del 1% de los ingresos corrientes de los departamentos y municipios, conforme lo establecido en el artículo 111 de la ley 99/93. Si bien el Decreto 1007 menciona unos criterios de focalización para los PSA de regulación y calidad hídrica, las AIE no son mencionadas en el articulado sobre focalización, lo cual deja abierta la puerta a la posible dispersión en las inversiones que los entes territoriales deben realizar de manera eficiente y eficaz con el propósito de garantizar la conservación de estas áreas estratégicas para el abastecimiento de agua de sus poblaciones. Esta pérdida de relevancia de las AIE que han venido definiéndose por parte de las corporaciones autónomas regionales

⁶ "se deberá contemplar para su priorización lineamientos, tales como: a) Ecosistemas o áreas de importancia ecológica debido al mantenimiento de biodiversidad y la oferta de servicios ecosistémicos; b) Ecosistemas o áreas que presentan valores de biodiversidad que persisten y cuentan con condiciones especiales en términos de representatividad ecológica, remanencia, rareza, además de considerarse frágiles, amenazados o en peligro de extinción; c) Ecosistemas o áreas que mantienen el hábitat de especies importantes o susceptibles para la conservación y/o grupos funcionales de especies; d) Ecosistemas o áreas de conservación in situ como estrategias que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país siempre y cuando no pertenezcan al RUNAP"



La Palma - Cundinamarca

desde el 2013, aumenta el riesgo de dispersión de los esfuerzos, comprometiendo las posibilidades de lograr una inversión eficiente del 1% mediante la alternativa de PSA asociados al recurso hídrico en el país. Es simple, entre más amplios sean los criterios de focalización de áreas, mayor es la posibilidad de dispersión de las inversiones y menor el impacto generado.

Ya de hecho para Cundinamarca resulta un reto importante focalizar la intervención en el marco de las AIE, considerando que estas áreas abarcan un total de 1.316.257 ha, es decir el 58% de todo el territorio del departamento⁷. De esta manera, el trabajo de focalización del Programa demandó ir más allá de las AIE, para lo cual se tuvieron en cuenta criterios a una escala de trabajo más detallada que permitieran focalizar las áreas más claves en términos de su importancia y problemática a nivel hídrico. En primer lugar, se realizó una priorización a nivel municipal

que llevó a seleccionar los municipios con mayor problemática ambiental, en términos de amenazas y desabastecimiento hídrico. En segundo lugar, se priorizaron las áreas que se encuentran arriba de las bocatomas de las microcuencas que surten los acueductos municipales, buscando además abordar la intervención con visión de cuenca hidrográfica. De esta manera, se delimitaron espacialmente un total de 97 microcuencas urbanas con injerencia en 101 municipios del departamento que abarcan un total de 210.242 ha arriba de la bocatoma. Con este trabajo el Programa cuenta con una propuesta de intervención a 20 años focalizada en un 17% de la extensión total de las AIE, que sin embargo abastece al 60% de la población presente en dichos municipios.

Si bien, durante las dos primeras fases del Programa (2014-2017) las intervenciones fueron dispersas, durante la tercera fase de implementación (2017-2020) se acogió este enfoque de focalización y en la actualidad se cuenta con 7.790 ha en acuerdos de

⁷ La extensión total de Cundinamarca es 2.247.800 ha.

PSA en las áreas arriba de la bocatomas de microcuencas abastecedoras de 18 municipios. Este trabajo de focalización se considera un logro importante del Programa dado que se consiguió disminuir el riesgo de dispersión que conlleva la amplitud de los criterios de focalización de la norma adaptándola a las demandas específicas del art. 111. Adicionalmente, esto permitió optimizar los recursos operativos dada la concentración de esfuerzos en áreas de intervención más focalizadas.

Vale resaltar que los primeros años de implementación del Programa (2014-2016) fueron de gran valor considerando que se dieron bajo un escenario que demandaba la puesta en práctica de una normatividad sobre PSA recientemente expedida y sin referentes previos de aplicación a escala departamental, por lo que de alguna manera fue un proceso de ensayo-error que derivó grandes aprendizajes, dentro de los cuales se destacan los siguientes, directamente asociados a la focalización:

La importancia de no generar falsas expectativas mediante convocatorias abiertas:

En la primera fase de implementación del Programa se manejó un enfoque de vinculación por demanda que invitaba a todas las personas interesadas a postular sus predios. Esto resultó en la recepción de una gran cantidad de documentación para revisión jurídica lo que exigió un esfuerzo operativo muy grande con resultados poco eficientes teniendo en cuenta que aproximadamente el 80% de las postulaciones se rechazaron por estar fuera de las AIE o no cumplir los requisitos jurídicos dados por la norma. De los 2.000 predios postulados solo 339 se lograron vincular en acuerdos de PSA, hecho que adicionalmente, causó malestar entre las comunidades dadas las altas expectativas que se generaron mediante el carácter abierto de la convocatoria.

La necesidad de trabajar criterios de focalización para evitar la dispersión en la intervención:

La ausencia de procesos de focalización de las áreas, sumada al proceso de convocatoria por demanda, y al bajo porcentaje de predios aptos para la vinculación al Programa dadas las exigencias de los requisitos jurídicos para formalizar los acuerdos (especialmente, respecto de la tenencia de la tierra), se constituyeron en los tres factores principales que originaron la dispersión de las implementaciones del Programa durante la primera fase, lo cual impidió consolidar masas críticas y generar los impactos ambientales positivos esperados.

Hacia inversiones con mayor equidad y complementariedad, mediante el otorgamiento de incentivos diferenciados

Siguiendo las directrices de la normatividad⁸, durante la primera y segunda fase de implementación del Programa se adoptó un valor de incentivo equivalente al valor del costo de oportunidad establecido para el departamento. La aplicación automática de este valor en los acuerdos generó inequidad en las inversiones del Programa ya que los recursos se concentraron en grandes propiedades, la mayoría de ellas con restricciones ambientales, donde el ejercicio de comando y control y eventualmente la opción de adquisición de los predios podrían haber resultado ser alternativas más eficientes a la de PSAH.

El hecho que el énfasis de la normativa esté dado en el otorgamiento de un incentivo a título de

⁸ Para la estimación del valor del incentivo de PSA el Decreto 1007 plantea como valor de referencia la estimación del costo de oportunidad de las actividades productivas más representativas que se adelanten en las áreas y ecosistemas estratégicos y que afectan en mayor grado su cobertura natural



Beneficiario del programa
Ubalá - Cundinamarca

pagoy que su cálculo se plantee principalmente con base en el costo de oportunidad, puede generar mensajes poco favorables en terreno, que favorecen un distanciamiento con el principio constitucional que demanda a los particulares el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad⁹. Principio que en la mayoría de los casos no se incorpora en el desarrollo de las actividades productivas que por lo general están buscando máximo rendimiento sin tener en cuenta las posibles afectaciones al medio natural. No obstante, se considera un acierto el hecho que el Decreto 1007 plantee el costo de oportunidad como un valor de referencia máximo¹⁰, dado que esto abre la puerta para el planteamiento de incentivos diferenciados, los cuales han sido recomendados como opción deseable para el programa de PSA mexicano que ha mantenido por años un valor estándar por hectárea. Alix-García, de Janvry, Sadoulet y Manuel (2009), resaltan cómo una simulación sobre los efectos de pagos diferenciados muestra que, para un mismo presupuesto, resulta mucho más eficiente la aplicación de un sistema de pagos diferenciados buscando maximizar el beneficio. En Colombia, uno de los casos en donde ya se ha implementado un valor diferenciado es el Incentivo voluntario para conservación y preservación de bosques naturales, ecosistemas estratégicos y biodiversidad en la jurisdicción del departamento del Tolima. La Resolución 0817/2017 de Cortolima define un factor de ponderación según el nivel socioeconómico y de acuerdo con la superficie de bosque en los

⁹ En diversas sentencias la Corte hace referencia al Concepto de Función ecológica de la propiedad adjudicándole propiedades que permiten caracterizar dicha función como limitante al derecho de dominio, como la que se describe a continuación (Botero y Uribe, 2004): La Constitución Nacional consagra la obligación del estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Así mismo, ello obliga a los particulares, pues le atribuye a la propiedad privada una función ecológica, y sobre todo porque figura dentro de los deberes de la persona y le ciudadano el proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (Artículos 8, 58, 79, 80, 81 y 95 numeral 8) OD T-536/92.

¹⁰ El Decreto 1007 plantea que el costo de oportunidad será el máximo valor a reconocer anualmente por hectárea y regirá para todos los predios que hacen parte del área o ecosistema estratégico respectivo.

predios, asignándole un factor multiplicador por categoría de importancia de las áreas para la conservación.

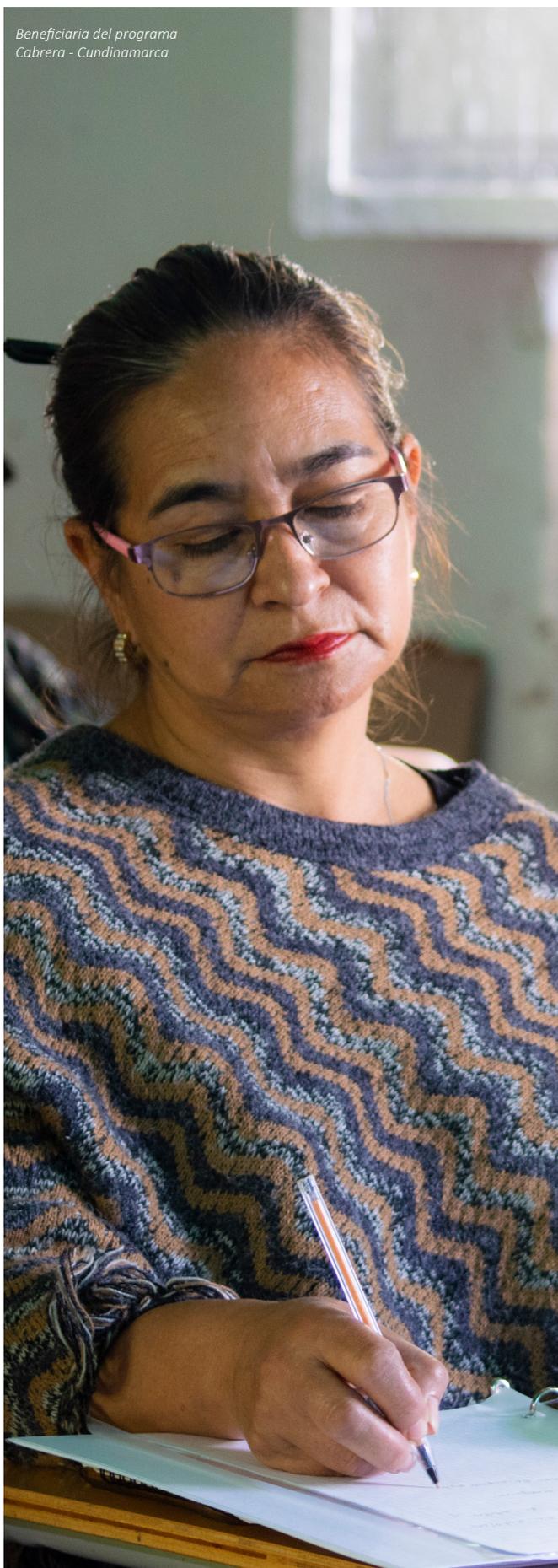
Así pues, el otorgamiento de un incentivo diferenciado es el enfoque que se adoptó en la tercera fase de implementación del Programa, el cual ha demostrado ser mucho más apropiado y consecuente con la necesidad de que el instrumento de PSA sea complementario a los objetivos de conservación de las áreas, y considere el criterio de equidad en relación con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios de los acuerdos. De esta manera, se diseñó una fórmula de cálculo del incentivo que aplica factores diferenciales tales como los determinantes ambientales presentes en las áreas, que llevan a que el incentivo tenga más valor en áreas sin restricción para la producción que en áreas con restricciones de uso del suelo por su vocación para la conservación. Así mismo, el cálculo del incentivo diferenciado es sensible a las condiciones socioeconómicas

y de vulnerabilidad de quienes habitan los territorios asignando un factor de incremento en tales circunstancias.

El enfoque diferenciado del incentivo constituye un logro importante del Programa dado que permite cumplir con varios de los principios establecidos en el D. 870:

- **Costo – eficiencia:** se logra la vinculación de una mayor cantidad de hectáreas al menor costo.
- **Armonización y complementariedad:** considera instrumentos de gestión y ordenamiento previos.
- **Equidad:** privilegia a propietarios, poseedores u ocupantes de pequeña y mediana propiedad de buena fe exenta de culpa basados en el nivel de vulnerabilidad establecido por los indicadores del SISBEN.





Hacia la gobernanza del agua y el bienestar de las comunidades, mediante el fortalecimiento de procesos sociales y acuerdos colectivos

El Conpes 3886 promueve los PSA en el marco de la visión ampliada que plantean Muradian, Corbera, Pacual, Kosoy y May (2010) sobre estos instrumentos, cuya orientación da cabida a la combinación de acciones de conservación de zonas estratégicas con el desarrollo de actividades productivas con el objetivo de conservar y a la vez generar oportunidades de desarrollo local. No obstante, el Decreto 870 y el Decreto 1007 acotan la aplicación del instrumento a acciones de preservación y restauración de las coberturas naturales y biodiversidad, sin especificar ni dar mayor claridad respecto de las opciones de inversión tendientes a dar un mejor manejo al territorio, a través de producción y uso sostenible¹¹. Si se quiere, el Decreto 1007 es todavía más restrictivo que el Decreto 870, en tanto que este último incluía dentro de las acciones de restauración, la opción de realizar actividades productivas que permitan la generación de servicios ambientales a partir del uso sostenible del suelo. Por el contrario, el Decreto 1007 eliminó esta posibilidad de las actividades objeto de reconocimiento del incentivo, así como de los gastos asociados, enfocándolos exclusivamente a monitoreo y seguimiento, estudios de títulos, levantamientos topográficos, avalúos comerciales y gastos notariales y de registro.

Considerando lo anterior, resulta paradójico que los Decretos 870 y 1007 prioricen para el otorgamiento del incentivo de PSA a los propietarios, poseedores y ocupantes de los predios de pequeña y mediana propiedad y a quienes se les pueda asociar los mayores

niveles de vulnerabilidad y pobreza, cuando existe un gran interrogante respecto de la posibilidad de desarrollar actividades de mejoramiento de los sistemas de producción y de uso sostenible como parte de las acciones susceptibles de financiar e incentivar. Tal como lo dice el Conpes 3886, el tema productivo es un aspecto clave para promover, de tal forma que el acceso a los recursos naturales y servicios ambientales no sea un factor detonante de nuevos escenarios de conflicto social o ambiental. Si el desarrollo del PSA en el marco del Decreto 1007 trae consigo expectativas sociales, un verdadero reconocimiento social correspondería a generar unas condiciones de implementación del incentivo PSA que contribuyan a mejorar las actividades del productor y no solamente a procurar el aislamiento de áreas para la conservación o restauración.

El hecho que el 58% de las AIE del departamento de Cundinamarca sean mosaicos de áreas transformadas con pastos y cultivos, y que, a su vez, el 86% de los predios presentes en estas AIE tengan tamaños prediales entre 1 y 5 ha donde las comunidades desarrollan sus medios de vida a través de una diversidad de usos del suelo, como el uso agrícola y ganadero, plantea varios interrogantes respecto de la insuficiencia del alcance de las actividades que son sujetas a incentivar con el PSA conforme las disposiciones del Decreto 1007. Esta inquietud se corrobora al establecer que el 72% de las 7.792 ha vinculadas en la tercera fase del Programa están ubicadas en solo 4 municipios, que son los que cuentan con mayores coberturas naturales en predios grandes por lo general deshabitados, en contraste con la minoría que son pequeños (menores a 5 ha) y presentan

¹¹ El Decreto 1007 de manera muy genérica menciona que dentro de las acciones destinadas a la restauración, se incluyen aquellas que se adelanten en sistemas productivos, respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate, procurando la sostenibilidad de estas actividades a partir de la restauración de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Restauración y para lo cual tendrán en consideración además los lineamientos del Plan Nacional de Negocios Verdes.

coberturas transformadas. Este hecho llevó a la necesidad de plantear una alternativa de intervención más pertinente y coherente con las condiciones socio ambientales presentes en las áreas de focalización del Programa apuntándole a explorar la gestión y concreción de acuerdos colectivos para el otorgamiento del incentivo PSA tendientes a vincular pequeñas y medianas propiedades que se encuentran transformadas con el objetivo de promover procesos comunitarios de gobernanza en torno al agua en conexión con las estrategias productivas y culturales de los dueños y usuarios de la tierra y donde la visión de cuenca prime como la unidad territorial apropiada para el manejo del agua.

Si bien el decreto 1007 sugiere que se favorezca la generación de incentivos a través de organizaciones comunitarias y asociaciones¹², no ofrece lineamientos ni pautas para llevarlos a cabo. En este sentido, la aproximación del Programa hacia la generación de acuerdos colectivos de PSA en 3 municipios representa otro logro importante que abre el camino y aporta luces sobre como ir más allá de la visión predio a predio para atender unidades territoriales a nivel de cuenca, que pueden resultar ser una estrategia mucho más eficiente y efectiva que los acuerdos individuales en la perspectiva de fortalecer la visión de cuenca mediante las intervenciones, así como poder promover cambios en las prácticas productivas, dado que para estos cambios se requiere contar con asistencia técnica, cuya organización es más viable a nivel zonal que a nivel de atención individual.

A continuación, se ilustra como la visión predio a predio que sugiere la norma y que de hecho ha primado en las intervenciones en Cundinamarca, ha limitado la efectividad de las inversiones. Durante la primera fase

¹² El artículo 2.2.9.8.1.5. Beneficiarios del incentivo, señala en su parágrafo 3 que la implementación del incentivo podrá otorgar como prerrogativa la circunstancia que esta clase de beneficiarios se agrupen en las diversas formas organizativas que establezca la ley.

se vincularon 339 predios en 49 municipios, lo que sugiere en promedio 6 predios por municipio, en los cuales algunos incluso se ubicaron en diferentes cuencas. De éstos, solo 175 predios localizados en 30 municipios continuaron vinculados en la segunda fase. No obstante, y a pesar de hacer un ejercicio de conectividad regional para elegir su continuidad en el Programa, la dispersión continuó siendo evidente ya que en la mayor parte de los municipios no se logró contar con más de 5 predios bajo acuerdo de PSA. Esta atomización de las inversiones no ha promovido que se genere coordinación y sinergias entre los dueños de los predios presentes en las AIE de las cuencas, y mucho menos entre ellos y los actores que dentro de la misma cuenca son usuarios de los servicios hídricos que estas AIE proveen. Esta condición, es aún más necesaria si se considera que el Programa avance a una mayor escala, lo cual que demanda la ponderación de los esfuerzos operativos en términos del equipo de trabajo necesario y los esquemas de intervención.

Finalmente, vale resaltar los aspectos por los cuales se considera que la implementación colectiva de los acuerdos involucrando asociaciones comunitarias representa un gran avance en la implementación del instrumento de PSA bajo un contexto socioambiental como el del departamento de Cundinamarca:

- Permite la participación de pequeños propietarios en áreas mayoritariamente transformadas.
- Promueve la gobernanza comunitaria al tomar decisiones en conjunto que benefician a un mayor grupo de personas.
- Impulsa procesos colectivos que van más allá de la recepción de un incentivo y que pueden incrementar la sostenibilidad de las acciones en el mediano y largo plazo.
- Genera conciencia colectiva sobre el manejo de los bienes públicos.

- Fortalece a las asociaciones comunitarias presentes en los territorios.
- Genera mayor apropiación sobre las acciones de conservación y sobre el territorio considerando que se cuenta con plazos de tiempo más amplios para la permanencia de los incentivos y los compromisos de conservación.
- La valoración del incentivo pasa de un punto de vista puramente transaccional a una valoración de los servicios ecosistémicos a capital natural y social que genera bienestar y enriquece a las comunidades.

Hacia el cambio de actitudes y comportamientos, mediante el fortalecimiento de capacidades y el trabajo colectivo

Si un incentivo es un estímulo dirigido a promover en las personas la adopción de acciones y comportamientos orientados a alcanzar metas y objetivos determinados, los incentivos a la conservación se pueden considerar como instrumentos dirigidos a las personas y comunidades para motivar la implementación de prácticas de producción y uso acordes con los objetivos de conservación de la biodiversidad y de las áreas protegidas (Fondo Patrimonio Natural, 2014a). Por ende, al hablar de incentivos cabe referirse a capacitaciones, créditos, préstamos, asistencia técnica, entrega de herramientas, etc., que al final buscan incidir indirectamente en las decisiones del productor hacia un sistema de producción más amigable con la conservación (Melo Velandia, 2016). Y justamente, esta es la tendencia mundial para los programas de PSA que ha sido identificada por Porras, Grieg-Gran y Neves (2008), mediante la cual se busca incentivar un buen manejo del territorio invirtiendo parte del dinero público en estrategias para modificar tendencias en el largo plazo, siendo estas estrategias más eficientes que las que se enfocan únicamente en los pagos lo cual genera beneficios que son mucho más duraderos y los costos sociales probablemente menores.

La pregunta para el caso colombiano sería ¿Cómo lograr que el incentivo PSA pueda ayudar a conllevar cambios de comportamiento hacia un manejo del territorio que permita la conservación de las AIE? En este sentido es importante reconocer las limitaciones e insuficiencias del PSA tal como quedó reglamentado. El Decreto 1007 no genera herramientas concretas que favorezcan





procesos sociales colectivos hacia un cambio de actitud para la conservación, más allá del enfoque predio a predio. Las restricciones de la norma frente a los gastos asociados al incentivo que no contemplan actividades de información y promoción constituyen una debilidad importante, pues no ofrece opciones para el fortalecimiento de la base social, que es el fundamento de la sostenibilidad y apropiación de un programa de este tipo en el largo plazo.

Las 18 experiencias de PSAH lideradas por Patrimonio Natural en 8 departamentos del país durante los años 2009-2015 (Fondo Patrimonio Natural, 2014b), así como otras reportadas en la literatura (Madrid Ramírez, 2011), han identificado que, para lograr robustez y viabilidad en el largo plazo, es estrictamente necesario que las comunidades locales dueñas de los territorios participen activamente en todas las etapas de desarrollo del instrumento de PSA. Sin esta participación

efectiva, los pagos tienden a ser una renta más que reciben los beneficiarios, limitados a un valor transaccional sin trascender a un valor territorial y de beneficio colectivo. La base social es definitiva y el impacto y la conexión positiva con el Programa dependerá de la comunidad y su relación con el entorno.

Con esta claridad, el Programa ha realizado un esfuerzo en promover que la implementación del incentivo PSA se realice en territorios del departamento donde exista previamente una organización comunitaria básica que sea capaz de crear consensos y compromisos colectivos, más allá del predio a predio y facilitar la puesta en marcha de todo lo que requiere para funcionar en campo un instrumento de este tipo. Frente a esto, la debilidad de los procesos sociales en torno al agua en Cundinamarca es enorme, pues si bien en algunos territorios existe organización comunitaria y una cohesión social aparente, se ha evidenciado cómo al momento de enfrentarse a la generación del

acuerdo colectivo de PSA, que implica deberes de los individuos como participantes de la iniciativa que recibirá un beneficio colectivo, surgen diversas dificultades. Por ejemplo, en Choachí, en donde los miembros de la comunidad localizada en el área de influencia del Parque Nacional Natural Chingaza, en las veredas La Caja y El Rosario, que han sido partícipes de varios proyectos comunitarios tanto de iniciativa pública como privada¹³, optaron por la vinculación individual al Programa, pese a que se instó a trabajar de manera colectiva. Esto se debió, por un lado, a la poca claridad acerca de la titularidad de la tierra, ya que existen múltiples predios de gran tamaño con numerosos propietarios que no lograron ponerse de acuerdo. Por otra parte, debido a la percepción de inequidad entre propietarios con predios con amplia superficie de coberturas naturales frente a aquellos en donde las coberturas naturales son de menor tamaño.

Situaciones como estas ponen de manifiesto el carácter imperativo de llevar a cabo acciones encaminadas a comprender las características y dinámicas propias de cada comunidad como punto de partida, tanto del proceso de generación de acuerdos colectivos como de la formulación de las acciones de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico. Esto, por consiguiente, se traduce en la necesidad de destinar más tiempo y más recursos, especialmente en la etapa inicial de aprestamiento, para que la implementación con las comunidades resulte pertinente y efectiva. Así pues, el proceso ha demandado el desarrollo de una línea de trabajo en formación y capacitación que acompaña la ejecución del Programa Yo Protejo ¡Agua para Todos! Esto ha marcado la diferencia con respecto a otros programas de incentivos, por cuanto va más allá de enfocarse en brindar una capacitación puntual en técnicas de producción más amigables o en herramientas

de manejo del paisaje, para ofrecer a los participantes conocimiento integral de las dinámicas de los ecosistemas y los procesos de transformación. Esto ha brindado a los participantes del Programa bases conceptuales para la comprensión de las alteraciones sobre los ecosistemas y sus consecuencias, como resultado de modos incorrectos de relacionarse con el entorno, permitiéndoles abordar en contexto las actividades pactadas en los acuerdos de PSA dirigidas a armonizar la conservación de los servicios ecosistémicos y el desarrollo productivo.

Hacia la búsqueda de corresponsabilidad y solidaridad en la inversión de los recursos del 1%, mediante estrategias de gestión diferenciada con los municipios del departamento

Analizando la situación de los municipios del departamento en relación con sus fuentes principales de abastecimiento, se aprecian diferentes relaciones de dependencia entre ellos, las cuales obedecen a la ubicación de sus áreas claves para la provisión del servicio ambiental hídrico. Es así como, muchos municipios se benefician del agua que proveen los ecosistemas presentes en la jurisdicción de otros, y en otros casos, varios de ellos comparten la misma fuente de abastecimiento. Adicionalmente, si se consideran las capacidades fiscales de estos entes territoriales, se evidencia gran heterogeneidad. Mientras municipios como los de la Sabana de Bogotá cuentan con una situación de buena solvencia fiscal, el panorama municipal del 88% del departamento es de poca autonomía.

Uno de los principios que se resaltan en el decreto 1007 de 2018 es el principio de solidaridad, el cual plantea en su artículo

¹³ Se destacan proyectos implementados por La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, por Parques Nacionales Naturales y por la Fundación Proyectar sin Fronteras.

2.2.9.8.2.7 que “Las entidades territoriales, autoridades ambientales y otras entidades públicas podrán invertir recursos por fuera de su jurisdicción, siempre que el área seleccionada para la adquisición, mantenimiento o PSA sea considerada estratégica para la conservación de los servicios ambientales de los cuales se beneficia su respectiva jurisdicción”. Considerando la relevancia que representa la aplicación de este principio en Cundinamarca, se definió que las inversiones de los recursos del 1% de la Gobernación serían diferenciadas respecto de los municipios y provincias, con criterios de equidad y de apoyo a la descentralización, buscando a su vez la convergencia con las inversiones de otros actores territoriales. La situación de Bogotá D.C. y demás municipios beneficiarios de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP (EAAB-ESP) es el principal ejemplo en Cundinamarca frente a esta necesidad de involucrar en el Programa inversiones de otros actores con responsabilidades importantes en el cumplimiento de la norma. La inversión que Bogotá D.C. debe hacer representa más del 66% de la inversión potencial anual que todas las entidades territoriales de Cundinamarca están obligadas a efectuar. Si se suman las inversiones que deben hacer cada año los municipios de la Sabana que se abastecen de compras masivas al acueducto de Bogotá, esta subregión concentra más del 70% del potencial departamental. Por otro lado, dado que la mayoría de los municipios del departamento son de baja capacidad fiscal careciendo de suficiente financiación propia para un adecuado cumplimiento del art. 111, es importante el papel que la Gobernación pueda desempeñar en el ejercicio de su responsabilidad de apoyar a los municipios a través de una cogestión dirigida a este cumplimiento.

De esta manera, en respuesta a este contexto departamental heterogéneo y teniendo en cuenta las exigencias de inversión y la brecha que puede existir entre las necesidades y las capacidades de gestión de la Gobernación

para el desarrollo del Programa, se empezó a desarrollar desde el 2019 una estrategia de gestión diferenciada con los demás actores territoriales que tienen responsabilidades frente al cumplimiento del art. 111. Por un lado, la Gobernación concentrará a mediano plazo sus esfuerzos de inversión del 1% en los municipios de baja capacidad fiscal que se abastecen de fuentes en su propia jurisdicción, los cuales representan la mitad de los municipios del departamento. Con respecto a Bogotá y los municipios de la sabana, la gestión del Programa se enfoca en la negociación para la aplicación del principio de solidaridad entre los municipios beneficiarios, es decir quienes se abastecen directamente de la EAAB-ESP o por compra de agua en bloque, y los oferentes en cuya jurisdicción se encuentran las áreas que abarcan los sistemas de abastecimiento de dicha empresa.

Este grupo de municipios suman 10 beneficiarios y 18 oferentes y su vinculación al Programa será un referente importante dado que permitirá visibilizar la participación activa de otros actores adicionales a la Gobernación que tienen responsabilidades y capacidades financieras para el cumplimiento de la norma. Así mismo, los resultados de la negociación que se dé entre Bogotá y demás municipios beneficiarios con respecto a la conservación de sus zonas de abastecimiento ubicadas en los municipios aportantes, permitirá a la Gobernación hacer un uso más racional y equitativo de los recursos con que cuenta.

La concepción de esta visión y el diseño de la estrategia de gestión para llevarla a cabo se destacan como un logro del Programa en la medida en que propone y planifica la aplicación de los principios normativos de corresponsabilidad y solidaridad, los cuales ayudan a construir una visión más equitativa en el cumplimiento de las responsabilidades de los entes territoriales frente a la conservación y gestión del recurso hídrico que sobrepasa fronteras administrativas y aporta a la visión integrada del manejo de cuencas hidrográficas.

Beneficiario del programa,
Vereda Granada, Guaduas - Cundinamarca



● Ir a contenido

Retos

En cuanto a la adicionalidad

El principio de adicionalidad es uno de los objetivos esenciales que se persiguen con el desarrollo del instrumento de PSA. No obstante, a la luz del Decreto 1007, este aspecto afronta un enorme reto para el Programa en Cundinamarca, en tanto que establece que las acciones a reconocer con el incentivo PSA son aquellas referidas a la destinación total o parcial de áreas para la preservación o restauración de las coberturas naturales y la biodiversidad. Es decir, mantener áreas que ya están conservadas o restaurar coberturas en áreas que están degradadas o deforestadas. Dicho en otras palabras, liberar tierras para la conservación, lo cual es bastante improbable bajo las condiciones socioambientales que tienen las AIE del departamento, donde casi la mitad de su extensión se encuentra transformada y el 86% de los predios son menores a 5 ha.

Las cifras de implementación del Programa en su tercera fase corroboran esta dificultad. El 99% (7.685 ha) de las áreas vinculadas en los acuerdos individuales de PSA fueron destinadas a la preservación de coberturas naturales existentes y tan solo el 1% (107 ha) fueron destinadas a la restauración de la cobertura natural. Y no es de sorprender este resultado, dado que el pequeño tamaño de las propiedades no da el margen deseado para la liberación de zonas para la restauración de coberturas naturales por parte de los propietarios. Así pues, los lineamientos de la norma no ofrecen mayores alternativas en terreno tal que los beneficiarios del incentivo puedan en efecto liberar algo de área para restaurar la cobertura natural en sus pequeñas

extensiones, o en su defecto, aislar áreas transformadas para su recuperación con actividades productivas sostenibles de modo tal que se logre adicionalidad.

Adicionalmente, desde el punto de vista financiero, el hecho de que el cálculo del incentivo se deba realizar exclusivamente con base en las áreas de cobertura natural a preservar o restaurar, puede limitar o desbordar el alcance del instrumento dependiendo de las características del paisaje Cundinamarqués. Como ya se mencionó, para los predios grandes con cobertura boscosa resultan montos elevados de incentivo a reconocer, mientras que para las áreas transformadas, los montos de incentivo a otorgar resultan ser totalmente insuficientes y marginales frente a las demandas de inversión de los procesos de restauración, tal como los sugeridos por el mismo Decreto 1007, el cual establece que estas actividades se deberán realizar siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Restauración - PNR - y del Plan Nacional de Negocios Verdes. Si bien dentro las acciones que contempla el PNR¹⁴ están la recuperación y la rehabilitación, que incluyen el fomento de actividades productivas sostenibles como herramientas del paisaje, sistemas agroforestales, silvopastoriles, cercas vivas, manejo forestal sostenible y buenas prácticas, queda la incertidumbre sobre las herramientas y mecanismos concretos para llevarlas a cabo, puesto que el decreto 1007 es muy claro en que los recursos deben destinarse exclusivamente al pago del incentivo como tal, siendo además muy restrictivo en cuanto a los gastos asociados permitidos, tal como se mencionó anteriormente. Además, para

¹⁴ Las acciones que se incentivan para la restauración que están establecidas en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, corresponden a: (i) la restauración ecológica; (ii) la rehabilitación; y (iii) la recuperación. **Restauración Ecológica:** restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. **Rehabilitación ecológica:** llevar al sistema degradado a un sistema similar o no al sistema predisturbio, éste debe ser autosostenible, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos. **Recuperación ecológica:** recuperar algunos servicios ecosistémicos de interés social. Generalmente los ecosistemas resultantes no son autosostenibles y no se parecen al sistema predisturbio.

augmentar la incertidumbre, este decreto plantea la asistencia técnica por parte de la Autoridad Ambiental, sin dar pautas de quién asume el costo de las actividades inherentes a dicha asistencia técnica.

En relación con los gastos asociados a los PSA, el Decreto 1007 plantea como elegibles unas pocas opciones de inversión con relación al conjunto de actividades que demanda el desarrollo del instrumento PSA en campo. Para tan solo nombrar un ejemplo, los costos promedio en Cundinamarca señalan que la reforestación de 1 ha cuesta 7 millones aproximadamente y 1 km de cercado tradicional 10 millones en promedio. Así pues, para el caso de Cundinamarca, la opción financiera más factible durante estos años de implementación del Programa fue llevar a cabo acuerdos para la preservación de coberturas naturales que no requieren grandes intervenciones adicionales, salvo aislamientos. De esta manera, este escenario de implementación aporta muy poca o nula adicionalidad considerando que estas áreas vinculadas al Programa corresponden a coberturas vegetales sin alto riesgo de deforestación por la gran distancia a vías o fuertes pendientes.

En cuanto al abordaje de objetivos sociales

Si bien, uno de los logros destacados arriba son los esfuerzos del Programa hacia la generación de acuerdos colectivos y el fortalecimiento de la gobernanza local del agua, lo cierto es que hasta el momento el 99% de los acuerdos formalizados comprenden predios individuales donde solo el 9% de los propietarios vive allí. Este resultado tampoco es de sorprender cuando es evidente que otro de los efectos del D.1017 es el direccionamiento del instrumento hacia propiedades con grandes extensiones de cobertura natural favoreciéndose la vinculación de una mayor cantidad de área a menor costo. No obstante, los propietarios de esas grandes

extensiones usualmente no son los más necesitados del incentivo y, adicionalmente, gran parte de esos predios presentan poco o ningún riesgo de deforestación por su ubicación y determinantes ambientales asociados, tal como se resaltó en la sección anterior. El Decreto 1007 establece en su artículo sobre la selección de los predios que estos deben tener mayor proporción de cobertura natural con potencial de conectividad ecosistémica. A su vez, refiriéndose a la modalidad de PSA de regulación y calidad hídrica, este decreto sugiere priorizar áreas o ecosistemas estratégicos y predios con nacimientos y cuerpos de agua, o en zonas de recarga de acuíferos, que surten de agua fuentes abastecedoras especialmente de acueductos municipales, distritales y regionales, y distritos de riego; igualmente, las zonas de importancia para la regulación y amortiguación de procesos y fenómenos hidrometeorológicos y geológicos extremos con incidencia en desastres naturales. Es claro que la consideración de estos criterios es altamente deseable. Sin embargo, en la práctica se observa que el

porcentaje de propietarios con predios de estas características es mínimo en relación con el gran conjunto de pequeños predios transformados en las áreas arriba de bocatoma de acueductos urbanos y rurales, que son claves para intervenir por las condiciones de amenaza que presentan al servicio ambiental hídrico. En este sentido, quizás para los predios grandes que cumplen tales criterios de alto valor hidrológico, la adquisición sea la alternativa más eficiente desde el punto de vista económico, considerando los altos costos que tendría aplicar un incentivo por varios años en estas áreas. Esta condición se hace aún más álgida con el decreto 1007, dado que no se plantea, tal como sí lo hacía el D.953, la disminución del valor del incentivo con el aumento del tamaño del predio, a partir de las 50 ha¹⁵.

¹⁵ Según el Decreto 953 el valor máximo del incentivo a reconocer anualmente por hectárea será de la siguiente manera: hasta el 100% del valor del incentivo para áreas menores o iguales a 50 hectáreas. Para las siguientes 50 hectáreas se aplica hasta el 75% del valor del incentivo, y para áreas que superen las 100 hectáreas se aplica hasta el 50 % del valor del incentivo.



Beneficiarios de Yo Protejo ¡Agua para Todos!, Sasaima - Cundinamarca

Así pues, en cuanto al cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales, los lineamientos que ofrece el D. 1007 circunscriben el instrumento de PSA a un ámbito muy restringido de acción, situación que para el contexto de Cundinamarca plantea grandes interrogantes sobre su real impacto y sobre sus verdaderas posibilidades de avanzar hacia el objetivo último del artículo 111 de garantizar la conservación de las áreas claves para el abastecimiento de agua para consumo humano. Bien lo plantea Dimas (2006) en su estudio sobre los mecanismos de PSA en El Salvador señalando que, considerando las condiciones de tenencia de la tierra y pobreza en las áreas rurales del país, los mecanismos de pagos por servicios hidrológicos deben estar dirigidos a promover e incentivar no solo la cobertura vegetal, sino usos del suelo y agricultura sostenible que permitan los procesos de regulación e infiltración del agua lluvia asociados a los ecosistemas naturales y manejados. En este sentido, el Programa de PSA para Cundinamarca tiene el reto de gestionar los mecanismos que le permitan considerar un abanico amplio de opciones que estén acorde con las condiciones, contexto y realidades del departamento, tales como agroecosistemas con prácticas de conservación de suelo y agua, sistemas agroforestales y silvopastoriles, entre otros.

Al respecto surge la inquietud acerca de cómo debería abordarse el PSA en predios localizados en páramos, puesto que la Ley 1930 de 2018 establece que se diseñarán e implementarán programas de sustitución y reconversión gradual de las actividades agropecuarias de alto impacto, pero a la fecha no han sido definidas las “actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles” que, según el mismo decreto, definirán el MADS y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR. En este orden de ideas, además de ser necesario agilizar el proceso de diseño de programas, planes y proyectos de producción sostenible de manera participativa con las comunidades



y las entidades de orden nacional, regional y municipal; es clave considerar la reciente declaración de la ONU sobre los derechos de los campesinos, que hace un llamado a las naciones a tomar medidas legislativas para proteger los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales (ONU, 2018), lo cual pone de manifiesto que las acciones de conservación acordadas con los campesinos en el marco del PSA deberían procurar también el bienestar de las comunidades rurales.

En cuanto a su escalamiento y sostenibilidad

Finalmente, es importante resaltar este último pero no el menos importante de todos los retos que enfrenta esta iniciativa de PSA para Cundinamarca, y es el de su escalamiento y sostenibilidad en el tiempo, tema que considera a su vez varios aspectos y que demanda habilitar condiciones que permitan dar un salto de las intervenciones puntuales que se han venido dando en las primeras fases de implementación del incentivo PSA a intervenciones más estructuradas que realmente permitan un escalamiento a nivel departamental.

Si bien, por las razones ilustradas anteriormente, son varias las limitantes de la norma para lograr que el incentivo PSA llegue a todas las áreas estratégicas para la conservación del recurso hídrico, a continuación, se comparten algunos de los aspectos que hacen parte de la propuesta de visión estratégica del Programa a 20 años para ir construyendo esas condiciones habilitantes que promuevan desde el punto de vista técnico y financiero su eficiencia y sostenibilidad en el mediano plazo. Como se verá, el desarrollo de los aspectos que se describen a continuación comprende variados alcances que implican no solo el desarrollo de actividades sino de procesos que pueden tomar

varios años en consolidarse dependiendo del estado actual en el que se encuentren. En este sentido, se empezó a trabajar en ellos tal que estas condiciones se puedan ir desarrollando e incorporando en la gestión, de forma paralela a las implementaciones en campo. De esta manera, se espera que las intervenciones sean cada día más sistemáticas y sólidas como respuesta a una mayor eficiencia y eficacia en las inversiones que se realicen en el marco de esta iniciativa.

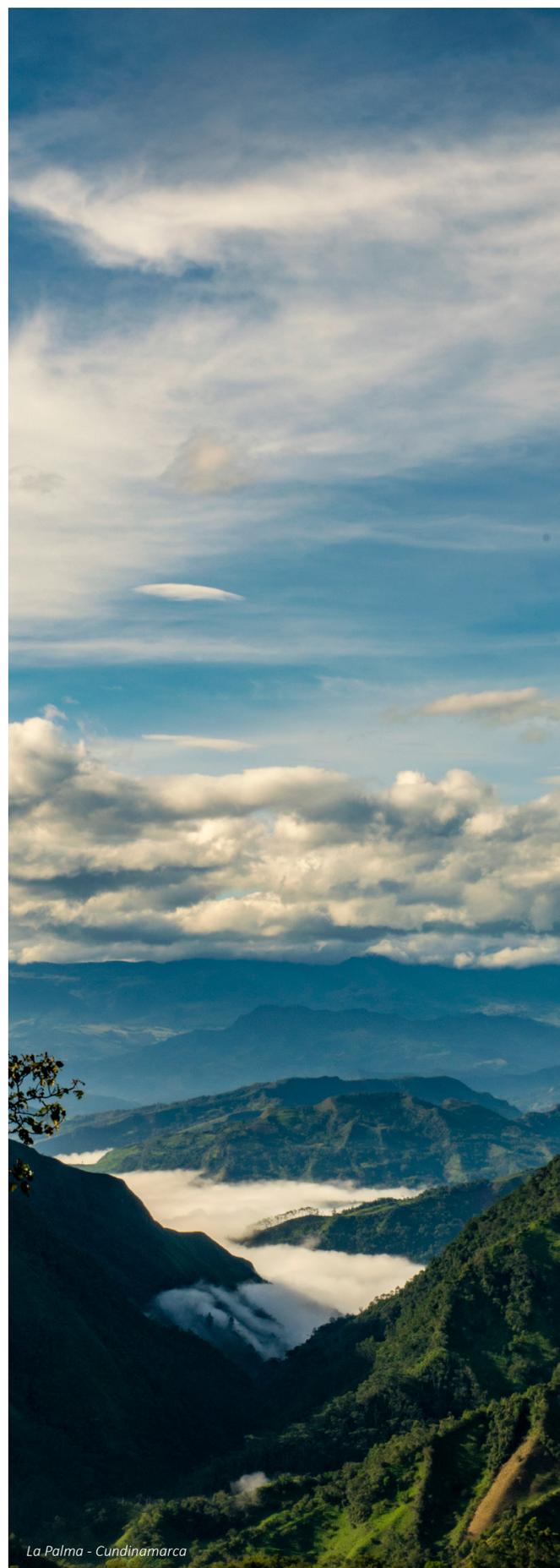
Ir más allá del sector público como único responsable, mediante la articulación de actores y la concurrencia de fuentes de financiación

Si bien la principal fuente financiera para la implementación del Programa son los recursos provenientes del 1% de los ingresos corrientes de la Gobernación, la estrategia financiera para el cumplimiento del objetivo último del art. 111. buscará ir más allá, procurando vincular otros actores y fuentes de financiación complementarias, dado que esta fuente de recursos públicos por sí sola es insuficiente para generar el impacto deseado, además teniendo en cuenta las restricciones de la norma en cuanto a las actividades susceptibles de financiar como parte del incentivo, así como de los costos asociados. Las proyecciones y escenarios financieros de la visión estratégica del Programa, muestran claramente la limitante financiera de los recursos del 1% para abordar las 210.242 ha de focalización del programa durante los próximos 20 años. Mientras la proyección a 20 años de los ingresos corrientes que la Gobernación podría destinar como mínimo a PSA según la Ordenanza 061 de 2018¹⁶ es de 100 mil millones de pesos, el costo de vincular estas áreas durante los próximos 20 años en acuerdos de PSA a cinco años asciende a 789 mil millones de pesos. Si, además se sumara el 1% de los ingresos corrientes de los 80 municipios prioritarios de baja capacidad fiscal, los recursos disponibles ascenderían a

¹⁶ El artículo segundo plantea que la Gobernación destinará mínimo el 30% del 1% de sus ingresos corrientes para PSA.

259 mil millones de pesos. Lo anterior, muestra claramente que ni siquiera con el escenario de lograr la participación de los municipios, se alcanzaría para cubrir todas las áreas de focalización arriba de la bocatoma de esos municipios. De esta manera, las proyecciones realizadas permitieron establecer que en el escenario a 20 años más moderado, esto es, asumir que se cuente solo con el 30% del 1% de ingresos corrientes de la Gobernación), este presupuesto alcanzaría para abordar 24.770 ha en acuerdos a cinco años de PSA con un costo total aproximado de 103 mil millones de pesos. Si bien, esto correspondería a tan solo el 11,5% de las áreas de focalización, de todas maneras, a la luz de otras iniciativas de PSA regionales a nivel internacional, la extensión de áreas que se podrían cubrir es importante. Lo que sí queda claro, es el reto financiero que tiene el Programa y la necesidad de gestionar la participación de otros actores que permita complementar y fortalecer la inversión en estas áreas claves para el abastecimiento.

La concurrencia de fuentes desde el sector público es una situación deseable que se buscará fortalecer durante el desarrollo del Programa, dado que el manejo integrado de las cuencas convoca a muchos actores con funciones específicas y complementarias cuyas inversiones se pueden potenciar al realizarse de manera articulada. Entre ellas están las tasas por uso del agua, las compensaciones y fuentes de cooperación internacional, así como los programas e inversiones de las CAR's en las cuencas hidrográficas. Así mismo, es necesario contemplar ir más allá del papel del Estado como único responsable de la conservación de las áreas estratégicas para el abastecimiento, procurando involucrar otros actores, sectores y recursos privados cuya participación en el Programa será de gran relevancia. Tal es el caso de las empresas prestadoras de servicios públicos y algunos sectores productivos cuyas actividades abarcan importantes áreas del departamento. Adicionalmente, el Programa buscará reconocer como contraparte a instancias de coordinación regional intercomunitaria, en



la esfera técnica, organizativa o financiera que puedan contribuir a disminuir los costos de transacción del ejercicio del programa, incluyendo el monitoreo y la evaluación de sus impactos. Tal es el caso del IDACO (Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca), con quien se espera establecer una alianza de cooperación para el desarrollo de acciones en áreas estratégicas para el abastecimiento de acueductos rurales.

Fortalecer el ejercicio de la autoridad y el cumplimiento de normas

El desarrollo del Programa para Cundinamarca parte de la concepción que la aplicación del incentivo de PSA es un complemento a las estrategias de comando y control por parte de las autoridades ambientales y un apoyo al particular en el cumplimiento de la Función Ecológica de la Propiedad y de la normatividad ambiental aplicable a estas áreas de interés público. Este apoyo mediante el incentivo PSA comprende no solo las inversiones que apoyan las acciones de conservación, sino los procesos que contribuyen a la comprensión y apropiación del tema mediante las capacitaciones y asistencia técnica que se brindan a los propietarios. Fortalecer el ejercicio de la autoridad y el cumplimiento de las obligaciones por parte de la institucionalidad, así como fortalecer la capacidad de los particulares para cumplir las normas, es un componente esencial de la viabilidad del Programa a largo plazo.

Acuerdos locales para el accionar institucional y comunitario

Se requiere avanzar hacia la existencia de una gobernanza institucional efectiva a nivel municipal y a nivel departamental, mediante la cual exista claridad de responsabilidades frente al cumplimiento de lo dispuesto en el art. 111. y la normativa relacionada. La gobernanza institucional deberá verse reflejada, entre otros, a través de la concreción de acuerdos intermunicipales (e.g. Bogotá-

municipios beneficiarios-municipios aportantes y municipios con fuentes de abastecimiento compartidas). Así mismo, mediante arreglos y acuerdos de gestión interinstitucional y sectorial a nivel subregional y regional, con amplia difusión pública.

El reto del Programa a mediano plazo es crear las condiciones para que la gobernanza institucional y comunitaria se refleje en la concreción de acuerdos locales (más allá de los acuerdos de PSA individuales o colectivos) con procesos organizativos de comunidades en torno al manejo de sus cuencas, con sólida cohesión social y con apoyo y orientación de las instituciones. Se buscará que estos acuerdos locales entre actores públicos y privados se conviertan en el marco de gestión para las intervenciones que se realicen en cumplimiento del art. 111 y otras inversiones que propenden por la conservación y uso sostenible en estos territorios, y en este sentido serán la herramienta de gestión que integrará el despliegue de actividades técnicas y administrativas para la operación del Programa a nivel local, independientemente de si los acuerdos para la aplicación del incentivo PSA se dan a nivel individual o colectivo.

Integración de políticas y ajustes a la normatividad

Por último, se encuentra este componente esencial que demanda profundizar y perseverar en los esfuerzos por lograr cambios estructurales a nivel de la política y normatividad que fortalezcan el desarrollo de los pagos por servicios ambientales y que procuren una creciente integración de la política ambiental a la de otros sectores, en especial la política agropecuaria y de desarrollo rural.

Al respecto, se requiere con urgencia gestionar una línea programática de gobierno acorde con la función social del agua y generar planteamientos que den base a una política pública agropecuaria que subraye la

protección del abastecimiento de agua como línea prioritaria para el mejoramiento de las prácticas productivas. Adicionalmente, se requiere la definición de una política pública agropecuaria específica para zonas con restricciones de uso, tal que el campesinado pueda contar con orientaciones y herramientas para llevar a cabo actividades de conservación y producción, en forma competitiva con otros productores. Al respecto, se ha identificado la oportunidad de vincular a los procesos de financiación, capacitación y gestión ambiental territorial al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- quien, a través del Incentivo a la Capitalización Rural -ICR-, entre otras líneas de inversión, podrá contribuir con el apoyo al mejoramiento de las prácticas productivas en predios localizados en AIE, financiando acciones conducentes a la implementación de actividades agropecuarias sostenibles en esos predios¹⁷.

¹⁷ De acuerdo con lo establecido en el Documento Conpes 3934 -Política de crecimiento verde- el MADR deberá incorporar en los instrumentos financieros existentes un componente para impulsar las actividades agropecuarias que incluyan criterios de crecimiento verde tales como el uso eficiente del agua y del suelo, el uso de fertilizantes orgánicos y el desarrollo de la agroecología. Para esto, presentará la creación de la línea de Crédito de Fomento Agropecuario para proyectos o actividades productivas sostenibles agropecuarias y definirá los lineamientos para la creación del Incentivo a la Capitalización Rural para proyectos de inversión sostenibles agropecuarios.

[● Ir a contenido](#)

Referencias

- *Alix-Garcia, J. et al. sin fecha. 10 Lessons Learned from Mexico's Payment for Environmental Services Program.*
- *Fandiño Orozco, M.C. 2019. Programa de Pagos por Servicios Ambientales para el departamento de Cundinamarca. Visión estratégica de intervención a mediano plazo (20 años) y propuesta de ruta para el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el artículo 111 de la ley 99 de 1993 y normas asociadas. Versión final Contrato Fondo Patrimonio Natural: PSA GOB II- CPS- 016 de 2019. 156 pp.*
- *Fandiño Orozco, M.C. 2018. Evaluación del PSA como política pública ¿Contamos en el país con las condiciones para cumplir con el espíritu de lo planteado en el Art. 111 de la Ley 99 de 1993, mediante la alternativa de los Pagos por Servicios Ambientales? Documento sin publicar. Contrato Fondo Patrimonio Natural: PSA GOB II- CPS-008 de 2018.*
- *Fondo Patrimonio Natural, 2014a. 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 978-958-99979-3-2.*
- *Fondo Patrimonio Natural, 2014b. Proyecto incentivos a la conservación para el manejo del territorio y la mitigación de conflictos socioambientales. Resumen de logros y aprendizajes. Bogotá, 30 pp.*
- *Madrid Ramírez, L. 2011. Los pagos por servicios ambientales hidrológicos: Más allá de la conservación pasiva de los bosques. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. Septiembre 2011.*
- *Melo Velandia, A. 2016. Análisis de los Factores que posibilitan de participación de una población rural en un esquema de compensación por servicios ambientales CSA. Trabajo para obtener el título de magister en desarrollo rural. Universidad Javeriana.*
- *Muradian, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N., y May, P. H. 2010. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. Ecological Economics, 69: 1202-1208*
- *Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.*
- *Porrás et al. 2008. All that glitters: A review of payments for watershed services in developing countries. International Institute for Environment and Development.*

● [Ir a contenido](#)



*Convenio Interadministrativo No. SA-CDCTI-029-2017.
Gobernación Cundinamarca, CAR Cundinamarca, Corpoguavio,
Corporinoquia y Fondo Patrimonio Natural. Bogotá.*

- 2019 -