



UNIVERSIDAD DEL MAR

CAMPUS HUATULCO

LA IMPLEMENTACIÓN DE PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES A NIVEL INTERNACIONAL A PARTIR DEL ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL LOCAL. CASO IXTLÁN DE JUÁREZ, OAXACA.

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN RELACIONES INTERNACIONALES: MEDIO AMBIENTE**

PRESENTA:

L.R.I. LETICIA MONTESINOS CRUZ

DIRIGIDO POR:

MEUR YASMIN HAIDÉ ANDRACA VALDÉS

OAXACA, MÉXICO, FEBRERO, 2015

INTRODUCCIÓN

En los últimos cincuenta años el incremento de la población mundial, la industrialización, el crecimiento económico y la producción han aumentado significativamente la demanda del uso de los recursos naturales. Por tal motivo, en 1972 la comunidad internacional a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, reconoció la importancia de la preservación del Medio Ambiente, así como la adopción de un desarrollo económico con perspectiva en los menos favorecidos en términos de equidad intergeneracional.

En la cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, se promovió la suma de objetivos sociales para abordar problemáticas de Medio Ambiente y Desarrollo Económico a nivel global. La adopción del principio 16 “*el que contamina paga*” y el principio 22 de “*la inclusión de las comunidades locales en el proceso de desarrollo sustentable*”, constituyeron la base de las políticas ambientales a una escala multinivel con perspectivas de inclusión y valoración de los menos favorecidos.

La necesidad de reconocer la importancia que tienen las comunidades rurales en el manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales, ha justificado la adopción de enfoques metodológicos que reflejan la realidad bajo la cual se desarrollan políticas de conservación de los ecosistemas. En este marco, desde 1990 se han incorporado diversos programas en el intento de conciliar objetivos ambientales y sociales (certificación, impuestos y subsidios ambientales, proyectos integrales y de conservación entre otros).

En el marco del paradigma del Desarrollo Sustentable se ubica Pagos por Servicios Ambientales, visto como un esquema económico que garantiza la provisión de servicios ambientales derivados de los ecosistemas, surge de la necesidad de reconocer el papel de las comunidades en la preservación y gestión de los recursos naturales mediante el pago o compensación por los beneficios ofrecidos a la sociedad.

La corriente más abordada del estudio de los Servicios Ambientales ha sido la valoración económica de los servicios ecosistémicos. Sin embargo, el aumento de estudios de caso en países en desarrollo ha generado el fortalecimiento de nuevos enfoques vinculados al contexto e implementación, por tanto no existe una metodología

estandarizada para abordar el estudio de esquemas de Pagos por Servicios Ambientales.

Es decir, los esquemas de PSA varían dependiendo el contexto en cual se aplican, en países desarrollados (principalmente Estados Unidos, Australia y la Unión Europea) estos programas son enfocados a sistemas agroambientales, impuestos ecológicos y cuotas. Sin embargo, los Países en Desarrollo se enfocan a los ecosistemas forestales y su capacidad para generar servicios ambientales. Así, temas de justicia ambiental y pobreza rural ha justificado su implementación, no sólo como un instrumento de conservación ambiental, sino también como estrategia para la diversificación del desarrollo rural.

Por lo tanto, la adecuación de marcos de análisis interdisciplinarios que permitan estudiar interacciones entre sociedades y ecosistemas ha fortalecido el surgimiento de enfoques que conjugan criterios económicos, sociales y ambientales, incluyendo aspectos de equidad social y gobernanza local en su proceso de implementación.

En este contexto, el Desarrollo Rural Local como unidad de análisis social, se define a partir del enfoque multidimensional del desarrollo local (económico, social, político, cultural, institucional y ambiental) asociado a un progreso permanente de la comunidad con la finalidad de fortalecer las capacidades locales y mejorar la calidad de vida.

Al respecto, Pagiola (2008) afirma que los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales no están diseñados como un programa de desarrollo rural, sin embargo, tienen gran influencia, puesto que la mayoría de los participantes potenciales están ubicados en zonas rurales (específicamente en los países de América Latina). Por tanto, la sinergia de la implementación de PSA con criterios ambientales y sociales define su efectividad (Muradian *et al*, 2009).

Dentro de la literatura sobre el tema, destacan los aportes de la Economía de los Ecosistemas y su Biodiversidad (TEEB), ya que en su base de datos actualizada al 2013, demuestra que el estudio de casos de Pagos por Servicios Ambientales se ha centrado en los servicios que se derivan de bosques tropicales principalmente, (seguido de ecosistemas de humedales interiores y costeros). La distribución de los estudios se concentra en los países latinoamericanos, seguido del sudeste Asiático, el norte de África y el continente europeo

respectivamente. La orientación de estos estudios se enfoca a servicios ambientales de regulación (regulación del clima y del agua) (TEEB, 2013).

La presente investigación se centra en el análisis del esquema de PSA en México a escala local, tomando como referencia la experiencia internacional de Costa Rica en cuanto a aspectos de diseño institucional, de igual manera se retoma la experiencia de China en lo que se refiere a la ordenación de políticas ambientales con enfoque rural.

En América Latina, Costa Rica es el primer país que implementa en 1996 el esquema de Pagos por Servicios Ambientales como programa público. Retomando la experiencia de Costa Rica, México inicia con el programa de PSA en 2003 (con pruebas pilotos desde 1997). En Asia, el auge de políticas de conservación ambiental y desarrollo rural está representado con la experiencia de China país que desde 1970 se ha esforzado por conciliar sus objetivos de desarrollo económico con criterios ambientales.

Se puede observar, que las características compatibles que marcan estas experiencias son: 1) se construyen a partir de Esquemas Públicos de PSA 2) se iniciaron en países en desarrollo 3) se basan en el vínculo entre equidad y conservación ambiental 4) se orientan hacia el uso de instrumentos de PSA pro-rurales. Estas características justifican el análisis de PSA desde un enfoque de desarrollo rural local, porque permite adentrarse en los aspectos institucionales, sociales, proceso en la toma de decisiones y criterios de equidad social a una escala local.

La implementación de PSA en México inició en 2003 con el programa de Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) y, consistía en otorgar apoyos a comunidades y/o ejidos que se comprometieran a la conservación y aseguramiento de bosques y selvas en la provisión de servicios ambientales hidrológicos. En el año 2004 se agregó el concepto de Pago por Servicios Ambientales Agroforestales (PSA-CABSA), por su importancia en la realización de actividades productivas y la capacidad para el almacenamiento de carbono.

Para 2006, se implementó el Proyecto de Servicios Ambientales del Bosque, diseñado e instrumentado conjuntamente con el Banco Mundial y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente cuyo objetivo era fortalecer y ampliar los programas nacionales de PSAH y CABSA. En 2007 todas las iniciativas de PSA se centraron en *Pro árbol*, programa de

carácter federal que agrupó todos los conceptos anteriores de pagos por servicios ambientales.

Durante el periodo de 2003 a 2012 se apoyaron 2.42 millones de hectáreas pertenecientes al programa de PSAH. La entidad federativa que contó con la mayor superficie beneficiada fue Oaxaca (alrededor de 391 mil ha que representa 12% de la superficie total del estado) el total de apoyos por conceptos de PSAH se concentró en su mayoría (70%) en comunidades y ejidos indígenas.

En consecuencia, el programa de PSAH se implementó en la comunidad de Ixtlán de Juárez durante el periodo 2004-2009. La principal actividad económica es la silvicultura comunitaria, resultado del buen manejo del bosque se han creado unidades forestales productivas, las cuales constituyen un modelo empresarial comunitario (mediante cargos municipales todos los comuneros laboran en las empresas productivas) conformando la base de la economía local.

Al respecto, estudios recientes sobre PSA se han centrado en la búsqueda de marcos conceptuales y el aumento de análisis de experiencias concretas se han vuelto esenciales en la literatura sobre el tema. A su vez, la ampliación de estudios en países en desarrollo ha generado el fortalecimiento de nuevos enfoques de estudio. Por tanto, en esta tesis se busca rescatar la importancia de las comunidades rurales en el manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales.

Siguiendo esta línea de investigación, la **hipótesis** planteada sostiene que la experiencia internacional demuestra que la aplicación local de Pagos por Servicios Ambientales en la comunidad de Ixtlán de Juárez abordada desde el enfoque de Desarrollo Rural Local (DRL) reconoce el rol de PSA como instrumento de diversificación económica, social y cultural, promueve la participación de las personas locales en el manejo de sus recursos forestales y fomenta la revalorización de los espacios rurales.

De la misma forma, con esta investigación se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas:

P.1 ¿Cuáles son las bases teóricas del estudio de PSA desde un enfoque de Desarrollo Rural Local?

P.2 ¿Qué elementos proporciona la experiencia internacional para analizar Pagos por Servicios Ambientales a escala local?

P. 3. ¿Cuáles son las principales características del proceso de implementación de Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos en Ixtlán de Juárez?

P.4 ¿Cuál es el modelo local de PSA en Ixtlán de Juárez a partir del enfoque de DRL?

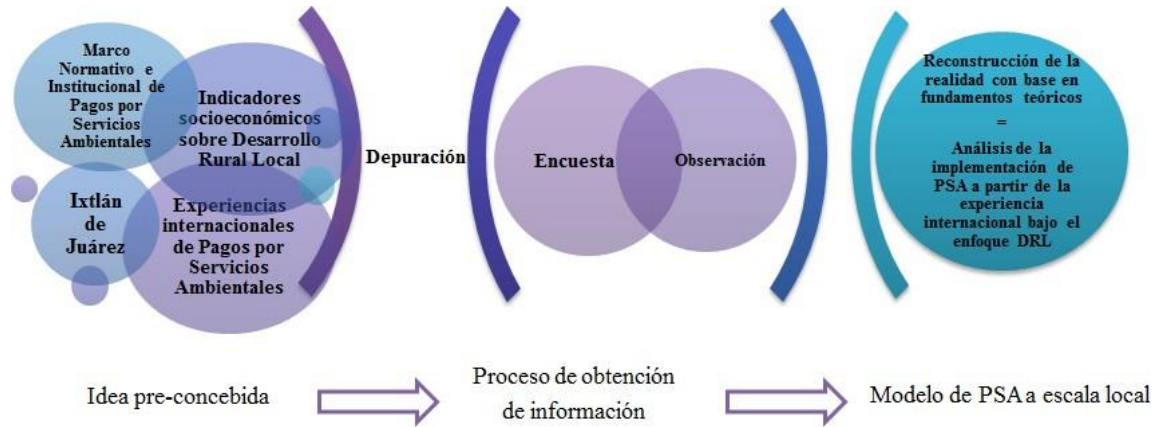
Para poder comprobar el planteamiento hipotético anterior, se ha marcado el siguiente **objetivo general** a partir de la experiencia internacional analizar el proceso de implementación de Pagos por Servicios Ambientales en Ixtlán de Juárez bajo el enfoque de Desarrollo Rural Local.

Que a su vez, se complementa con los **objetivos específicos** siguientes:

- 1) Estudiar las bases teóricas de Pagos por Servicios Ambientales para comprender su inserción en el Desarrollo Rural Local.
- 2) Describir experiencias internacionales de Pagos por Servicios Ambientales relevantes para la implementación a escala nacional y local.
- 3) Analizar el esquema de PSA en la comunidad de Ixtlán de Juárez
- 4) Desarrollar el modelo local de PSA de Ixtlán de Juárez a partir del enfoque de DRL.

En cuanto al proceso metodológico general de la investigación, éste constó de seis etapas: I) la revisión documental, centrándose en los aspectos teóricos-conceptuales, II) revisión documental del marco normativo e institucional de Pagos por Servicios Ambientales a nivel internacional y nacional, III) recopilación y análisis de la información sobre el caso de estudio, IV) procesamiento y análisis de indicadores para corroborar la relación PSA y Desarrollo Rural Local, V) entrevistas semi-estructuradas con funcionarios en el área de implementación de política de PSA así como beneficiarios del programa VI) elaboración de análisis de redes (*Net –Map*) para comprender los patrones complejos de interacción entre los distintos actores.

Figura 1. Proceso Metodológico



Fuente: Elaboración propia

El enfoque aplicado es el cualitativo, ya que los estudios de Pagos por Servicios Ambientales ofrecen una perspectiva de análisis multinivel para su estudio. Es así como se hace evidente la necesidad de generar enfoques y construir marcos conceptuales propios que permitan estudiar sistemas complejos como las interacciones entre sociedades y ecosistemas. El estudio es de tipo dinámico, comprendido entre el año 2003 periodo cuando la comunidad decidió participar en el programa de Pagos por Servicios ambientales hasta el año 2013 que fue la última anualidad del pago de PSAH.

Una vez que ha quedado en evidencia el contexto de la investigación, el presente trabajo consta de cuatro capítulos, los cuales se describen a continuación. El capítulo I se enfoca a la presentación del aparato crítico empleado, mismo que incluye elementos de corte teórico conceptual que abordan el surgimiento del Desarrollo Sustentable como política internacional que se define a partir del vínculo entre Medio Ambiente y desarrollo económico, dando surgimiento a programas de conservación ambiental asociados a contextos económicos y sociales. Se ubica en esta categoría el reconocimiento de Pagos por

Servicios Ambientales y su estudio desde el Desarrollo Rural Local como enfoque teórico a partir de elementos económicos, sociales, ambientales e institucionales.

En el capítulo II, se aborda el surgimiento de esquemas de compensación económica asociados a criterios de desarrollo rural, tomando como referencia a China y Costa Rica, que presentados desde un análisis metodológico-comparativo se examinan y generan elementos que justifiquen el enfoque de desarrollo rural para la evaluación de PSA en México.

El capítulo III, analiza la implementación de PSA a nivel local, retomando los aspectos teóricos conceptuales para establecer la caracterización de PSA en la comunidad de Ixtlán de Juárez a partir de un contexto general centrado en un marco institucional comunitario. Mientras que los siguientes apartados estudian las políticas ambientales y de conservación para abordar la implementación de PSAH y su caracterización a nivel local.

Posteriormente, el capítulo IV se centra en el análisis de la construcción local de Pagos por Servicios Ambientales tomando como referencia la experiencia internacional de Costa Rica por su importancia en el desarrollo de marcos conceptuales e institucionales así como la orientación a comunidades rurales por parte de China.

Finalmente se presenta un apartado de conclusiones, donde se incluyen los resultados más importantes de la investigación, así como aquellos elementos analizados que presentaron pautas particulares sobre la aplicación de PSA en Ixtlán de Juárez.