

Procedimiento de políticas territoriales para la captación de ingresos proveniente de los servicios ecosistémicos forestales, protección del patrimonio natural

Territorial policy procedure for the capture of income from forest ecosystem services, protection of natural heritage

*Juan Carlos Díaz Pando**
*Oswaldo Domínguez Junco***
*Lourdes Pando López****
*Thalia Vera Torres*****

Recibido el 3 de octubre de 2020 Aceptado el 18 de diciembre de 2020
DOI: <https://doi.org/10.33110/cimexus150205>

RESUMEN

El diseño de políticas públicas está encaminado a elevar la calidad de vida de la población. El ser humano es protagonista del desarrollo sostenible, asimilando nuevos valores éticos en el proceso de contribuir a transformar su sociedad, donde diferentes políticas en función de los servicios ecosistémicos forestales ayudarían a dicho desarrollo permitiendo la oportunidad de captar ingresos para el mantenimiento de sus ecosistemas. La investigación partió de la oportunidad que brindan los servicios ecosistémicos forestales en el municipio de Pinar del Río, Cuba, para diseñar políticas que establezcan su pago, por aquellas personas naturales y jurídicas que se benefician de dichos servicios y no contribuyen monetariamente a recaudar fondos para su mantenimiento, de aquí, que el objetivo de esta, estuvo encaminado a proponer un procedimiento para la gestión de políticas públicas asociadas al pago por servicios ecosistémicos forestales en el municipio Pinar del Río, Cuba.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, servicios ecosistémicos forestales, ecosistema, medio ambiente.

* Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca”. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Pinar del Río. Cuba. Correo electrónico: jcdiaz@upr.edu.cu

** Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca”. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Pinar del Río. Cuba. Correo electrónico: osvaldodj@upr.edu.cu

*** Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca”. Departamento de Historia. Pinar del Río. Cuba. Correo electrónico: lourdes.pando@upr.edu.cu

**** Estudiante de la Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca”. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Pinar del Río. Cuba. Correo electrónico: Thalia.verat@upr.edu.cu

ABSTRACT

The design of public policies is aimed at raising the quality of life of the population. Human beings are the protagonists of sustainable development, assimilating new ethical values in the process of helping to transform their society, where different policies based on forest ecosystem services would help such development allowing the opportunity to capture income for the maintenance of their ecosystems. The research started from the opportunity provided by forest ecosystems services in the municipality of Pinar del Río, Cuba, to design policies that establish their payment, by those natural and legal persons who benefit from said services and do not contribute monetarily to raise funds for its maintenance, hence the objective of this, was aimed at proposing a procedure for the management of public policies associated with the payment for forest ecosystem services in the municipality of Pinar del Río, Cuba.

KEYWORDS: public policies, forest ecosystem services, ecosystem, environment.

JEL:M38, Q28, R38.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación asume un reto, políticas territoriales asociadas a los servicios ecosistémicos forestales (SEF), este campo de acción específico es poco tratado en la bibliografía en general. En una buena parte de los discursos de los líderes nacionales e internacionales se resalta la importancia y significado del medio ambiente para la supervivencia de la humanidad, es por ello, que se hace necesaria la existencia de un procedimiento para establecer políticas territoriales asociadas a estos servicios como alternativa de captación de ingresos para establecer, mantener y conservar el patrimonio forestal.

Es evidente una crisis ambiental, la cual afecta directamente a los seres humanos en diferentes esferas de la vida, donde uno de los aspectos importantes para tratar de solucionar dicha crisis, es el cuidado del medio ambiente. Por su parte afirman (Portela, Rivero & Portela, 2019) que los “ecosistemas sustentan la vida de los seres humanos, los servicios que proporcionan son vitales para el bienestar y el desarrollo económico y social del presente y futuro. Estos han sido objeto de un uso inadecuado provocado por prácticas agrícolas insostenibles contaminando y sobreexplotando a través de la tala ilegal y el comercio ilícito de especies”. Las condiciones antes mencionadas ofrecen una gran oportunidad para reorientar las políticas que aborden algunos de los temas estructurales que siguen obstaculizando el progreso hacia los objetivos de Desarrollo Sostenible, como: abordar el cambio climático, hacer frente a las

desigualdades existentes y eliminar los obstáculos institucionales al desarrollo (ONU, 2017). Se destaca lo citado por (Díaz, 2020) tomado de (Yáñez Sarmiento et al., 2019), que en tal sentido, los servicios ecosistémicos aparecen como una propuesta para que las funciones naturales de los ecosistemas puedan ser vistas como “servicios” que estos les prestan a las personas, buscando establecer un cambio de paradigma en la gestión de dichos ecosistemas, en la conservación de la biodiversidad y salvaguarda de la vida de los seres humanos, propuesta que ha derivado frecuentemente en el establecimiento de esquemas de Pagos por Servicios Ecosistémicos Forestales (PSEF).

Por otra parte, se hace necesario la aplicación de una tasa de pago por servicios ecosistémicos forestales, a la cual hace referencia (Domínguez, 2009), en diferentes estudios realizados del tema. Para ejecutar esta pretensión, es necesario, entre otras cosas, que sean los gobiernos locales los protagonistas de las estrategias a seguir para la consecución de su desarrollo, basados, primero que todo, en sus propias potencialidades, fortaleciendo las estructuras de poder local y aprovechando la autonomía para la toma de decisiones, es por ello que se dará solución al problema de, ¿cómo contribuir al pago por servicios ecosistémicos forestales desde los gobiernos municipales?, trazándose como objetivo proponer un procedimiento para la gestión de políticas públicas asociadas al pago por servicios ecosistémicos forestales en el municipio, Pinar del Río, Cuba.

Esto implica un gran reto para los gobiernos municipales, toda vez que deben establecer, en correspondencia con las políticas sectoriales y nacionales, políticas territoriales económicamente no discrepantes, que le permitan activar y estimular el desarrollo de sus municipios. Por su parte, en el municipio objeto de este estudio, se destaca que la empresa Agroforestal de Pinar del Río, es la encargada de la distribución de dicho pago.

Es de suma importancia lo citado por (Díaz, 2020) tomado de (Capote, Torres y Del Castillo, 2018), donde establecen que una adecuada coordinación de todos los niveles, distingue dos aspectos, primero: el papel que se le atribuye a cada municipio en la concepción del plan de desarrollo provincial y nacional, a partir del fomento de políticas territoriales asociadas al pago de los servicios ecosistémicos y segundo: el papel que corresponde a las líneas estratégicas del desarrollo municipal, que se determinan sobre la base de sus potencialidades y capacidades, siendo los ecosistémicos una alternativa.

Es necesario implementar procesos evaluativos de políticas públicas donde la implementación de las mismas viene dada por las propias funciones y características de la evaluación de dichas políticas públicas; con esto, son analizados elementos como la pertinencia y coherencia de los problemas, los objetivos e instrumentos propuestos por las autoridades, y la aplicación de programas y sus resultados, con relación a los pagos de los servicios ecosistémicos (Lobelle, 2017).

Cuba frente al tema de estudio, en el Informe Nacional presentado en Roma en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2004), se plantea: El desconocimiento por parte de los decisores y el pueblo en general de la importancia de los Servicios Ambientales que brindan los bosques, sigue siendo en este escenario, un freno al desarrollo de la actividad forestal, aunque se disminuye paulatinamente por la existencia en el país de los talentos necesarios para lograrlo. Situación vigente hasta el 2020. Aquí también se puntualiza, que estos servicios se han venido brindando de forma espontánea, pero su valoración económica no se ha realizado y recién se han comenzado a estimular investigaciones en esta temática.

Para alcanzar la llamada inclusión social y la sostenibilidad ambiental, se debe crear una visión propia sobre los sistemas económicos, planteamiento asumido por el entonces presidente de Cuba Raúl Castro Ruz, en la III Cumbre de la CELAC, Costa Rica; 28 de enero 2015. Un reto en la investigación para la valoración económica de los servicios ecosistémicos y su gestión, requiere de un verdadero reconocimiento económico-político y social de líderes y sociedad en general, encaminando políticas que permitan una correcta gestión del patrimonio forestal.

Se necesita construir un marco regulatorio en torno a los SEF, dirigido hacia aquellas entidades que se benefician directamente de los mismos y donde juega un papel fundamental el Estado, para ello, se demuestra con el uso de las ciencias económicas, las causas fundamentales por las que debe intervenir el Estado, por la forma en que se vienen presentando estos servicios.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para la obtención, procedimientos, análisis de la información y la presentación de los resultados, se hizo uso del método Dialéctico- Materialista, a partir del empleo de sus leyes y categorías económicas y científicas que permitieron realizar un estudio teórico tendencial.

Los métodos teóricos utilizados por los autores, son: histórico-lógico, el cual permitió el estudio de las tendencias históricas de los pagos por servicios ecosistémicos forestales (PSEF), así como la profundización en cuanto a los diferentes criterios relacionados con las formas para su realización y el método de modelación: el mismo posibilitó hacer las abstracciones necesarias conducentes a implementar el pago a partir de diferentes políticas asociadas al mismo. El análisis y síntesis se utiliza para la valoración crítica del marco teórico contextual y la profundización en cuanto a los diferentes criterios para su realización. Se efectuó la revisión bibliográfica para justificar los antecedentes teóricos relacionados con el problema y la constatación de la situación ambiental causada por el proceso de toma de decisiones en el área objeto de estudio. Para la obtención de la información dentro de los métodos empíricos se utilizaron las técnicas de encuestas, las cuales fueron dirigidas a los 24 acto-

res involucrados en el proceso, es importante destacar que se le aplicó al 100% de los actores y además de realizaron una serie de entrevistas a los diferentes actores antes mencionados, con el objetivo de diagnosticar el estado actual en que se encuentra el objeto de estudio, su aplicación tuvo en cuenta una guía elaborada por los autores, considerando los principales aspectos a constatar. Se puede plantear además que, dichos métodos fueron aplicados en diferentes estudios ya antes realizados, como son el caso de (Díaz 2020), (Domínguez, 2008), (Torres 2016), (Capote 2018).

PROCEDIMIENTO UTILIZADO

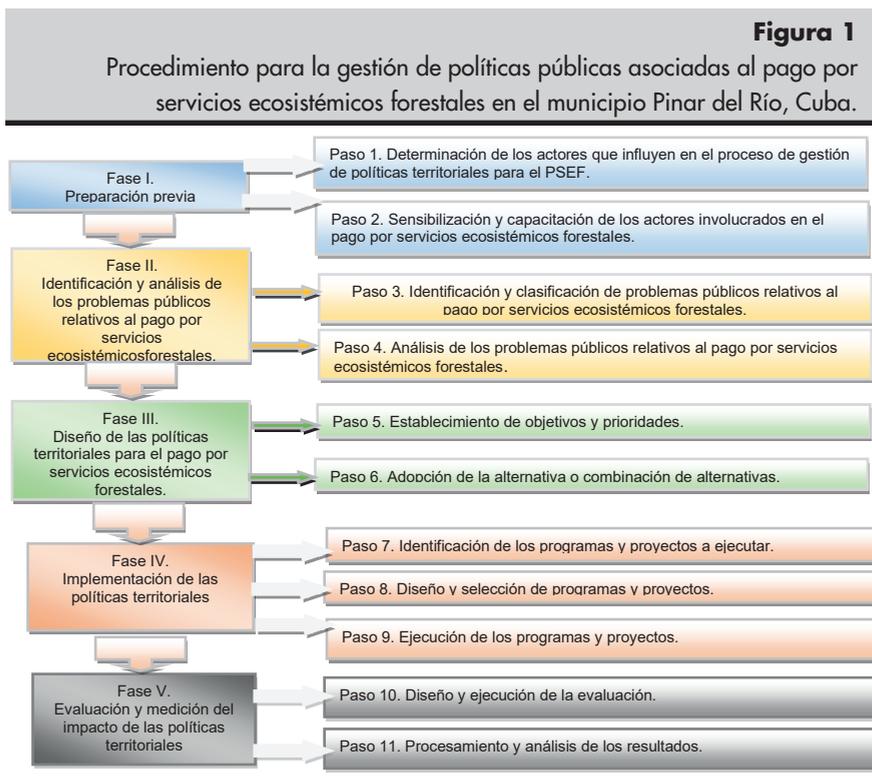
El procedimiento es un procedimiento aplicable a cualquier municipio del resto del país. La base que fundamenta el mismo para la gestión de políticas territoriales del (PSEF), se sustenta en el resultado obtenido de la aplicación de los instrumentos de diagnóstico previamente analizado.

El funcionamiento del sistema de pago por servicios ecosistémicos está concebido teniendo en cuenta los siguientes componentes necesarios: Su objeto es establecer el pago por servicios ambientales forestales ofertados por las Empresas Agroforestales, por parte de los beneficiados, y dirigirlo al Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF) de la República de Cuba; este fondo debe sustentar en alguna medida las actividades que realizan las entidades agroforestales, dirigidas al establecimiento, mantenimiento y conservación de sus bosques; las tasas además: deben constituir una vía para recaudar ingresos, que han de contribuir a las exigencias del desarrollo económico-social del país, garantizando que los servicios ecosistémicos que ofrecen los bosques, sean con la mayor calidad, pues en ello va implícito la existencia de la Humanidad.

El procedimiento propuesto se muestra en la figura 1.

Dicho procedimiento consta de cinco fases y once pasos que contribuirá a establecer el pago por servicios ecosistémicos forestales, a partir de la implicación de los actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos provenientes de dicho pago, que propicia fuentes de financiamiento adicionales para el establecimiento, mantenimiento y conservación de los bosques, tributando al medio ambiente ante el cambio climático.

Es importante destacar que el procedimiento propuesto parte del Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba, presentado en la tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas del 2015 del Dr. Carlos Cesar Torres Páez y la Metodología para la elaboración de un sistema de pago por servicios ambientales forestales. Estudio de caso: Empresa Forestal Integral, Viñales, Cuba, en tesis en opción al grado científico de doctor en Ciencias Forestales en 2008, del Dr. Osvaldo Domínguez Junco.



Fuente: Elaboración propia, a partir de, (Torres 2016).

El procedimiento que se presenta tiene como objetivo: contribuir a la toma de decisiones en el proceso de gestión de políticas territoriales para el PSEF que contribuya a la conservación de los mismos y al mejoramiento del bienestar humano en el municipio Pinar del Río. Su implementación es responsabilidad del (CAM), el cual debe someter a aprobación de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), las políticas territoriales diseñadas.

Para su adecuado funcionamiento el procedimiento propuesto requiere que se cumplan las siguientes premisas: Voluntad política del Consejo de la Administración Municipal de aplicar el procedimiento propuesto y la existencia de servicios ecosistémicos forestales en el municipio.

Estas premisas son comprobadas antes de proceder con la aplicación de los pasos del procedimiento. A continuación, se describen las fases y pasos del procedimiento propuesto:

Fase I. Preparación previa

Objetivo: Lograr la preparación necesaria para el desarrollo del proceso de gestión de políticas territoriales para el PSEF.

Paso 1. Determinación de los actores que influyen en la gestión de políticas territoriales para el PSEF.

Descripción: En este paso se seleccionan los actores que realizan funciones que influyen de manera directa o indirecta en la gestión de políticas territoriales para el PSEF, para ello se deben definir los criterios para identificar los proveedores y beneficiarios de los servicios ecosistémicos forestales. Debe existir una representación de actores económicos estatales y no estatales, políticos y de masas, los cuales a través de su integración participarán en cada una de las fases del procedimiento. El responsable de la ejecución de este paso es el presidente del CAM que se apoyará en la asesoría metodológica de la universidad (sede central y/o Centro Universitario Municipal). Participan además las empresas Agroforestales, los miembros del CAM y el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA).

Técnicas: entrevista, análisis documental, encuesta, trabajo en equipos.

Paso 2. Sensibilización y capacitación de los actores involucrados.

Descripción: Se procede a la ambientación, al proceso de descubrimiento y concientización de los problemas asociados a la gestión del PSEF en el territorio, así como, a la familiarización con la terminología y aspectos generales del procedimiento a seguir. Se enfatiza en el vínculo existente entre el funcionamiento de los ecosistemas y el bienestar humano. Esta capacitación inicial no será la única, sino que, en cada una de las fases del procedimiento se identificarán las necesidades de capacitación, se diseñará y aplicará un sistema de preparación. En este paso participan los miembros de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), CAM, Gobierno Municipal de Desarrollo Local (GMDL), la universidad a través del Centro Universitario Municipal (CUM) y las empresas Agroforestales.

Técnicas: dinámicas grupales, análisis documental, entrevistas, encuestas.

Fase II. Identificación y análisis de los problemas públicos relativos al PSEF.

Objetivo: Identificar los problemas asociados al proceso de gestión del PSEF en el territorio.

Paso 3. Identificación y clasificación de problemas.

Descripción: Para la identificación de los problemas asociados al proceso de gestión del pago por servicios ecosistémicos forestales del municipio se deben identificar y listar los problemas referentes a la gestión del PSEF desde los gobiernos territoriales. El planteamiento del problema debe hacerse desde una perspectiva que posibilite la intervención y admita una vía de mejora, por lo que la formulación del problema debe ser instrumental, señalando aquellas restricciones políticas, eco-

nómicas, sociales o de organización que represente su puesta en marcha. Una vez que un problema o necesidad social ha sido identificado deberá procederse a la clasificación del mismo, lo cual implica adoptar una decisión sobre si se deja al proceso político y administrativo normal o si requiere por su magnitud e implicaciones de un análisis específico. Este elemento suele ser obviado en los procesos de realización de políticas públicas lo que ralentiza el proceso. En la aplicación de este paso participan los miembros del GMDL, CAM, los Consejos Populares, empresas Agroforestales y CITMA.

Técnicas: análisis documental, trabajo en equipos, reducción de listado, encuesta.

Paso 4. Análisis de los problemas públicos relativos al PSEF.

Descripción: En este paso se realiza un análisis detallado de cada uno de los problemas identificados, así como las correspondientes causas que dificultan la gestión del PSEF. Después de establecida la agenda pública debe analizarse el problema, para la cual se requiere del conocimiento de sus componentes, así como las posibles causas y consecuencias que se puedan derivar de ellos, siendo esta una etapa fundamental en el proceso de las políticas territoriales. Por lo que se tienen que aplicar herramientas como las consultas, reuniones, que permitan conocer la visión que sobre el problema tienen los actores políticos y sociales estratégicos. Para poder con posterioridad utilizar técnicas instrumentales en función de fijar las fronteras del problema, cuantificar el número de afectados, comprender sus posibles ramificaciones y evaluar la gravedad e intensidad del problema. Además, se debe evaluar la naturaleza y magnitud de los problemas que se están tratando de definir, así como las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. En la aplicación de este paso participan los miembros de la AMPP, el GMDL, CAM, los Consejos Populares, las empresas Agroforestales y el CITMA.

Técnicas: discusión grupal, encuestas, entrevistas, árbol de problemas.

Fase III. Diseño de las políticas territoriales para el PSEF.

Objetivo: Proponer el diseño de las políticas públicas que permitan la realización del PSEF.

Paso 5. Establecimiento de objetivos y prioridades.

Descripción: En este paso deben establecerse, según su prioridad, las metas y objetivos a lograr con la política territorial asociada al PSEF, los cuales estarán influenciados por factores como el clima político interno y externo, las condiciones económicas, sociales, el entorno internacional, entre otros. Estos objetivos deben ser formulados primero en

términos generales y después en términos operativos, señalándose en cada caso las expectativas de cumplimiento a partir del problema público al cual se le esté dando tratamiento. En la aplicación de este paso participan todos los actores involucrados que fueron seleccionados en la fase I y el responsable es el CAM.

Técnicas: análisis documental, trabajo en equipos, discusión grupal.

Paso 6. Adopción de la alternativa o combinación de alternativas.

Descripción: Se procede al análisis de las diferentes políticas territoriales que se articulen con las empresas Agroforestales del territorio y para su implementación deberá someterse a consulta de todos los actores involucrados. En este paso los miembros del CAM y de las entidades seleccionadas, que están implicadas en las alternativas objeto de valoración, deberán hacer las consultas pertinentes con las instituciones de subordinación nacional y local en función de analizar las que se articulan con las políticas y otros instrumentos de gestión que estén definidos a estos niveles, discriminando aquellas alternativas que no cumplan con este requisito. Serán aprobadas definitivamente en la AMPP, a partir del voto directo y público de sus miembros.

Técnicas: análisis documental, trabajo en equipos y discusión grupal.

Fase IV. Implementación de las políticas territoriales para el PSEF.

Objetivo: Ejecutar los programas y proyectos para la implementación del PSEF.

Paso 7. Identificación de los programas y proyectos a ejecutar.

Descripción: En este paso deben definirse los programas y proyectos a ejecutar considerando los diferentes servicios ecosistémicos forestales, mediante un marco legal donde se defina el aporte monetario a pagar. El sistema de pago a utilizar será el propuesto por, (Domínguez, 2008). Se deberán identificar aquellos programas a diseñar para poder implementar cada una de las políticas formuladas según prioridades. Puede darse el caso de que un mismo programa permita total o parcialmente implementar más de una política. Los programas y proyectos que se conciben se incorporan a la Estrategia de Desarrollo Municipal que gestiona el gobierno como herramienta de planificación territorial. En la aplicación de este paso participan los miembros del GMDL, el CAM, las empresas Agroforestales y el CITMA, invitando a directivos y productores destacados en entidades del territorio. Se deberá aprobar en la AMPP la cartera de programas y proyectos asociada a la implementación de las políticas territoriales diseñadas.

Técnica: trabajo en equipos, discusión grupal, tormenta de ideas.

Paso 8. Diseño y selección de programas y proyectos.

Descripción: Para la formulación de los programas debe tenerse presente la combinación en cada uno de proyectos y/o acciones relacionadas con las investigaciones, la transferencia de tecnologías, la capacitación, la preservación del medio natural, la atención y estimulación a los actores, entre otros aspectos que son los que garantizarán la gestión integrada del PSEF, se procede a la confección de los mismos mediante el método de capacitación-acción-capacitación. En la aplicación de este paso participan los miembros del GMDL, el CAM, las empresas Agroforestales y la Universidad de Pinar del Río (UPR) “Hermanos Saiz Montes de Oca”. Una vez concluido el diseño de los programas y proyectos se deberá rendir cuenta a la AMPP sobre la marcha del proceso.

Técnicas: trabajo en equipos, discusión grupal y análisis documental.

Paso 9. Ejecución de los programas y proyectos.

Descripción: La base para la implementación del proceso de gestión de políticas territoriales para el PSEF la constituyen los programas, proyectos y su concreción en los planes de cada año y en los cronogramas de ejecución de cada proyecto en particular, que hayan sido aprobadas en el plan y presupuesto y, por tanto, se puedan efectuar los contratos para garantizar los recursos de todo tipo necesarios. Participan en la ejecución de los programas y proyectos las empresas Agroforestales, el CAM y el CITMA, y otros actores que se consideren necesarios.

Técnicas: toma de decisiones multicriterio discreta, diagrama de Gantt.

Fase V. Evaluación y medición del impacto de las políticas territoriales.

Objetivo: Evaluar los resultados derivados del proceso de gestión de políticas territoriales para el PSEF.

Paso 10. Diseño y ejecución de la evaluación.

Descripción: Del seguimiento y control al proceso de ejecución de programas y proyectos se deriva el análisis de las causas de las desviaciones y la toma de medidas correctivas durante todo el proceso para su evaluación. Se crearán grupos técnicos temporales para la evaluación de las políticas territoriales garantizando una heterogeneidad en su composición a partir de las especificidades de la política de que se trate. Se procede a diagnosticar las condiciones objetivas para la realización de la evaluación de impacto de las políticas territoriales. Se revisarán los aspectos esenciales en la identificación y formulación de la política para el conocimiento detallado de la misma. Se seleccionan las muestras, y los instrumentos a utilizar para evaluar el impacto de las políticas territoriales y se procede a su aplicación.

Técnicas: trabajo en equipos, discusión grupal, encuesta, entrevista.

Paso 11. Procesamiento y análisis de los resultados y retroalimentación.

Descripción: En este paso se realiza el procesamiento y análisis de los resultados obtenidos con la aplicación de los pasos restantes, y posibilita el perfeccionamiento continuo del procedimiento, definiendo acciones a seguir, las que tendrán como propósito garantizar el cumplimiento de lo planificado en tiempo, con calidad y en el marco de lo presupuestado. En dependencia del momento de la evaluación de impacto de la política pública, se pueden redefinir las dimensiones, variables e indicadores de impacto de las políticas territoriales; incorporar acciones al proyecto a partir de resultados y efectos evaluados y/o proyectar la evaluación en un tiempo posterior estimado que permita evaluar el impacto esperado y sus efectos. Este último paso permite conectar la etapa de evaluación y medición del impacto con la de identificación de problemas públicos debido a que como parte de la evaluación se estudia el problema público que le dio origen a la política, el cual puede estar solucionado, parcialmente solucionado o no solucionado, esto se convertirá en insumo, junto con el resto de los instrumentos de diagnóstico que se explican en la Etapa I, para continuar el proceso de gestión de políticas territoriales.

Técnicas: discusión grupal, diagrama de Ishikawa, árbol de problemas.

RESULTADOS

Se implementaron parcialmente en el municipio de Pinar del Río, Cuba, los primeros cinco pasos del procedimiento propuesto, donde las principales instituciones involucradas fueron, el CAM, la empresa Agroforestal Pinar del Río y la empresa de la Agricultura, los principales resultados obtenidos fueron los siguientes:

Paso 1. Determinación de los actores que influyen en el proceso de gestión de las políticas territoriales para el PSEF.

Se destaca el papel que juega el gobierno municipal en la implementación del PSEF en el diseño de un conjunto de acciones que permitan establecer el sistema de pagos para estos servicios, de hecho, es el actor principal en el proceso de gestión, de sus decisiones depende todo el desarrollo del mismo, según se ha venido demostrando en el progreso de la presente investigación. Para la identificación de los demás actores que influyen en el proceso de gestión de las políticas territoriales para el PSEF, se partió de la experiencia de un grupo de expertos en el tema y la legislación vigente, e identificando los proveedores y beneficiarios de los servicios ecosistémicos forestales, definiendo un grupo de criterios para su selección. En este grupo participaron 8 expertos, los cuales cuentan con una experiencia laboral de más de 10 años, en el sector forestal, otros como académicos y algunos como dirigentes del gobierno municipal.

Los criterios para definir los proveedores de los servicios ecosistémicos forestales son: Todos los posibles gestores de áreas forestales reconocidos por la Dirección Nacional Forestal. Según la Ley Forestal, Ley 85, es patrimonio forestal todo árbol con sentido de aprovechamiento en cualquier parte del territorio nacional, aun así, la Dirección Nacional Forestal reconoce un grupo de entidades y organismos del sector estatal que gestionan áreas forestales, donde realizan actividades de establecimiento, mantenimiento, conservación de bosques, que por hecho se convierten en ofertantes directos de servicios ecosistémicos forestales y quienes deben de recibir una compensación por desarrollar dicha actividad.

Para identificar los beneficiarios se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

Personas naturales y jurídicas que se benefician de los servicios ecosistémicos forestales y reciben un ingreso en su gestión, los cuales son: empresa de la Agricultura con la utilización de los suelos, empresa de Recursos Hidráulicos con la utilización del agua, empresas Turísticas, empresa de Componentes Electrónicos. Personas naturales y jurídicas que contaminan el medio ambiente y reciben un ingreso en su gestión, las cuales son: empresa La Conchita, el Combinado Lácteo, empresas de Turismo, empresa de Recursos Hidráulicos, Ministerio de la Agricultura, Peluquería Ilusión, restaurantes por cuenta propia, las empresas Pesqueras (EPICOL y Pescario).

Paso 2. Sensibilización y capacitación de los actores involucrados.

Se realizaron tres talleres con los diferentes actores involucrados, los cuales fueron: trabajadores de la empresa Agroforestal, directivos del gobierno en el Municipio, trabajadores de la empresa de la Agricultura, miembros del Grupo Nacional Agroforestal, los cuales permitieron la sensibilización con la temática desarrollada y se determinaron las necesidades de capacitación donde el Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA) de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UPR será el máximo responsable de conjunto con el Vicepresidente de Economía que es el encargado en el gobierno de llevar a cabo las tareas relacionadas con el medio ambiente. Para ello se desarrollaron las siguientes acciones: Se efectuaron dos cursos de capacitación titulados, las políticas territoriales y la incorporación de los servicios ecosistémicos forestales, los actores involucrados fueron, funcionarios del gobierno que atienden la parte forestal, subdelegados de la Agricultura, trabajadores de la empresa Agroforestal, entre otros. Los contenidos impartidos fueron: Servicios ecosistémicos forestales. Su conceptualización e importancia. Pagos por servicios ecosistémicos. La importancia de su aplicación. Importancia de la gestión de políticas territoriales en la implementación del PSEF. Se desarrollaron tres talleres con los diferentes actores involucrados en el proceso, el primer taller con los Vicepresidentes de

los gobiernos municipales en la provincia, para ver cómo se incorpora el PSEF en las estrategias de desarrollo municipal y las políticas que deben definirse en el marco de esas estrategias para ese pago. Un segundo taller con los delegados de la Agricultura en el municipio y subdelegados que atienden la parte forestal en el municipio, para trabajar con ellos tema de la importancia del PSEF y como eso se maneja como política pública y un tercer taller con los que llevan la parte contable de la empresa Agroforestal, los especialistas en contabilidad, para ver desde el punto de vista técnico como se contabiliza ese proceso, del PSEF.

Se efectuaron visitas a diferentes lugares en el municipio donde se pudieron observar la presencia de servicios ecosistémicos forestales, alguno de estos lugares fueron: kilómetro 13 de la Carretera de la Coloma (Unidad Básica de Producción Forestal Las Taironas, el Km 14 de la carretera Luis Lazo donde se encuentra la Unidad Básica de Producción Forestal Cerro de Cabra, un área de 25,4 km del lote de la Autopista Nacional, 2 lotes en la zona 7 matas y lote Las Canas, dentro de los servicios observados se encontraron, protección de suelos, protección a la biodiversidad, bellezas escénicas y protección a las cuencas hidrográficas. Se propiciaron diferentes espacios de participación e intercambio entre los actores locales y nacionales con el objetivo de presentar los resultados logrados, donde se efectuó una reunión de trabajo entre funcionarios del gobierno, de la Delegación de la Agricultura y el Grupo Agroforestal Nacional, para ver el tratamiento y la importancia de estos temas, la necesidad de concebir el PSEF a nivel del grupo y que los gobiernos lo consideren como parte de sus políticas, los actores involucrados fueron: el subdelegado que atiende la parte forestal por el Grupo Agroforestal de la Dirección Forestal, el Vicepresidente que atiende la parte económica del gobierno municipal de la Agricultura, y los especialistas del Centro de Estudio CE-GESTA que trabajan el tema por la UPR. Los resultados logrados en el territorio que se presentaron en este espacio de intercambio fueron: se expusieron los problemas públicos, los objetivos, las prioridades, la composición del grupo, los instrumentos que se iban aplicar para las encuestas, los resultados de las regularidades que había en el municipio, los problemas, las potencialidades, los servicios ecosistémicos que tenemos en el territorio.

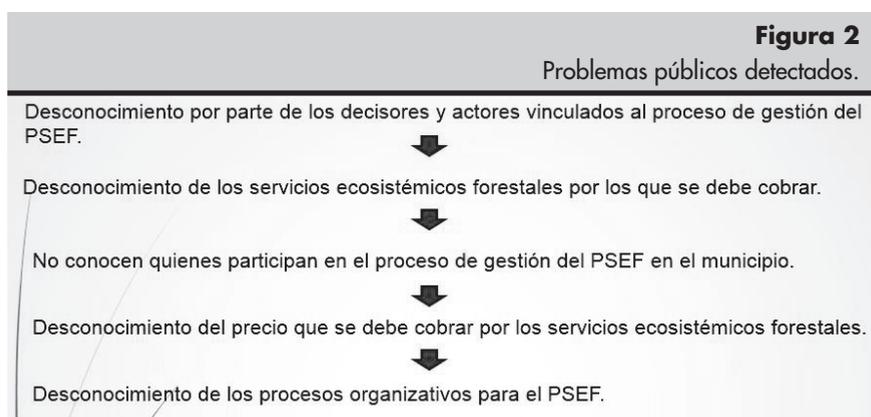
Paso 3. Identificación y clasificación de problemas.

En este paso se realizaron diferentes entrevistas a los actores involucrados en el proceso de gestión de políticas territoriales para efectuar dicho pago, los mismos fueron: subdelegados de la Agricultura que atienden la parte forestal, director de la Empresa Agroforestal, Vicepresidente del CAM que atiende la parte forestal, a miembros del Grupo Nacional Agroforestal, al Consejo de Dirección de la Empresa Agroforestal Pinar del Río y a los compañeros de ECOVIDA del CITMA, finalmente se obtuvieron los siguientes problemas:

Desconocimiento por parte de los decisores y actores vinculados al proceso de gestión del PSEF; desconocimiento de los servicios ecosistémicos forestales por los que se debe cobrar; no conocen quienes participan en el proceso de gestión del PSEF en el municipio; desconocimiento del precio que se debe cobrar por los servicios ecosistémicos forestales y desconocimiento de los procesos organizativos para el PSEF.

Paso 4. Análisis de los problemas públicos relativos al PSEF.

En este paso se procede al análisis de los diferentes problemas detectados y las causas que lo originan, ver figura 2.



Fuente: Elaboración propia.

Las causas del primer problema público obtenido fueron: desconocimiento de los resultados de I+D desarrollados en la UPR, relacionados con el PSEF y deficiente proyección de la formación postgraduada de los profesionales del territorio en temas relacionados. La causa del segundo problema es: las investigaciones anteriores que realizan una posible valoración de los servicios ecosistémicos forestales, no lo hacen a partir de un conocimiento previo de la actividad forestal, ignorando el papel que pueden desempeñar los planes de manejo forestal, el plan de ordenación forestal y los criterios e indicadores forestales en la fundamentación e identificación de los servicios mencionados, por los cuales se puede establecer el sistema de pago. Del número tres es: los efectos que generan los paradigmas establecidos a nivel internacional con metodologías para la valoración económica de los servicios ecosistémicos forestales, que no han logrado resolver problemas relativos el valor de los mismos, no identifican claramente su mercado. Para Cuba, con su estructura organizacional empresarial facilita claramente visualizar dicho mercado, pues cada empresa tiene definido su objeto social para su actividad económica. En el paso uno de este procedimiento se describen los actores que deben participar en este proceso, de hecho, representan una parte importante los que conforman el mercado de

estos servicios. Del cuatro: la misma causa anterior se ajusta a este problema donde estas metodologías no han logrado resolver problemas relativos al valor de los servicios ecosistémicos forestales, estableciendo el precio básicamente a través del método de valoración contingente, tomando como principio la disposición voluntaria a pagar por los servicios y del cinco las causas fundamentales son: carencias de espacios donde los actores e investigadores vinculados al proceso de gestión del pago por servicios ecosistémicos forestales, puedan debatir sobre problemas y resultados de I+D desarrollados relativos a dicho pago, trabas burocráticas para la implementación de resultados de I+D desarrollados, pues requiere de la intervención de las máximas instancias de gobiernos para la toma de decisiones.

Paso 5. Establecimiento de objetivos y prioridades.

En este paso se deben establecer los objetivos por cada uno de los problemas identificados anteriormente. Ver tabla 1

Tabla 1	
Problemas identificados y objetivos establecidos.	
Problemas	Objetivos
Desconocimiento por parte de los decisores y actores vinculados al proceso de gestión del PSEF	Propiciar un cambio de actitud por parte de los decisores y actores vinculados al proceso de gestión del PSEF con la capacitación de estos
Desconocimiento de los servicios ecosistémicos forestales por los que se debe cobrar	Identificar los servicios ecosistémicos forestales por los que se debe cobrar a partir de razonamientos proporcionados con las herramientas de la actividad forestal en Cuba
No conocen quienes participan en el proceso de gestión del PSEF en el municipio	Sensibilizar a los decisores y actores vinculados al proceso de gestión del pago por servicios ecosistémicos forestales con el mercado de estos servicios e instituir los criterios y principios que deben regir el pago por servicios ecosistémicos forestales
Desconocimiento del precio que se debe cobrar por los servicios ecosistémicos forestales	Establecer con las herramientas que proporciona la economía para perfilar precios, el porcentaje que deben aportar los beneficiados de los servicios ecosistémicos forestales a partir de los ingresos que reciben de su actividad fundamental
Desconocimiento de los procesos organizativos para el PSEF	Establecer el SPSEF a escala local, donde los fondos recaudados se destinarán al establecimiento, mantenimiento y conservación de los bosques y con ello se garantizan las acciones necesarias para dar cumplimiento a los establecido en las diferentes leyes, regulaciones relacionadas con el tema y de hecho a las orientaciones del Estados sobre el cambio climático

Fuente: Elaboración propia.

Con cada uno de los objetivos definidos lo que se pretende es lograr el reconocimiento económico, político y social de los servicios ecosistémicos forestales con el establecimiento del Sistema de Pagos por Servicios Ecosistémicos Forestales (SPSEF) a escala local. Además, propiciar que las empresas Agroforestales garanticen la calidad de la existencia de los servicios ecosistémicos forestales, pues todos los decisores y actores vinculados al proceso de gestión del PSEF exigirán por ello.

Dentro del procedimiento se proponen una serie de políticas públicas relacionadas con los servicios ecosistémicos forestales, las cuales se muestran a continuación:

1. Insuficientes fondos para la protección de las áreas forestales y sus servicios ecosistémicos en el municipio.
 - Garantizar la capacitación a actores locales, sobre la necesidad de proteger los bosques y los servicios que estos brindan; además de la importancia de implementar el pago por servicios ecosistémicos forestales.
 - El fondo recaudado por este concepto debe sustentar las actividades que realizan las entidades agroforestales, dirigidas al establecimiento, mantenimiento y a la conservación de sus bosques.
 - Las tasas a pagar han de establecerse basándose en los principios de equidad, en correspondencia con los ingresos económicos de las personas obligadas al pago.
2. Establecer como principios para el reconocimiento político- socioeconómico del pago de los servicios ecosistémicos en los territorios, los siguientes:
 - El pago, no debe depender de un acto de generosidad (acto de pago voluntario) para con la naturaleza, sino, un derecho propio de cobro de la misma.
 - Pague: “todos los que se beneficien económicamente de los servicios ecosistémicos”
 - Pague: “aquel que de alguna manera afecte el medio ambiente y obtengan un ingreso en el desarrollo de una actividad económica”.
3. Las tasas a cobrar, además: deben constituir una vía para recaudar ingresos, que han de contribuir a las exigencias del desarrollo económico-social del país, garantizando que los servicios ecosistémicos que ofrecen los bosques, sean con la mayor calidad, pues en ello va implícito la existencia de la Humanidad.
4. El pago de las tasas se registrará por el establecimiento de una normativa, que así lo reconozca, para ello, debe jugar un papel fundamental la Asamblea Nacional de Poder Popular de la República de Cuba y los organismos competentes.
5. Se entiende por beneficiados de los servicios ecosistémicos forestales a:

- Personas Naturales, la persona física con capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones tributarias, que se beneficien de los servicios ecosistémicos forestales y otro grupo de personas con estas características, que de alguna manera afecte el medio ambiente y obtengan un ingreso en el desarrollo de una actividad económica.
 - Persona Jurídica, las empresas estatales, cooperativas, organizaciones sociales, políticas y de masas, sociedades civiles y mercantiles, asociaciones, organizaciones, fundaciones y demás entidades con capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones tributarias, que se beneficien de los servicios ecosistémicos forestales y otro grupo de personas con estas características, que de alguna manera afecte el medio ambiente y obtengan un ingreso en el desarrollo de una actividad económica.
6. Las tasas a cobrar se aplicarán a los ingresos anuales de los beneficiados considerando el Año Fiscal, que comprenderá un período de doce meses que coincide con el año natural. El primer año fiscal, será el período que comienza a partir de la fecha en que el sujeto queda obligado a contribuir y finaliza en el cierre del ejercicio económico.
 7. Los ingresos anuales serán reconocidos por una Declaración Jurada, que es el documento mediante el cual, se hace la determinación de la deuda por el depositario, quien queda obligado con el contenido y exactitud de los datos consignados en ella y puede ser sancionado conforme a derecho si la presenta con inexactitud, incompleta o fraudulenta.

DISCUSIÓN

El Consejo de la Administración Municipal (CAM), es el encargado de gestionar los recursos necesarios para cumplir con calidad los niveles de producción y prestación de servicios requeridos, con un enfoque sostenible, en correspondencia con los intereses locales. Es el organismo capacitado para establecer políticas territoriales encaminadas a influir en el desarrollo de la localidad, de aquí que una alternativa para darle solución a lo antes mencionado, es la propuesta de un procedimiento para la gestión de políticas públicas asociadas al pago por servicios ecosistémicos forestales, que permita captar ingresos y estos puedan revertirse en financiamiento para el mantenimiento y conservación del medio ambiente en la localidad. Se destaca que existe un grupo de legislaciones relacionadas con el tema en común las cuales son: Leyes y Decretos-Leyes, que establecen la responsabilidad que tienen las Empresas Agroforestales ante la sociedad, en el establecimiento, mantenimiento y conservación de los bosques, desde la Constitución de la República se reconoce su vinculación con el desarrollo económico social y ambiental.

Aparece posteriormente la Ley No. 81 Ley de Medio Ambiente en cuyos artículos 3, 4, 9, 13, 61, 62, 62, 64 y 79, se establecen un conjunto de deberes, acciones ambientales para un desarrollo sostenible, objetivos, contexto jurídi-

co, principios, que orienten las acciones de las personas naturales y jurídicas en materia ambiental, medidas de conservación y transformación planificada, en la utilización de los recursos naturales, desarrollando los sistemas de vigilancia y control requeridos y otras orientaciones encaminadas a la protección del medio ambiente por su significación en el contexto socio-económico. En la Ley No. 85 Ley forestal, se define el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible de los recursos forestales, con el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF), cuyo objetivo principal es la promoción y financiamiento de proyectos y actividades dedicadas a conservar y desarrollar estos recursos, especialmente en lo que concierne a inventarios, ordenación, protección e investigación. Todos estos elementos fueron los que nos permitieron desarrollar dicho procedimiento. Se plantea que el tema de investigación carece de un marco legal en el país, aunque anteriormente se hicieron algunas acotaciones de algunos decretos, leyes, que existen con relación al tratamiento que se le da en Cuba al Medio Ambiente.

La aplicación de los cinco pasos le permitió al Municipio desarrollar un curso de capacitación con los diferentes actores involucrados en la investigación, además en dicho curso participaron miembros del Grupo Nacional Agroforestal, donde se expusieron diferentes ideas con relación al tema de estudio y se logró insertar dentro del grupo el tema de las políticas públicas para los servicios ecosistémicos forestales.

En resultados de investigaciones consultados los autores coinciden con lo planteado por (Capera, & Galeano, 2017), las políticas públicas son un campo de investigación que tiene múltiples posibilidades al interior de la administración pública y la ciencia política, para generar procesos que tengan como referente las teorías, las acciones y los modelos de aplicación en la sociedad civil. En esa perspectiva, queda la ardua tarea de seguir avanzando en función de construir resultados que tengan en cuenta elementos económicos, políticos, administrativos, organizacionales, conductuales y de amplia planificación en las prácticas, que dan viabilidad a los proyectos de intervención social, estos encargados de materializar la formulación y aplicación de una política pública, un programa social o un proyecto político al interior de la sociedad civil y las instituciones públicas latinoamericanas. Los autores asumen la posición de (Gómez, 2012) donde expone que es de vital importancia que las políticas públicas pueden calificarse según la intencionalidad predominante, en las siguientes categorías, donde las políticas públicas asociadas a los servicios ecosistémicos forestales se incluyen dentro de la categoría políticas protectoras de bienes considerados de interés público. Se comparte la idea de Díaz, (2020, p. 193-194), donde expone que “existe un desconocimiento sobre mecanismos para implementar la gestión de políticas territoriales asociadas al pago por servicios ecosistémicos forestales y además se carecen de políticas, normas, leyes y mecanismos a nivel nacional y municipal que faciliten la implementación de políticas territoriales para establecer el pago por servicios ecosistémicos fo-

restales”. Además, coincidimos con Torres, 2018), donde señala que “una de las principales limitaciones para impulsar estos procesos de gestión está en la falta de identificación de políticas de desarrollo en el ámbito municipal como parte de las estrategias de desarrollo local, con los correspondientes programas y proyectos para su implementación.

Los autores consideran que los servicios ecosistémicos pueden ser definidos como las condiciones y procesos mediante los cuales los ecosistemas y las especies, que habitan en ellos, mantienen la vida humana y son determinados por su contribución al bienestar humano, al ser el producto final de diversas funciones ecosistémicas (clima, agua, erosión), que pueden proveer bienes tangibles tales como madera o los alimentos, resultado de diferentes procesos del ecosistema (Valdés Quintero et al., 2017, pp. 19-20).

CONCLUSIONES

1. Los estudios teórico realizados permitieron fundamentar la relación entre proceso de gestión de políticas territoriales y el pago por servicios ecosistémicos forestales, concretadas en un conjunto de decisiones que desarrollan los gobiernos, para gestionar el pago y permitan negociar las funciones ecosistémicas que realizan las formaciones boscosas que benefician a personas o instituciones jurídicamente reconocidas, donde los aportes que realizan, se reviertan en un financiamiento con el objetivo de fortalecer las actividades de establecimiento, mantenimiento y conservación de los bosques en las comunidades donde se brinden estos servicios.
2. Con la implementación del procedimiento se contribuye a establecer el pago por servicios ecosistémicos forestales, a partir de la implicación de los actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos provenientes de dicho pago, que propicia fuentes de financiamiento adicionales para el establecimiento, mantenimiento y conservación de los bosques, contribuyendo a que las Empresas agroforestales minimicen el uso de financiamientos provenientes del presupuesto estatal, todo permitirá el reconocimiento político, económico y social de los mismos.
3. El haber dado seguimiento al orden metodológico propuesto por Torres (2016) y la investigación de Domínguez (2008), durante el desarrollo de la investigación permitió obtener una serie de regularidades y problemas públicos y con ello identificar y establecer las acciones en cada momento para lograr conformar las políticas públicas relacionadas con los servicios ecosistémicos forestales en el municipio de Pinar del Río, Cuba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Capera Figueroa, J.J. & Galeano David, H.J. (2017). Las políticas públicas un campo de reflexión analítica entre la ciencia política y la administración pública latinoamericana. *Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 19 (2): 366 – 387.
- Capote Pérez, R., Torres Páez, C. C., & del Castillo Sánchez, L. (2018). Retos de la Administración Pública para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local. *Cooperativismo y Desarrollo*, 6(2), 179-197 <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/206>.
- Costanza, R., de Groot, R., Braat, L., Kubiszewski, I., Fioramonti, L., Sutton, P., Farber, S., & Grasso, M. (2017). Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go? *Ecosystem Services*, 28, 1- 16. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2017.09.008>.
- Díaz Pando, J.C., Domínguez Junco, O., & Acosta Oramas, M. (2020) “Caracterización de la gestión de políticas públicas para el pago por servicios ecosistémicos forestales”. *COODES* (8)2 (mayo-agosto), 183-196 <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/298>.
- Domínguez, O. (2008). *Metodología para la elaboración de un sistema de pago por servicios ambientales forestales. Estudio de Caso: Empresa Forestal Integral (EFI) Viñales*. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Forestales. <http://repeco.upr.edu.cu>.
- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Facultad Nacional de Salud Pública* 30(2), 223-236. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12023918011>.
- Lobelle Fernández, G. (2017). Políticas públicas sociales: Apuntes y reflexiones. 6(14), 81-96.
- Ministerio de Justicia(1998). Ley No 85 Forestal. Gaceta Oficial de la República de Cuba. <https://www.google.com/search>.
- Ministerio de Justicia (1997). Ley No 81 Forestal. Gaceta Oficial de la República de Cuba. <https://www.google.com/search>.
- Portela, L., Rivero, A., & Portela, L. (2019). Valoración Económica de bienes y servicios ecosistémicos en montaña de Guamuñaya, Cienfuegos, Cuba. *Universidad y Sociedad*, 11(3), 47-55. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1221/1260>.
- Torres Páez, C. C. (2016). *Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba. Pinar del Río, Cuba*. Tesis presentada en opción al título de Doctor en Ciencias Económicas. <http://repeco.upr.edu.cu>.
- Yáñez Sarmiento, M. M., Medina Peña, R., & Gonzaga Añazco, S. J. (2019). Evaluación contable de los servicios ecosistémicos en las empresas ecuatorianas. *Agroecosistemas*, 7(1), 166-170. <https://aes.ucf.edu.cu/index.php/aes/article/view/262>.

- Torres Páez, C. C., Gómez Ceballos, G., González Pérez, M., Ares Fuego, E., Cardoso Carreño, R., & Flores Lóriga, J. (2018). Modelo para la gestión de políticasterritoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 8(1). <http://www.revistacuba.cu/index.php/revacc/article/view/405>
- Domínguez Junco, O., Medina Peña, R., & Medina de la Rosa, R. E. (2017). Armonía, Individualidad y unidad histórica de los servicios ecosistémicos de los bosques tropicales. *Revista Científica Agroecosistemas*, 5(1), 23-33. <https://aes.ucf.edu.cu/index.php/aes/article/view/95>
- Valdés Quintero, J. C., Castro Castro, C. A., Pérez Garcés, H., & Escobar, J. F. (2017). Procesos de Geoprocesamiento en la Espacialización de Servicios Ecosistémicos en Áreas de Interés Local. *Ingenierías USBMed*, 8(1), 19-28. <https://doi.org/10.21500/20275846.2672>
- Valenzuela, D. W. (2003). Desarrollo local: ¿un nuevo paradigma? En *Territorio local y desarrollo. Experiencias de Chile y Uruguay* (pp. 9-13). Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=252>