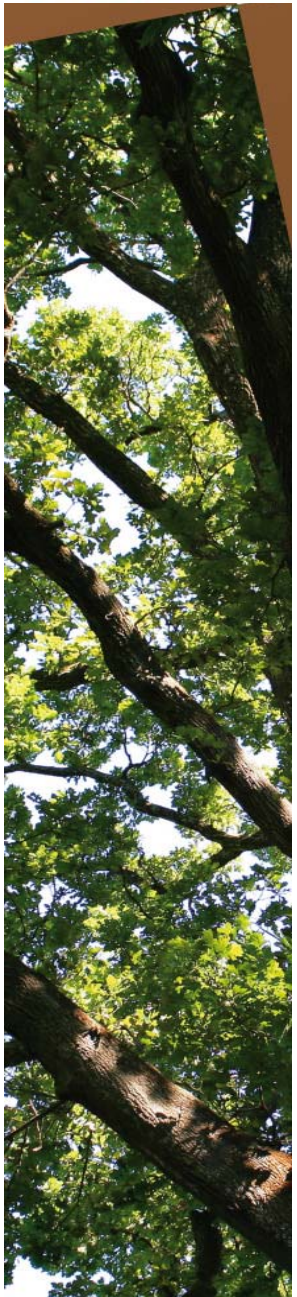


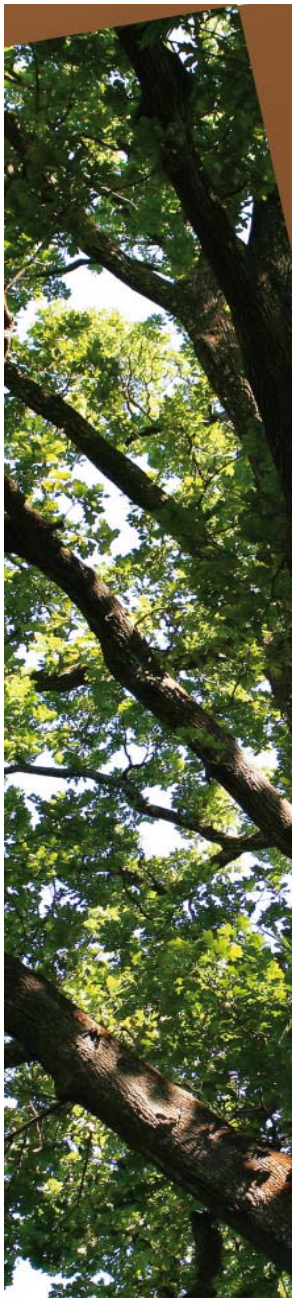
Dinámica territorial e implementación del Programa Pagos por Servicios Ambientales (PPSA) de Costa Rica: Efectos en la Península de Osa

Fernando Sáenz-Segura[a], Jean-François Le Coq[b,a], Diane Roussel[c]

Congreso EcoAlternativas 2014
(4-8 de marzo de 2014, San José, Costa Rica)

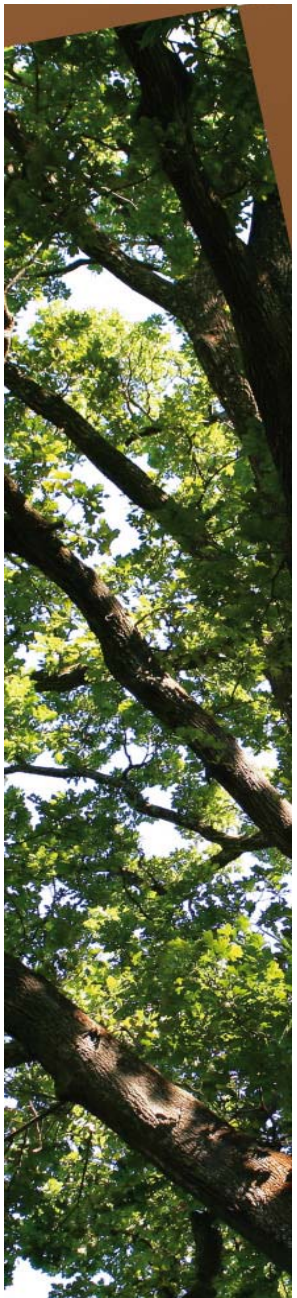
a: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) ; fernando.saenz.segura@una.cr
b: Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) - UMR ART Dev / CINPE
c: Maestría desarrollo agropecuario y políticas económicas en los países en desarrollo, IEDES, Paris 1 La Sorbone

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural



Contenido de la presentación

- PPSA: ¿Equidad en el acceso?, ¿Efectos?
- Metodología y zona de estudio
- Efectos encontrados
- Discusión general y recomendaciones

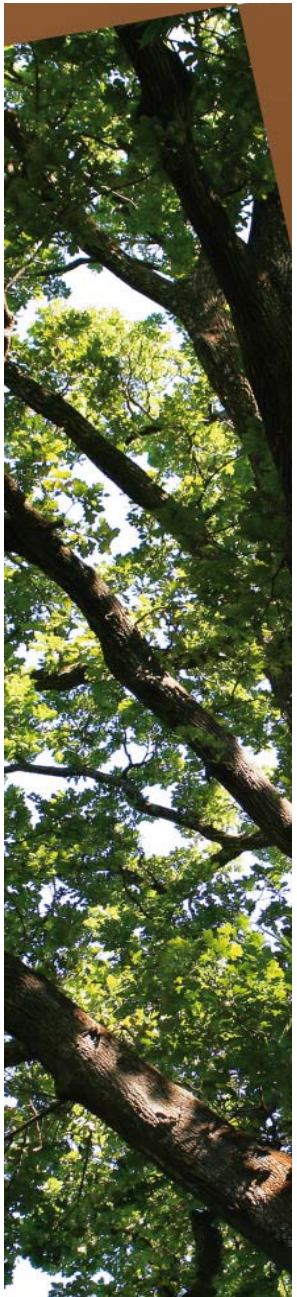


PPSA: ¿Equidad en el acceso?

El problema fundamental que se le ha atribuido por años al actual Programa Pagos por Servicios Ambientales (PPSA) en Costa Rica se puede resumir en cuatro aspectos:

- Rigidez administrativa
- Caro de gestionar
- Poco atractivo para ciertos tipos de productores
- Beneficia más a dueños de tierra que son económicamente más solventes

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural



PPSA: ¿Efectos sobre los territorios rurales?

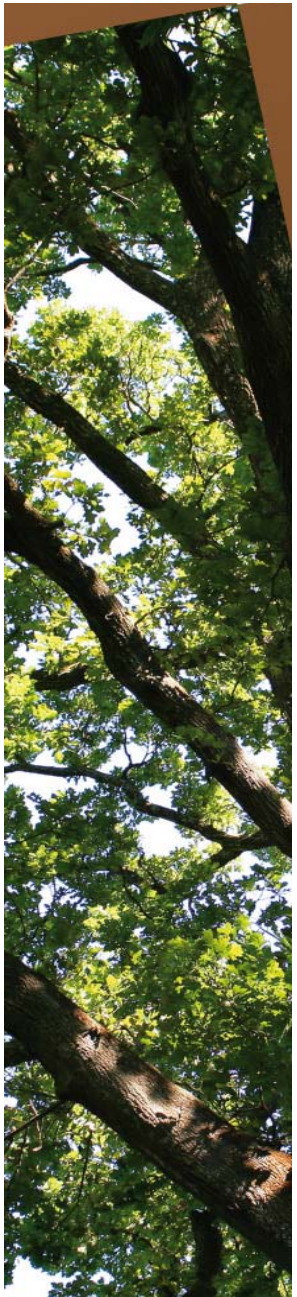
- Los efectos del PPSA sobre la conservación del bosque son limitados e indirectos (Sierra et Russman, 2006).

- Aunque el objetivo primario del programa no era la disminución de la pobreza en las zonas rurales, el PPSA si tuvo efectos sobre las dinámicas de dichos territorios (Ortiz Malavasi et al., 2003; Porras, 2010).

- Necesidad de precisar el efecto del PPSA sobre las poblaciones rurales que viven en las áreas en donde se implementa.

- El papel que juega en el desarrollo de territorios rurales de alta pobreza y con pocas opciones productivas.

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural



Enfoque de la investigación

Implementación del PPSA

↓

A nivel local o territorios

↓

Efectos sobre la dinámica territorial

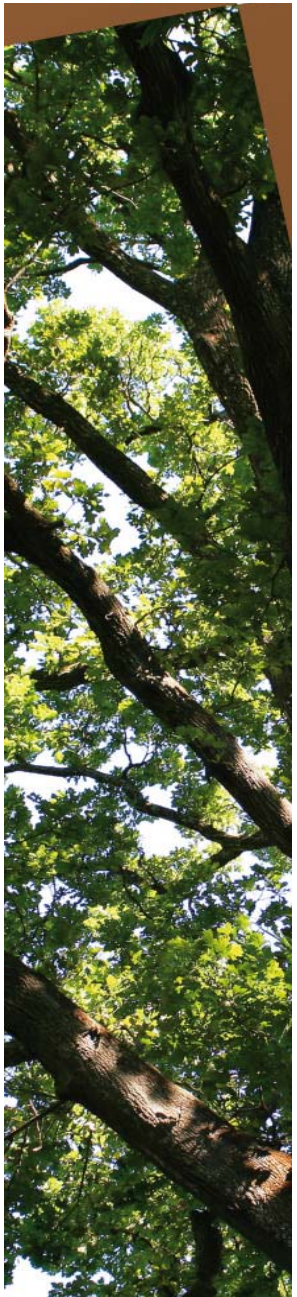
↙ ↓ ↘

Conservación del bosque

Actividades productivas

Economía local, pobreza y nivel de vida

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural

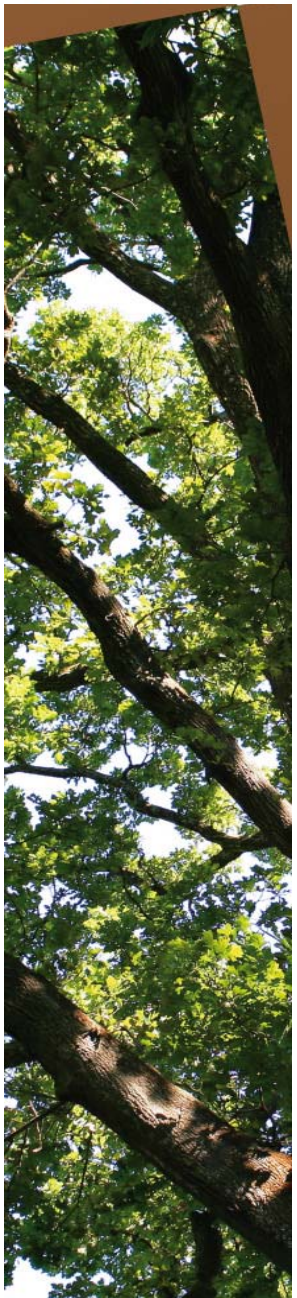


Diferentes problemas de acceso

- Desde la implementación administrativa del PPSA:
  - Barreras técnicas
  - Barreras legales

- Desde los efectos observados:
  - Limitaciones por tipo de población
  - Limitaciones por costo de acceso (costos de transacción)
  - Limitaciones por las características particulares de los territorios

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural



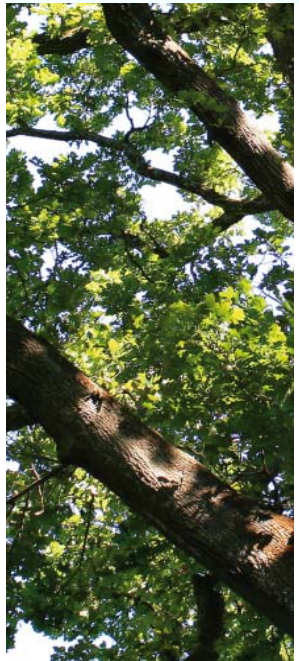
Preguntas de investigación

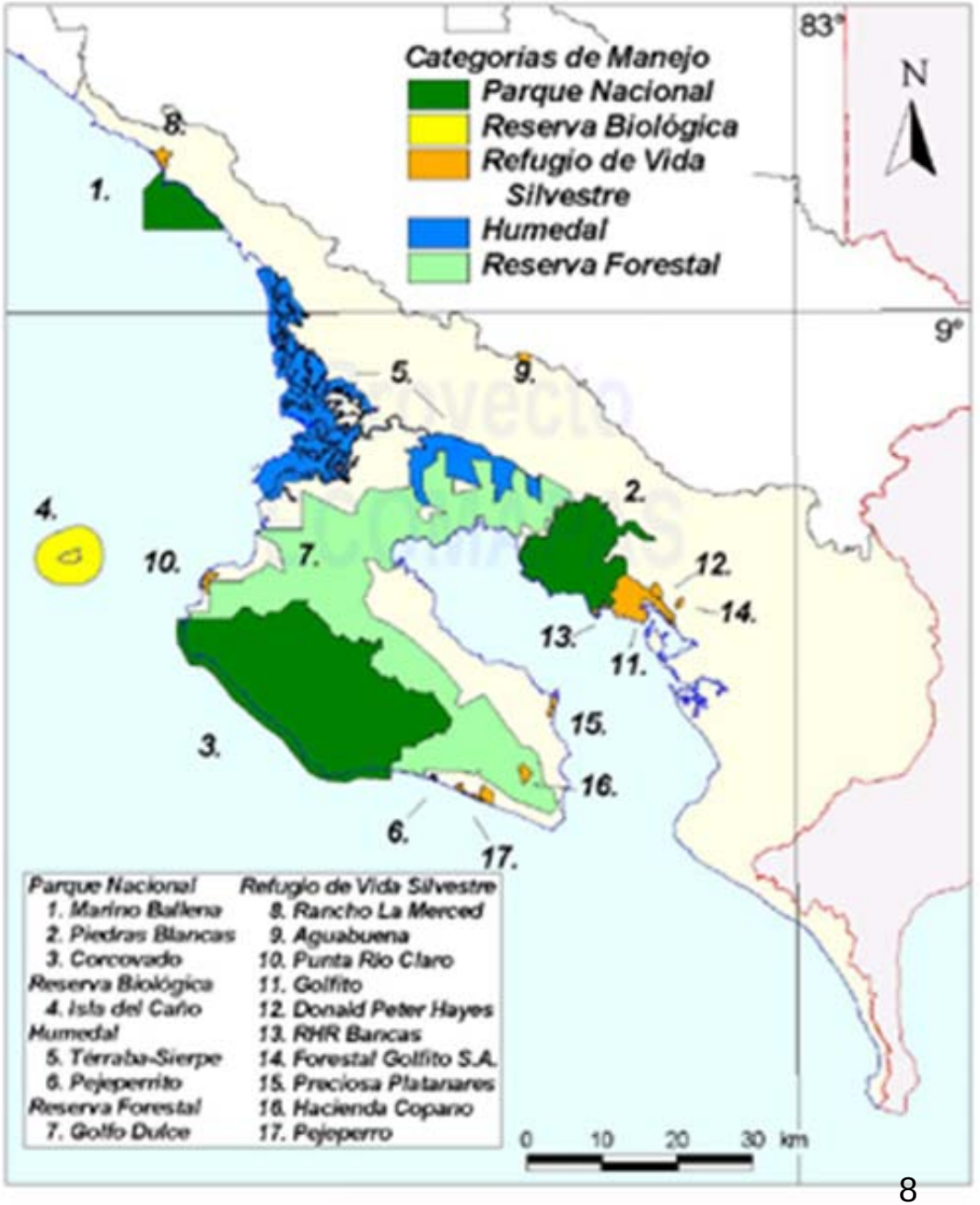
- ¿Cuál es la lógica administrativa detrás de la forma de gestionar el PPSA a nivel nacional?
- ¿Quién son los beneficiarios del PSA?
- ¿Cuales son las motivaciones y las barreras a la participación al PSA?
- ¿Qué importancia tiene el PSA en la economía de los hogares?
- ¿Cuales son los efectos del PSA sobre las dinámicas territoriales de la zona ?

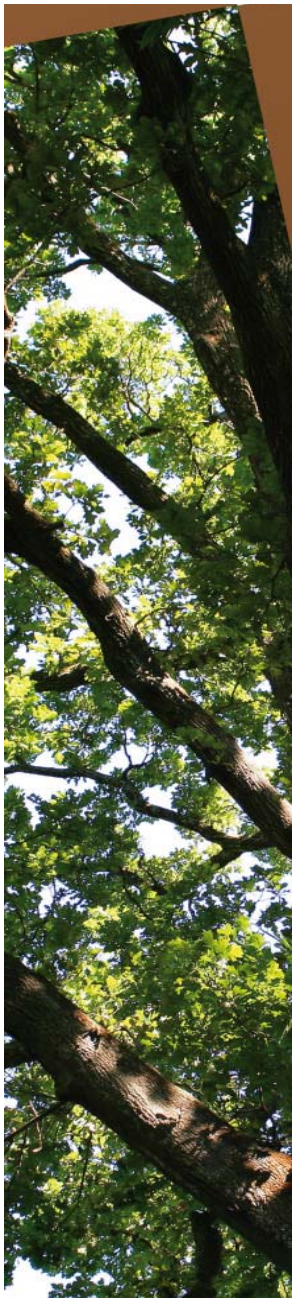
Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural

Península de Osa

20 actores claves de la zona
70 Finqueros en la Península (con y sin PSA)

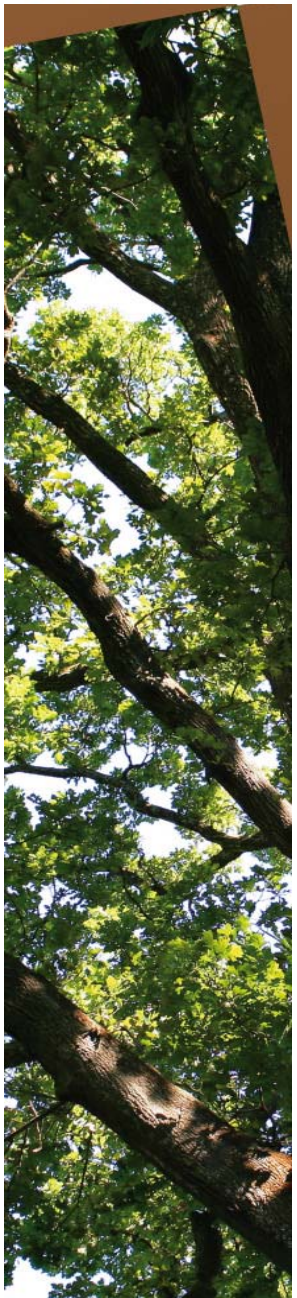






Metodología

- Revisión bibliográfica
- Trabajo de campo➔ entrevistas dirigidas a 20 actores clave, cuestionario a 35 beneficiarios de PSA y 36 no beneficiarios (seleccionados al azar)
- Taller de devolución de resultados parciales y validación
- Informe final



Una respuesta pragmática a un problema de gestión de fondos limitados

- Datos 2011 : modalidad protección : **44% aceptadas**
  149 800 ha de demanda / 65 900 ha contratados

- Presupuesto limitado : necesidad de seleccionar los proyectos de PSA

- Establecimiento de **dos filtros → técnico y legal**

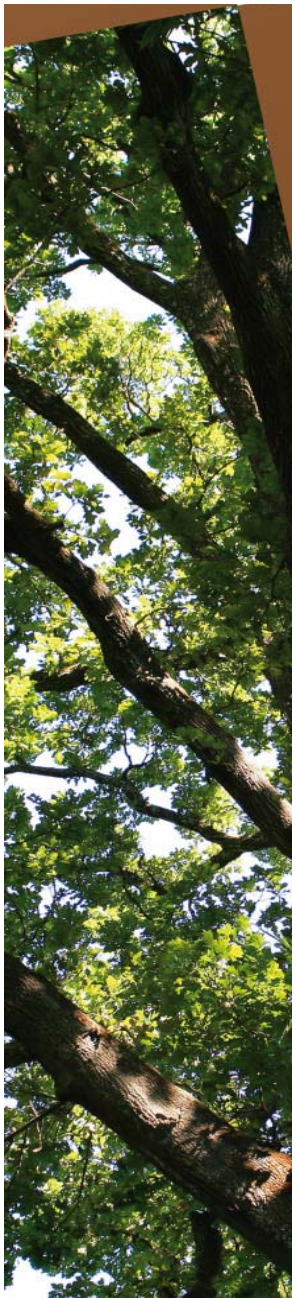
Una respuesta pragmática a un problema de gestión de fondos limitados

Filtro técnico

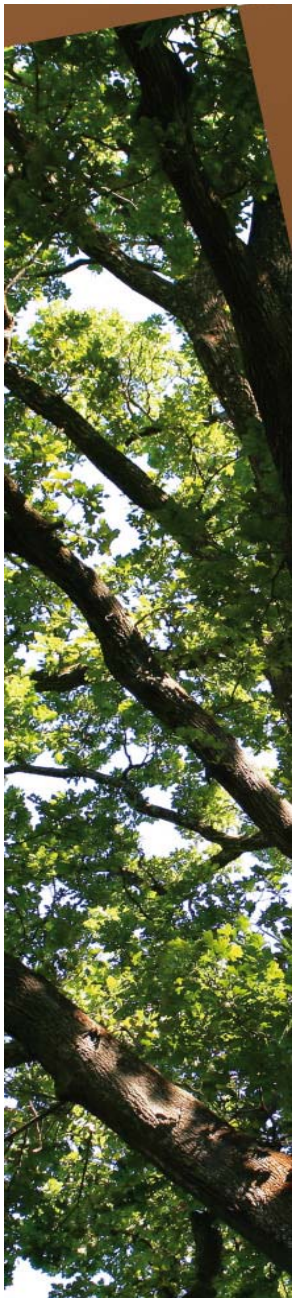
- Ubicación geográfica y atribución de puntos según las prioridades establecidas por el Sinac y Fonafifo (fase 1)
- Identificación de traslapes (fase 1)
- Estudio técnico, viabilidad técnica del proyecto de PSA
  - Modalidad protección : certificar que el bosque cumpla con la definición establecida en la Ley Forestal 7575
  - Modalidad reforestación : especie a plantar por área, elementos técnicos por el establecimiento de la plantación
  - Modalidad SAF : arreglo a utilizar, numero de arboles, especies a plantar

Filtro legal

- Identificación de problemas jurídicos
- Fuentes jurídicas de referencia para la revisión:
- Ley Forestal 7575 y su reglamento, Decreto anual y Manual de Procedimiento, Ley General de la administración publica, Código Civil, Código del Comercio, Código familiar



- **Dos lógicas diferentes:**
  - **Lógica administrativa y técnica**: menos problemas administrativos posible, colocar el área, archivar y controlar el trabajo técnico de los regentes (ingenieros forestales)
  - **Lógica legal** : dar mas seguridad jurídica y lograr la inscripción al registro de la propiedad (abogados)
- **Prevalencia de los criterios legales :** muy pocos problemas ocurren a nivel técnico, si paso la etapa de la valoración legal, casi cierto que va a ingresar en el PPSA (salvo si no presente estudio técnico)



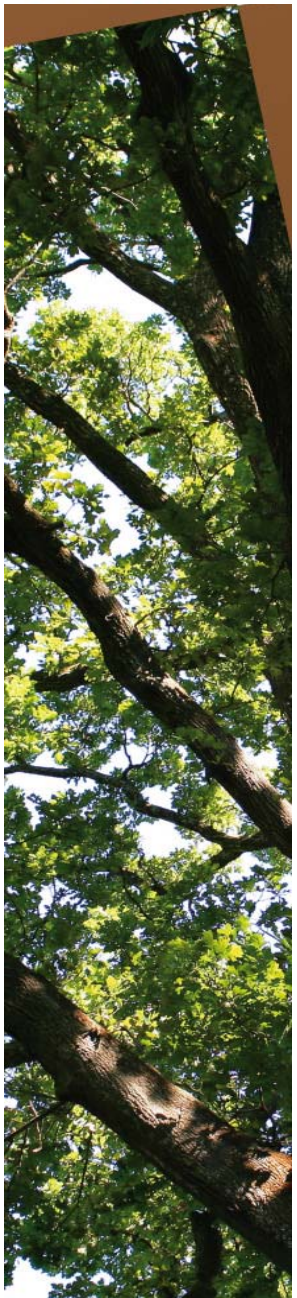
Caso particular de los poseedores : acceso muy limitado

- 2008 Ley Ecomercado 8640 : apertura al ingreso al PPSA para los poseedores

- Estimación según Fonafifo : **5%** de los beneficiarios del PSA son poseedores

Muchos limitantes

- Mucho más requisitos administrativos que para propietarios
- Trámites administrativos mas caros (declaraciones juradas ante un abogado)
- Si se esta dentro de una ASP ➔ nota de “no objeción” de ingreso del inmueble a PSA del AC + publicación de un Edicto en la Gaceta para ver si hay oposiciones
- Visita obligatoria de los jefes regionales a las fincas en posesión antes de aprobar el proyecto : mas inversión de tiempo para los funcionarios
- Los expedientes de poseedores no tienen prioridades
- Reticencia de la mayoría de los abogados al ingreso de los poseedores en el PPSA : proceso de revisión legal más largo, detallado y de alta subjetividad de los abogados



Una estrategia de la institución y factores externos

- Dos enfoques posibles de análisis
  - **Limitante: del punto de vista de los beneficiarios**

    Acceso limitado al programa, mas difícil para los finqueros pobres y los poseedores

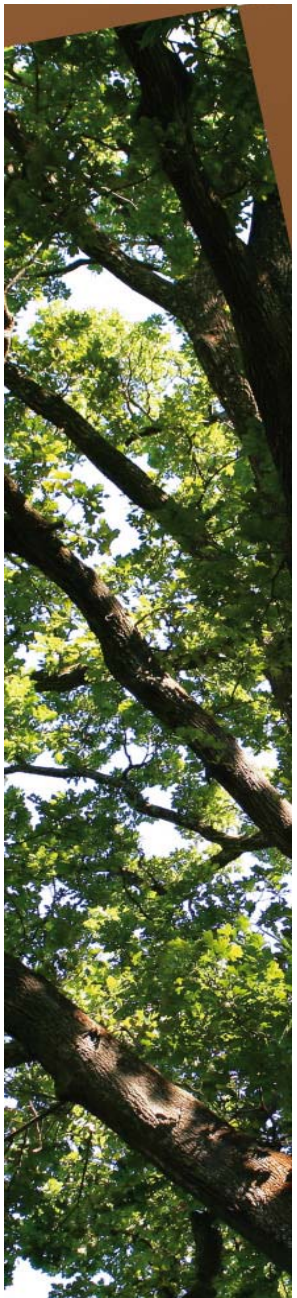
    (Zbinden y Lee, 2005, Ortiz y al, 2003)
  - **Recurso : del punto de vista de la institución**

    Dar mas “seguridad jurídica” al programa, es darle mas fuerza, mas legitimidad

- **Estrategia interna** de la institución de legitimación a destinación :
  - Del Estado Costarricense y sus órganos de control (CGR, Procuraduría)
  - De la opinión publica en un contexto de problemas de corrupción
  - De los donantes internacionales (BM, GEF etc.)

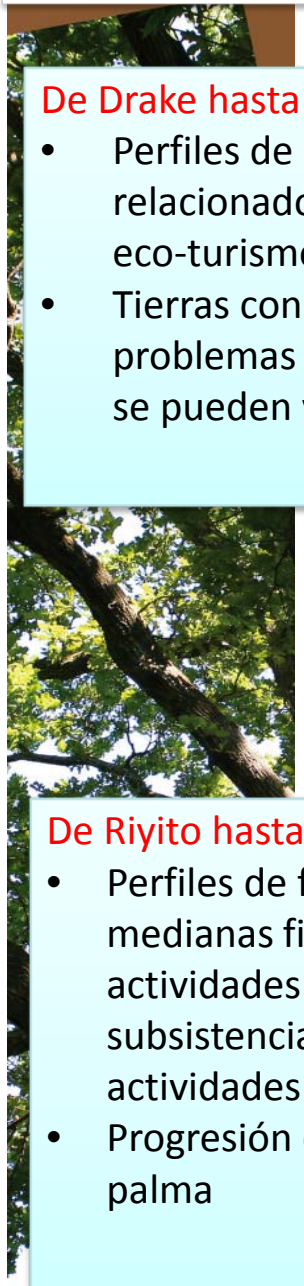
- **Proceso de adaptación de Fonafifo a evoluciones externas**
  - Evolución del Registro Nacional de la Propiedad

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural



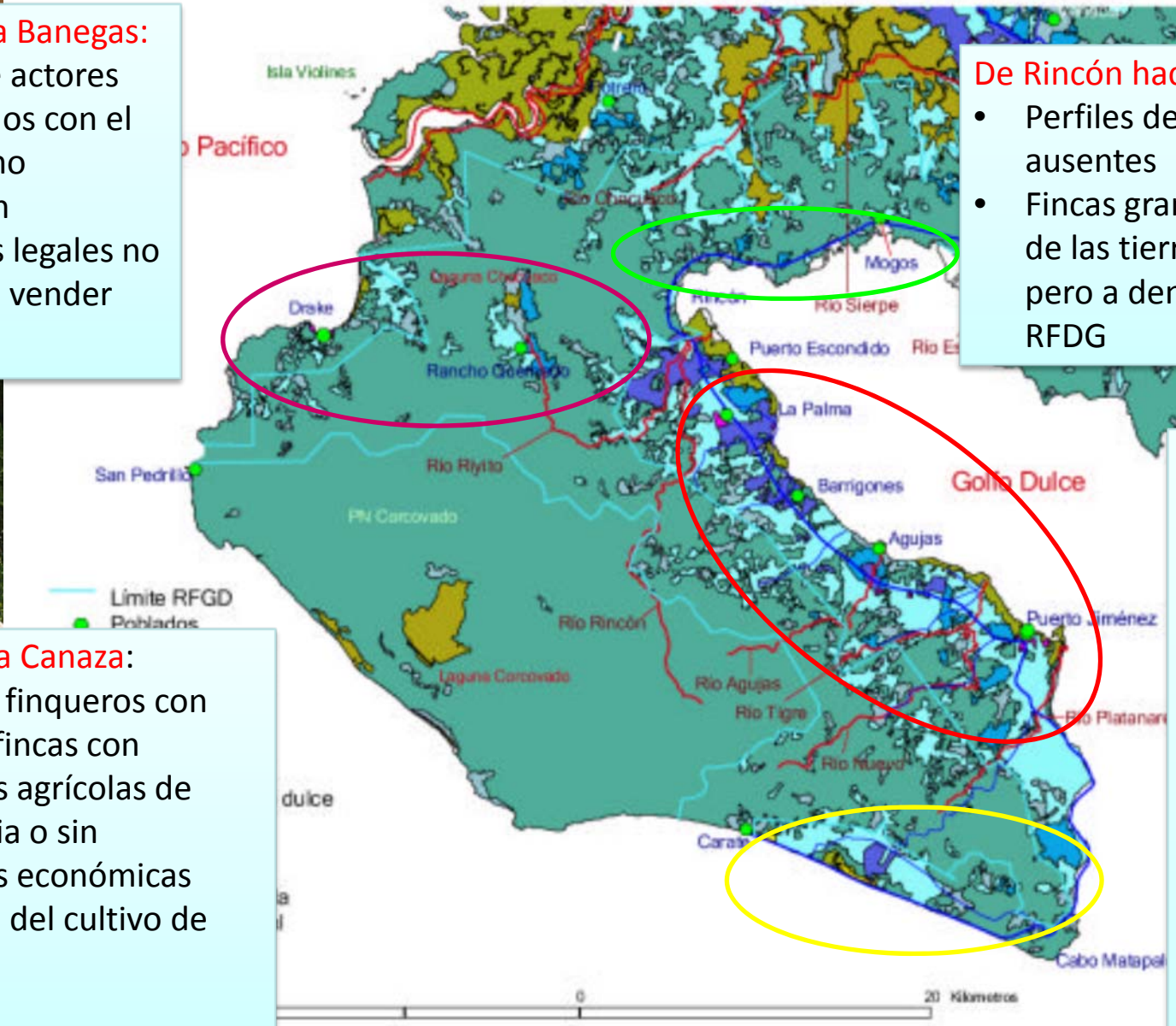
Limitaciones por tipo de población
Osa

Perfiles diferenciados según las regiones de la Península



De Drake hasta Banegas:

- Perfiles de actores relacionados con el eco-turismo
- Tierras con problemas legales no se pueden vender



De Riyito hasta Canaza:

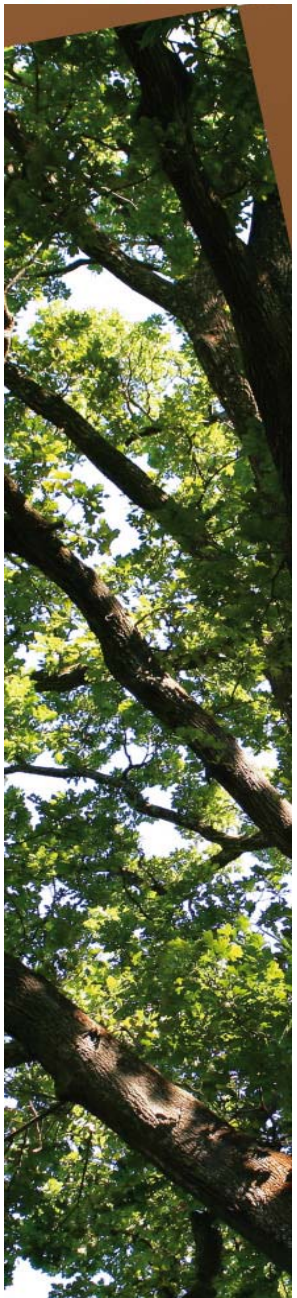
- Perfiles de finqueros con medianas fincas con actividades agrícolas de subsistencia o sin actividades económicas
- Progresión del cultivo de palma

De Rincón hacia Mogos:

- Perfiles de finqueros ausentes
- Fincas grandes a fuera de las tierras del IDA pero a dentro de la RFDG

De Puerto Jiménez hacia Carate:

Perfiles de finqueros hoteleros o relacionado con el ecoturismo no les interesa mucho el PSA no vale la pena

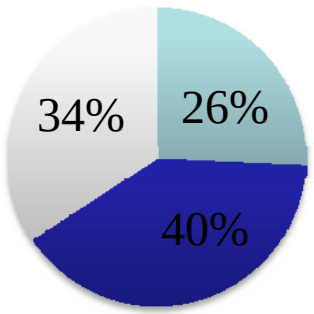


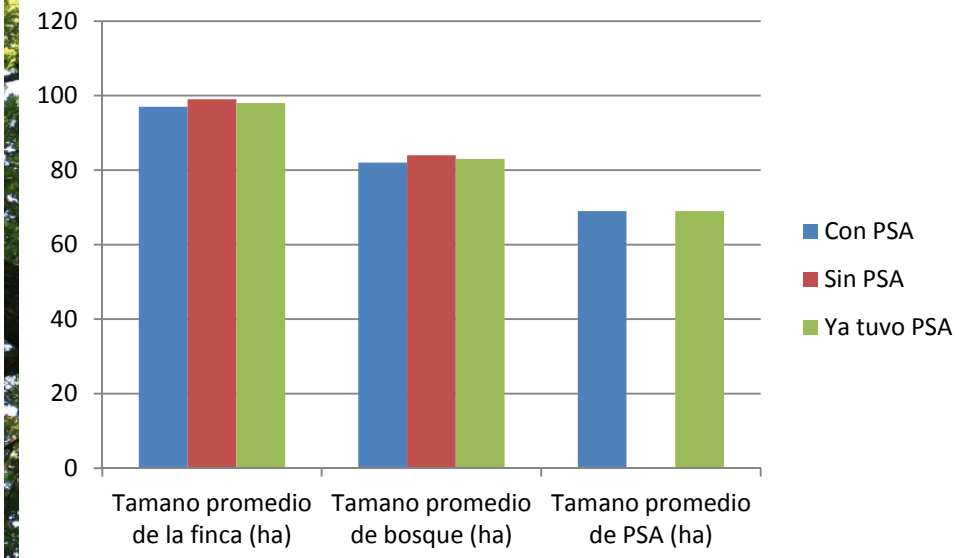
Quienes son los finqueros entrevistados?

- Fincas en promedio de 97ha en total y de 82ha de bosque
  - Con poco capital
    - 50% sin vehículos
    - 42% solo tienen una casa y corral
    - 59% finqueros sin ingresos de la finca
  - Con poco trabajo
    - 54% con mano de obra familiar
- 66% de poseedores
- 62% de agricultores
  - 52% de finqueros no viven en su finca
  - 62% quieren vender su finca
  - 77% de las fincas están en la RFGD

Quienes son los beneficiarios del PSA?

Las fincas mas grandes y con mas bosques tienen mas acceso al PSA?

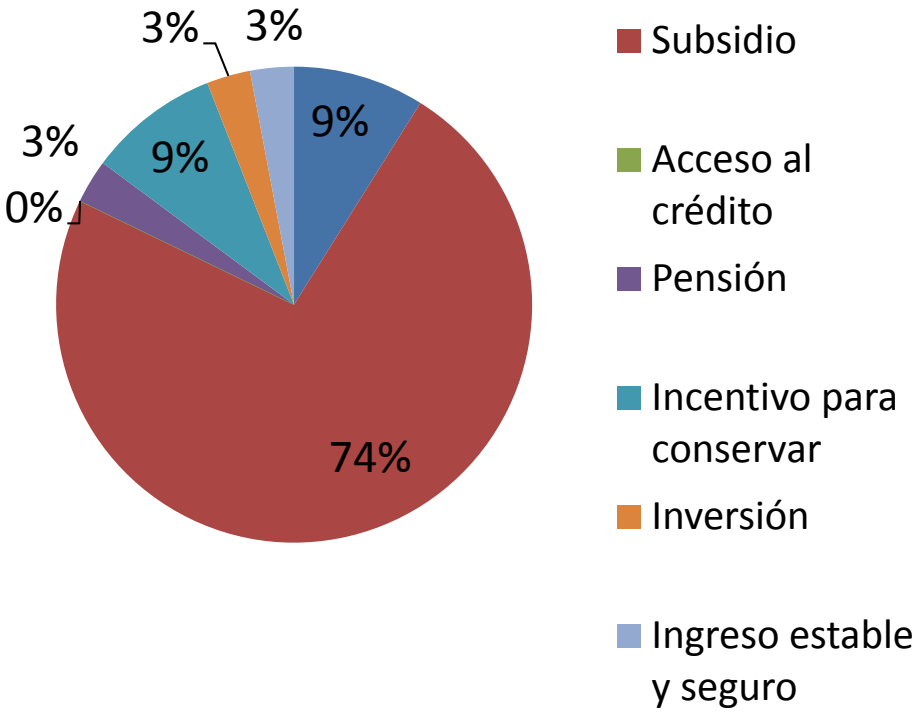


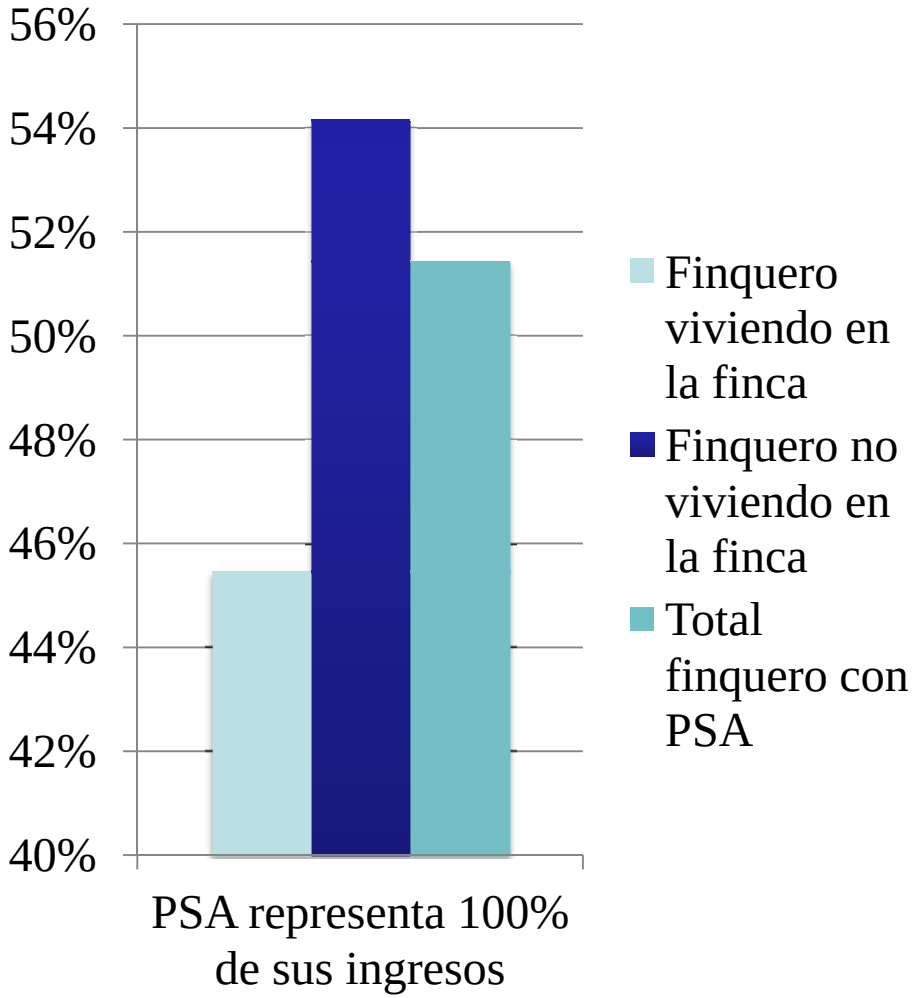


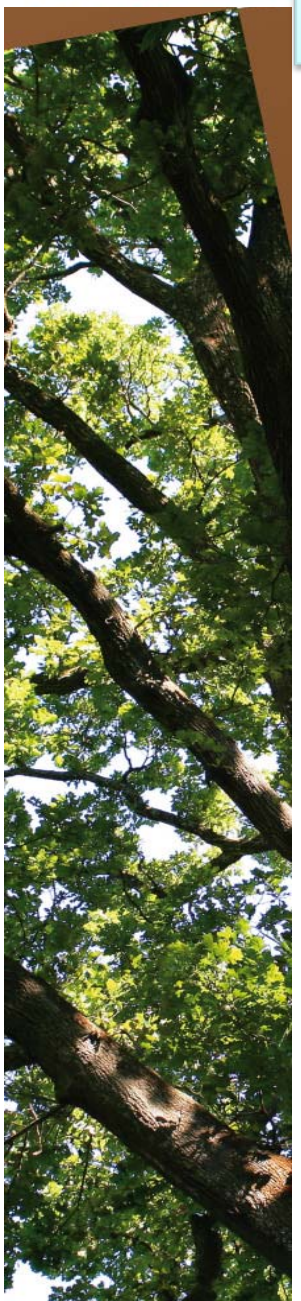
Al parecer, otro factor influye sobre el acceso de los finqueros al PSA: la tenencia de la tierra?

Percepción de los finqueros sobre PSA

Finquero con PSA





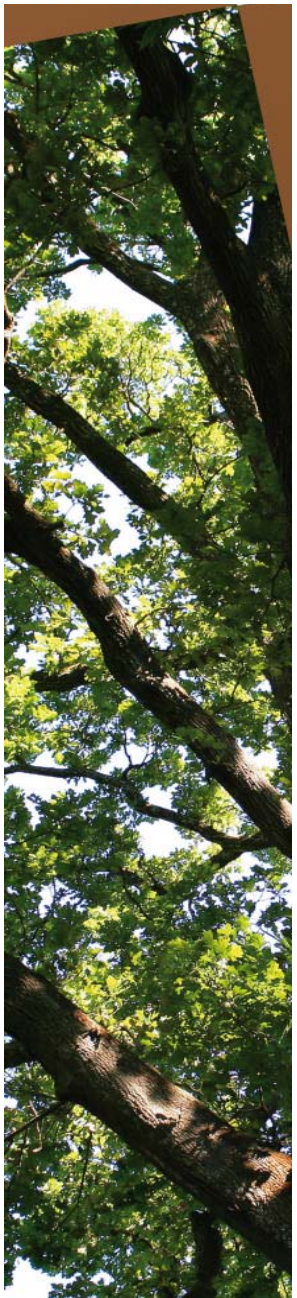


Usos del dinero recibido por PSA

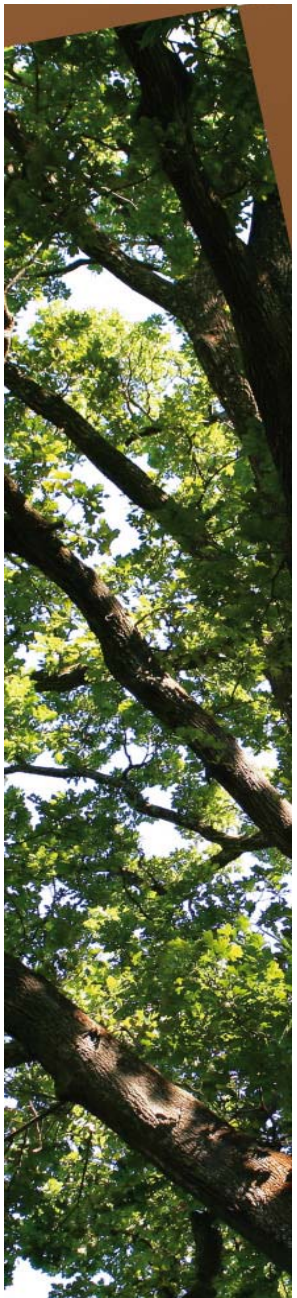
Gastos familiares	52%
Protección del bosque	9%
Inversión forestal	9%
Inversión y mantenimiento de la finca	9%
Inversión en activ. no agrícolas	6%
Pago de deudas	9%
Otros	6%
Total	100%

Razones al no participar al programa de PSA

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural



Limitaciones por costo de acceso



Costos a considerar

- Ex ante:
  - Estudio de mercado
  - Conseguir regente
  - Preparar los requisitos
  - Prepararse para cumplir los requisitos legales
  - Firma
- Ex post:
  - Cumplimiento
  - Problemas durante el contrato
  - Renovación o ruptura del contrato

Las condiciones de acceso al PSA en Osa

- Los tramites son mas pesados para los poseedores (Decreto del MINAE n 30761)

- Estimación total costos de transacción por los poseedores :
  3 000 000 colones + costo del regente (118 000 colones/año)
- Estimación total por los titulados :
  1 590 000 colones + costo del regente (210 000 de colones/año)
- Gastos familiares/mes en promedio= 200 000 colones/mes

Península de Osa

Cronología

Cambio de uso de suelo

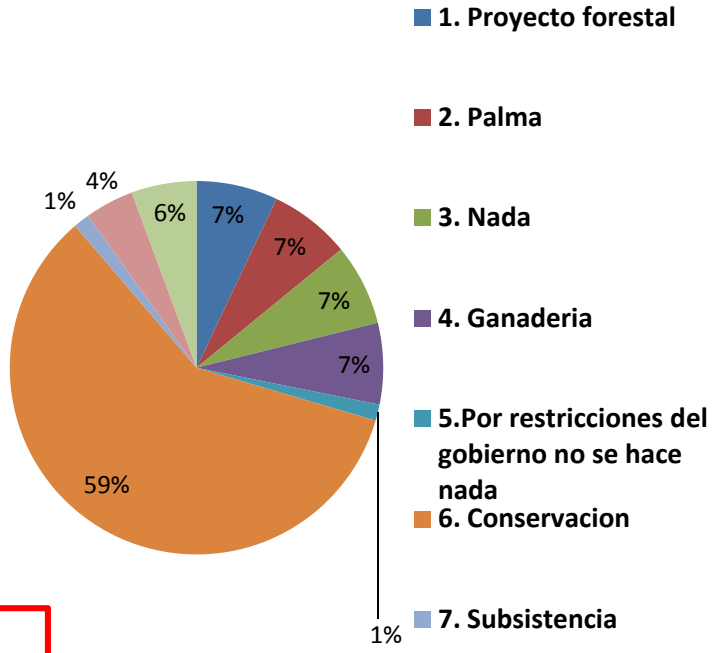
Actividades de la fincas antes

Actividades de las fincas ahora

- Autoconsumo 54% de las fincas
- Venta de la producción a CNP 25% de las fincas
- Ayuda a los sistemas de subsistencia por parte del gobierno
- Actividades forestales durante los anos 90s

1. PAEs
2. Desmantelamiento de los organismos estatales de ayuda a los productores y caída del CNP
3. Falta de acceso a las fincas para las necesidades cotidianas > abandono
4. Falta de oportunidades de comercialización
5. **Ley 7575 en 1996 = prohibición de cambio de uso de suelo en bosque y corta de charrales de mas de anos**

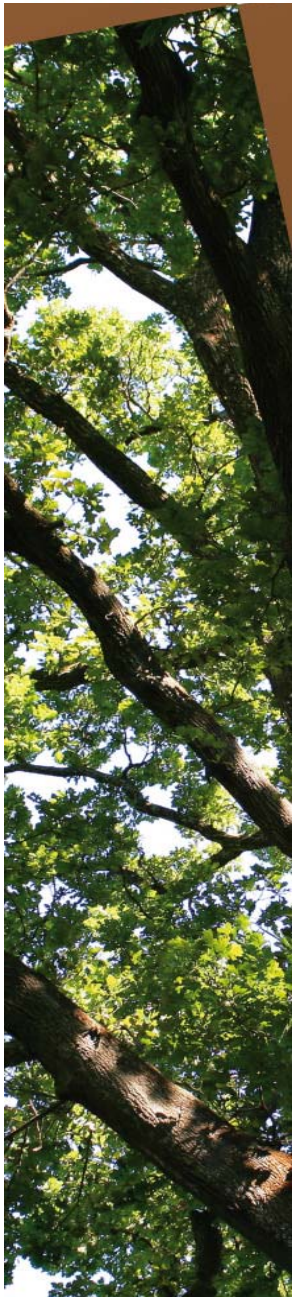
Actividades de las fincas hoy en dia



Cambio de política radical

Influencia marginal del PSA sobre el cambio de uso de suelo

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural

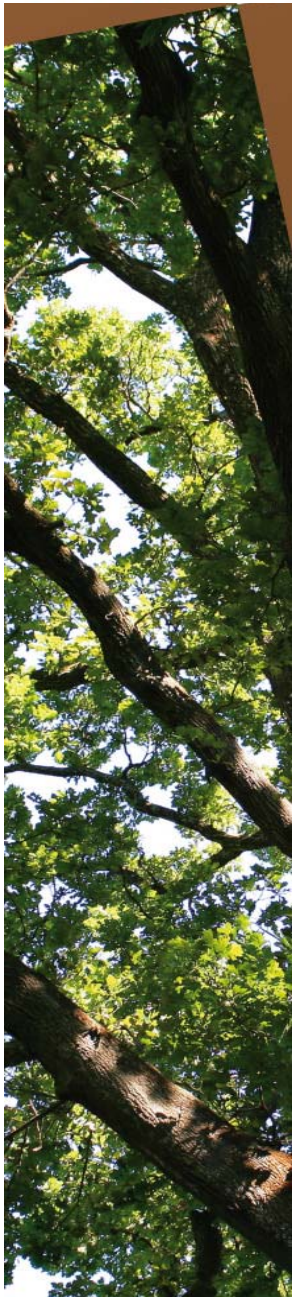


Reflexiones finales

Península de Osa

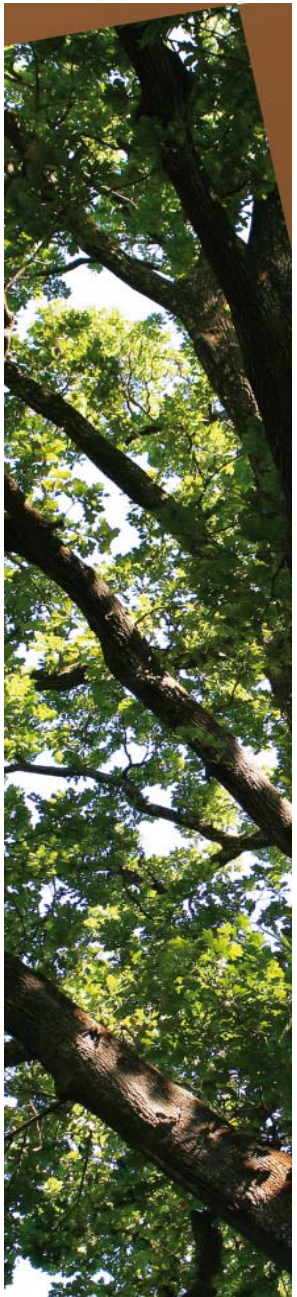
- El PSA tuvo un efecto limitado sobre el desarrollo en la zona, aunque no es su objetivo principal:
  - Falta de creación de empleo
  - Falta de arraigo a la tierra
  - Ausencia de posibilidad de reinversión del PSA en actividades productivas
  - Se queda al nivel de subsidio del gobierno para los sistemas de subsistencias de las poblaciones pobres de las zonas rurales
  - El eco-turismo una opción para combinar los objetivos del PSA y el desarrollo sostenible de la zona?
  - Solo 7% de los finqueros entrevistados desarrollan esa actividad, falta de inversión, falta de ayuda por parte del gobierno, solo en centros de poblaciones ya turísticos como zona 1 y zona 4
- Que tipo de priorización geográfica para el PSA?

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural

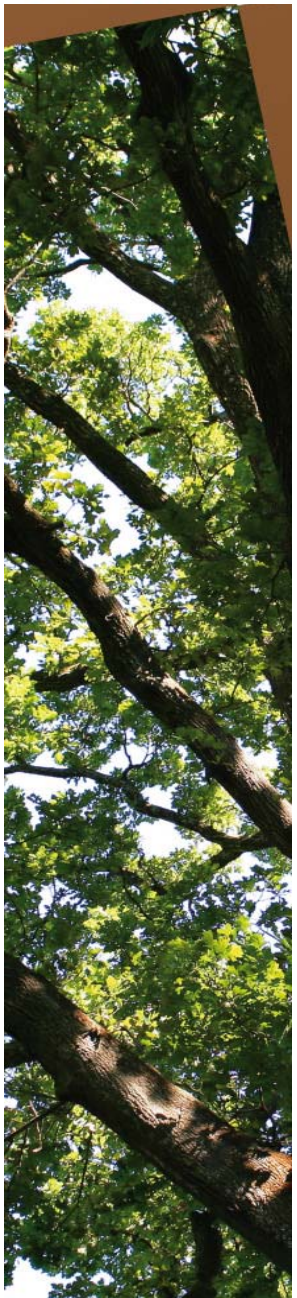


Gracias por su atención!

Serena
Services environnementaux et usages de l'espace rural



ANEXOS



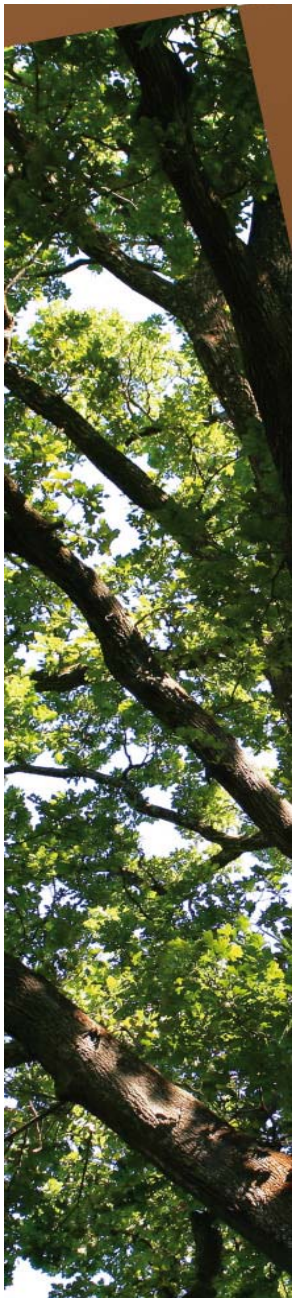
Los requisitos para los finqueros para presentar una pre solicitud de PSA

- Para los dueños de finca
  - Pre solicitud (informaciones sobre el solicitante, numero de folio real, numero de plano catastral, área a someter y modalidad del PSA, dirección)
  - Fotocopia de la cedula
  - Copia del plano catastral

  (Reglamento de la ley Forestal 7575)

- Para los poseedores, sin titulo de propiedad
  - Presolicitud (informaciones sobre el solicitante, numero de plano catastral, área a someter y modalidad del PSA, dirección)
  - Fotocopia de la cedula
  - Certificación del plano catastrado del inmueble en posesión o plano elaborado por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
  - Carta de venta protocolizada ante notario público
  - Declaración jurada, ante notario público, del poseedor
  - Declaración jurada, autenticada por abogado, de al menos tres de los colindantes del inmueble

  (*Ley 8640 Ecomercado, 2008, Manual de Procedimiento 2009)*



1. El filtro técnico : priorización y traslapes

Oficina regional, nivel local, ingeniero forestal

➢ **Prioridades**

- Ubicación geográfica con el SIG de la finca y atribución de puntos según la matriz de puntos en función de las prioridades geográficas
- Sistema de priorización determinado por ley por el Sinac y en la práctica acompañado por Fonafifo, estableciendo tres prioridades (SINAC): vacios de conservación, ASP, corredores biológico ; y cuatro prioridades (FONAFIFO): IDS, territorios indígenas, fincas pequeñas y recursos hídricos
- Filtro:
  - Puntaje igual o mayor a 100 van por la valoración legal
  - Puntaje inferior esperaran la calificación de la totalidad de solicitudes recibidas y se tramitaran hasta agotar el presupuesto (decreto 2011)

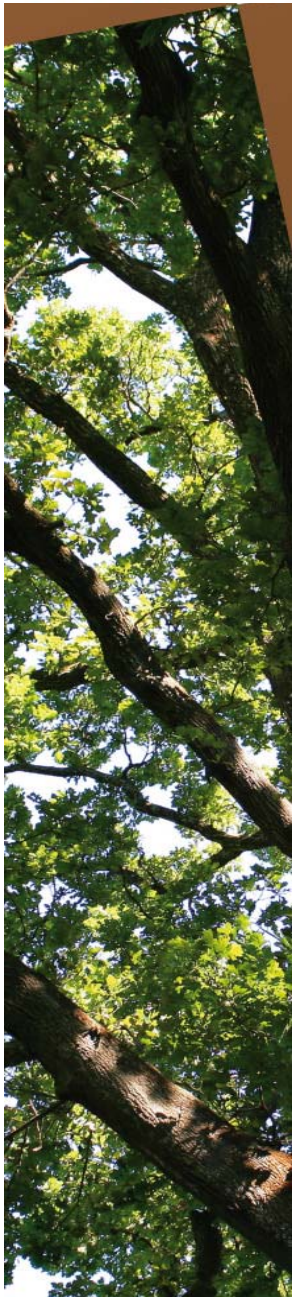
➢ **Traslapes**

- Identificación de traslapes : si hay, hay que arreglarlo antes de seguir con el tramite

➢ Caso particular de los poseedores : si dentro de una ASP, nota de “no objeción” de ingreso del inmueble a PSA del AC + publicación de un Edicto en la Gaceta para ver si hay oposiciones

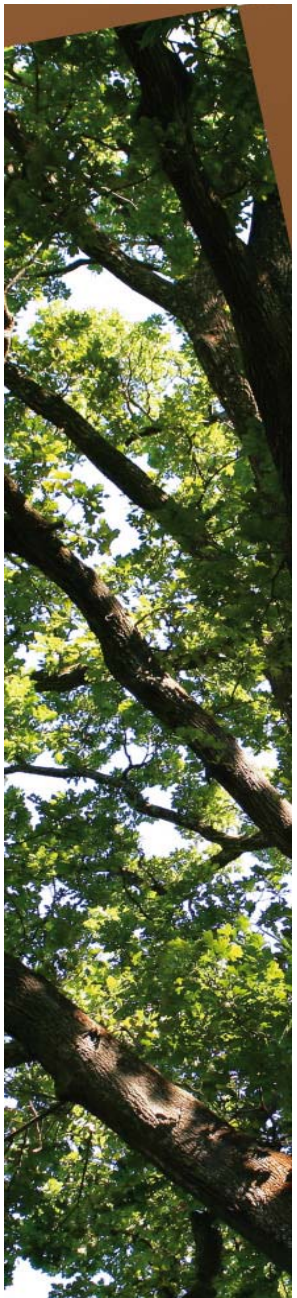
➡ **Lógica administrativa**: meta por los funcionarios : menos problemas administrativos posible, lograr colocar el área y archivar

Matriz de valoracion, Decreto n°36935-MINAET, 2011



N° de criterio	Criterios de priorización	Puntos para calificar
1	Bosques en fincas ubicadas en áreas definidas dentro de Vacíos de Conservación Bosques dentro de los Territorios Indígenas del país.	**85**
2	Bosques en fincas ubicados dentro de los Corredores Biológicos oficialmente establecidos. Bosques que protegen el recurso hídrico (con nota de ASADA, A y A, municipios, FONAFIFO o del MINAET, donde se ponga de manifiesto la importancia de proteger el bosque	**80**
3	Bosques en fincas ubicadas dentro de las Áreas Silvestres Protegidas y que aún no han sido comprados o expropiados por el Estado.	**75**
4	Bosques fuera de cualquiera de las prioridades anteriores	**55**
I	Bosques para protección de bosque que cumplan con lo establecido en los puntos anteriores, donde se hayan suscrito contratos de pago de servicios ambientales en años anteriores, siempre que cumplan con los demás requisitos establecidos en el Manual de Procedimientos para el Pago por Servicios Ambientales y concluya su período de vigencia en el mismo año en que se presente la nueva solicitud. La vigencia de los nuevos contratos iniciará al día siguiente de la fecha de la vencimiento del contrato anterior	**10 puntos adicionales**
II	Bosques en fincas ubicadas en los distritos con índice Desarrollo Social (IDS) menor a 40% según la determinación realizada por MIDEPLAN (2007).	**10 puntos adicionales**
III	Bosques en cualquiera de las prioridades anteriores, con solicitud de ingreso al PPSA en áreas menores a 50 hectáreas. Estos puntos sólo aplican si el área de la finca es igual o menor de 50 hectáreas.	**25 puntos adicionales**

2. El filtro jurídico : la valoración legal

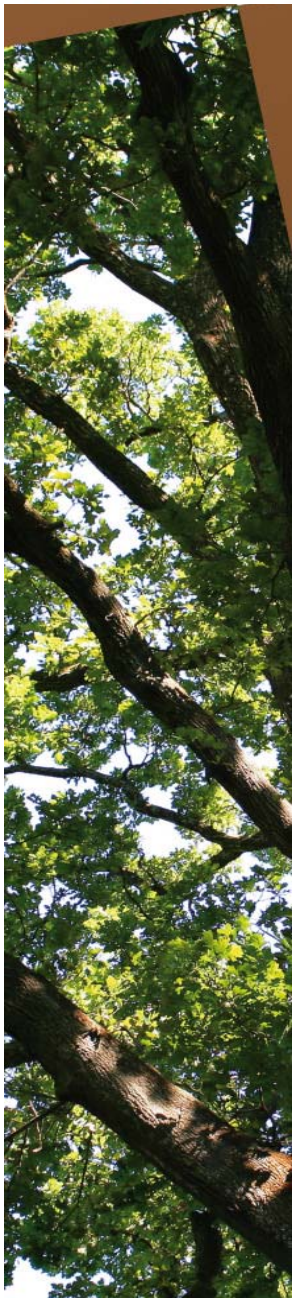


Departamento legal, a nivel nacional, abogadas

- Repartición de los expedientes entre las abogadas por orden de llegada
- Revisión legal : identificación de los problemas siguientes

  Estado civil, Hipoteca, Anotaciones en el registro, Diferencia de información entre el Registro y Catastro, Plano no existe en el catastro, Fideicomiso, Sociedad jurídica : personaría jurídica
- Fuentes jurídicas (desde Fonafifo, o impuesto externo a Fonafifo)
  - Derecho forestal : Ley Forestal 7575 y su reglamento
  - Decreto anual y Manual de Procedimiento (producido por Fonafifo)
  - Derecho general : Ley General de la administración publica, Código Civil, Código del Comercio, Código familiar
- Si problemas, lo devuelven a la oficina regional que manda un oficio al finquero para que lo arregla (plazos de “hasta 22 días”)
- Ida y vuelta entre departamento legal y oficina regional hasta que se resuelve la situación (si no, archivo) : posibilidad de negociación
- Si todo bien se manda al región para el estudio técnico / si validación del estudio técnico, vuelva al dep legal : autorización legal, constitución del contrato, protocolización y inscripción al registro

➡ **Lógica legal** : meta: lograr la inscripción al registro de la propiedad



3. El filtro técnico : el estudio técnico

Oficina regional, nivel local, ingenieros forestales

- Después de valoración legal, el solicitante deberá aportar a la oficina:
  - Plano certificado por Catastro Nacional o Notario Publico
  - Contrato de regencia forestal inscrito en el Colegio
  - Estudio técnico
- El regente forestal tiene que hacer una visita en el campo y hacer un informe que se llama el estudio técnico
- Estudio técnico: ubicación del área a someter con 3 puntos GPS
  - Modalidad protección : certificar que el bosque cumpla con la definición establecida en la Ley Forestal 7575
  - Modalidad reforestación : especie a plantar por área, elementos técnicos por el establecimiento de la plantación
  - Modalidad SAF : arreglo a utilizar, numero de arboles, especies a plantar
- Revisión del estudio técnico por la oficina regional
- Muy pocos problemas ocurren, si paso la etapa de la valoración legal, casi cierto que va a ingresar en el PPSA (salvo si no presente estudio técnico)

➡ **Lógica técnica :** averiguar si el área a pagar es bosque (protección) o establecer un proyecto sostenible de reforestación