

Externalidades positivas de las montañas:

Valorización a través de las políticas y los mercados

Documento de debate para el Tercer encuentro del Grupo de Adelboden

Richard Robinson



Richard Robinson, consultor
46 High Street
FORTROSE IV10 8TF
Reino Unido
+44 (0)1381 621566
info@richardrobinson.eu
www.richardrobinson.eu

Este documento de debate fue encargado por el Proyecto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M) de la FAO-Naciones Unidas junto con Euromontana, la asociación para las áreas de montaña europeas.

Se trata de una contribución al proceso de desarrollo de políticas en el que están implicadas otras agencias (incluidas la Comisión Europea y la OCDE) y ONG (incluida Euromontana).

El documento ha sido elaborado en el marco de un contrato de estudio, y de su contenido es responsable el autor.

Agradecimientos

Este documento fue desarrollado con los consejos de Cecile Levret y Frank Gaskell, Dominique Legros y Takumi Sakuyama, y Gerard Viatte. Estoy muy agradecido por sus ayudas.

Richard Robinson, octubre de 2007

Índice

Prólogo	1
Introducción	3
Descripción del contexto.....	5
El papel de las externalidades de las montañas	5
Personas y procesos implicados en las externalidades.....	6
Una contribución potencial al desarrollo sostenible de las montañas.....	8
Mecanismos	10
El debate de las políticas	10
Cuestiones, recomendaciones y preguntas.....	11
Un número restringido de programas y políticas exitosos.....	11
Medio ambiente y cultura: muy valiosos, pero amenazados	11
Cuestiones económicas clave: fases del desarrollo y reducción de la pobreza.....	12
El nivel de desarrollo influye en los valores y en los mecanismos de valorización	12
Una forma de reducir la pobreza	12
Mejorar los beneficios de la valorización de las externalidades positivas.....	14
Gobernabilidad: una amplia gama de partes interesadas a todos los niveles	18
El sector privado: una parte interesada principal	18
Participación y creación de capacidad: dos claves para el éxito	19
Efectos de las instituciones y las leyes en las zonas de montaña	20
Evaluación, seguimiento, adaptación e investigación	20
Un enfoque integrado y holístico del sistema de las montañas.....	21
Sumario de recomendaciones	24
Sumario de preguntas	24
Anexo 1: Ejemplos y experiencias.....	26
Externalidades positivas.....	26
El nivel de desarrollo económico y el valor de las externalidades positivas ..	27
Economía y valorización.....	28
La cultura de montaña.....	29
El valor de la cultura de montaña.....	30
Cultura y valorización.....	30
Instituciones y gobernabilidad	31
Papel de las instituciones en el análisis del valor.....	31
El papel de las instituciones en la valorización	32
El cambio.....	34

Anexo 2: Definición y elementos problemáticos	35
Externalidades	35
¿Qué pretendemos decir?.....	35
¿Qué son las externalidades de las montañas?	37
¿Quiénes están implicados?	39
¿Cuál es el valor de las externalidades positivas?	42
Valoración	43
Otros enfoques.....	44
Desarrollo sostenible en las montañas.....	45
Necesidades y retos	45
El papel de las externalidades positivas en el desarrollo	45
La gobernabilidad.....	49
Costes de transacción (incluida la elección del destinatario).....	51

Prólogo

El objetivo del Proyecto de múltiples partes interesadas de la FAO (2005–2007) para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M) es apoyar los medios de vida rurales de las poblaciones de montaña mediante la facilitación del diseño, análisis, aplicación y evaluación de paquetes de políticas y procesos institucionales pertinentes que fomenten la ADRS en regiones de montaña a escala nacional, regional y mundial.

En línea con su objetivo de **“fortalecer los medios de vida de las poblaciones de montaña con políticas mejoradas para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles”**, el plan de trabajo del proyecto se centró en las tres siguientes **prioridades interrelacionadas**:

- **evaluar las fortalezas y debilidades de las políticas de montaña**, incluyendo los aspectos sociales, económicos, institucionales y medioambientales, en relación con los principios de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles;
- **analizar las externalidades positivas y negativas de las regiones de montaña** mediante un examen comparativo de las herramientas y métodos existentes;
- **y fortalecer las instituciones locales** mediante el desarrollo de materiales y sesiones de formación, en estrecha colaboración con ONG, asociaciones de productores, cooperativas, etc.

El proyecto cuenta con una red de **coordinadores regionales**, de los que **EUROMONTANA es el correspondiente a Europa**. Los coordinadores regionales facilitan el intercambio de información, la comunicación y la coordinación y trabajo en red con otros asociados, al tiempo que ayudan al diseño y aplicación de actividades prioritarias; concretamente, en el caso de EUROMONTANA, a la valorización de las externalidades positivas en las regiones de montaña.

Asimismo, el proyecto se beneficia del **asesoramiento y ayuda del Grupo de Adelboden**, fundado al final de la Conferencia Internacional sobre ADRS en regiones de montaña organizada por el Gobierno suizo en junio de 2002.

Los éxitos y fracasos de las políticas no dependen únicamente de sus contenidos, sino que están relacionados también con el contexto en el que se desarrollan y aplican. Así pues, el Proyecto ADRS-M pone un énfasis particular en el examen de los procesos e instituciones implicados en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas, es decir, en el denominado **marco de Políticas, Instituciones y Procesos (PIPs)**, por sus siglas en inglés; véase ADRS-M FAO, 2007)

Introducción

La mayoría de la gente tiene una idea de lo que son las externalidades positivas de las economías de montaña, aunque puede que no use un vocabulario económico para describirlas. Agua limpia, naturaleza, lugares para disfrutar de excursiones a pie, comunidades y formas de vida tradicionales son algunas de las más conocidas. En términos económicos, éstas son externalidades positivas, y si bien a primera vista parecen bastante obvias, su papel en las economías locales y nacionales es, sin embargo, complejo.

Las externalidades han formado parte del debate sobre política rural al menos durante veinte años. El aumento a nivel mundial del interés en las negociaciones comerciales internacionales y el desarrollo sostenible les ha conferido un énfasis especial. Muchos de quienes diseñan las políticas en las zonas de montaña ven ahora las externalidades positivas como un elemento clave que ofrece grandes oportunidades para el desarrollo sostenible de las montañas.

Las áreas de montaña están sometidas a rápidos cambios, tanto social como económica y medioambientalmente. Muchas de sus características y valores específicos están en peligro de extinción, aun cuando son muy apreciados por la sociedad. En muchas zonas de montaña han sido desarrollados paisajes culturales, con externalidades positivas asociadas como la biodiversidad y el suministro de agua, pero presiones económicas externas y medioambientales están operando un cambio radical en éstas, a menos que existan políticas apropiadas para garantizar la provisión continuada de externalidades. En el fondo de esta cuestión se encuentra la pregunta de si pueden sobrevivir las comunidades de montaña y, en caso afirmativo, cómo pueden hacerlo. **Las externalidades positivas pueden ayudar a sobrevivir a las comunidades de montaña; sin las comunidades, muchas de las externalidades positivas no sobrevivirán.**

Hay un amplio abanico de experiencias relacionadas con este campo, al igual que existen algunas teorías sofisticadas, lo cual puede dificultar una visión completa del panorama. Por tanto, este documento no trata de entrar en todos los detalles, sino que **se dirige a los actores políticos que tienen que tratar con las cuestiones prácticas inmediatas**. Éste es un documento de debate que **invita a una discusión posterior**, particularmente a través de las cuestiones que serán consideradas durante el Tercer encuentro del Grupo de Adelboden. Este documento debería proporcionar a los participantes una visión general de los principios clave y de los últimos avances en las distintas circunstancias locales y regionales¹.

¹ El término “regional” se refiere en este documento a zonas como Centroamérica, la Unión Europea y el Hindu-Kush Himalaya. “Área/zona” y “local” se emplea para espacios enmarcados dentro de los distintos países.

El documento comienza esbozando los antecedentes y continúa identificando las cuestiones clave y formulando recomendaciones. También plantea algunas preguntas y sugiere áreas de investigación y desarrollo ulteriores. El Anexo 1 remite a ejemplos procedentes de todo el mundo para subrayar el vínculo entre teoría y práctica. El Anexo 2 se sirve de la bibliografía académica para explicar el estado actual de nuestro conocimiento de la teoría de las externalidades y su papel en el desarrollo sostenible.

Muchos de los ejemplos aquí citados están extraídos de estudios de caso existentes y de análisis efectuados por Euromontana² y el Proyecto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M)³ de la FAO. En el texto hay referencias a estas fuentes cuando es oportuno.

² <http://www.euromontana.org/>

³ <http://www.fao.org/sard/en/sardm/home/index.html>

Descripción del contexto

El papel de las externalidades de las montañas

Las *externalidades* son definidas como efectos colaterales de una actividad económica. Pueden ser *positivas* (p.ej., las que previenen inundaciones) o *negativas* (las que las causan); en el primer caso, no hay mercado para las externalidades, así que no pueden ser compradas ni vendidas. Sin embargo, sí es posible crear un mercado, en cuyo caso serán *interiorizadas* o *valorizadas*. Tal mercado abarca pagos por servicios ambientales (PSA), es decir, se paga a los agricultores para que mantengan un plan contra las inundaciones, así como el proceso de añadir valor a los productos básicos; por ejemplo, un paisaje cultural es valorizado cuando se usan imágenes de la zona para el mercado del queso local. El concepto de externalidades está estrechamente vinculado con otros términos descritos en el Cuadro 1.

Las externalidades son importantes en las áreas de montaña por varias razones:

- la agricultura de baja intensidad y los sistemas de silvicultura con fuertes externalidades positivas han persistido más que en otros sitios;
- las culturas y asentamientos tradicionales son más comunes;
- las zonas de montaña no pueden competir en los mercados masivos debido a las dificultades de las comunicaciones y a su reducida magnitud;
- las áreas de montaña cuentan con una ventaja competitiva en las cualidades medioambientales y culturales derivadas de las externalidades positivas.

Los principales tipos de externalidades de montaña aparecen en la Tabla 1 y son tratados en detalle en la página 35.

Tabla 1 – Principales tipos de externalidades en las montañas

Positivas	Negativas
Biodiversidad	
Protección del suelo y contra las inundaciones	Inundaciones y erosión/sedimentación
Calidad y suministro de agua	Contaminación (especialmente del agua)
Absorción de carbono	
Protección contra las avalanchas	
Protección contra los incendios	Incendios
Paisajes culturales	
Recreo al aire libre	
Comunidades rurales y patrimonio cultural	Emigración hacia la pobreza urbana; precio de apoyar a las comunidades de montaña no viables

Cuadro 1 – Términos

Amenidades, servicios de ecosistemas, externalidades y bienes públicos son términos relacionados, pero distintos.

Amenidades ha sido usado por la OCDE (OCDE, 1999) para describir los bienes culturales y naturales de las zonas rurales. Aunque el término también se asocia a recursos “patrimoniales”, se trata más bien de una forma suave de definir algunos de los recursos medioambientales esenciales para la vida.

Una alternativa es **servicios de ecosistemas**, usado frecuentemente en economía medioambiental (EFTEC, 2005). Este término no incluye recursos culturales.

Externalidades y bienes públicos cuentan con estrictas definiciones económicas, aunque en la práctica rara vez se reúnen todos los requisitos.

Varios trabajos se han ocupado de la **multifuncionalidad**, analizando hasta qué punto están vinculados la producción de productos básicos y la provisión de servicios, y los respectivos papeles de los mercados y las políticas (OCDE, 2001).

La sección ‘¿Qué pretendemos decir?’ (pág.35) esboza las relaciones entre algunos de estos términos. En este documento se hablará de externalidades, pero la mayor parte del contenido es también relevante para los otros términos.

Personas y procesos implicados en las externalidades

Antes de debatir el papel de las externalidades positivas en el desarrollo sostenible de las montañas, es importante tener una visión clara de **quién está implicado**. Asimismo, debe conocerse el papel de las **instituciones, leyes y grupos**.

Las externalidades son producidas conjuntamente con otros productos, así que hay una amplia variedad de personas involucradas en la producción y el consumo, la cual se puede dividir en tres grupos:

- Beneficiarios (de externalidades positivas), tales como turistas, usuarios de agua río abajo y consumidores de alimentos.
- Proveedores (de externalidades positivas), tales como agricultores y otros habitantes de las montañas.
- Terceras partes involucradas en la valorización, como los operadores turísticos.

Uno de los procesos que incluye a estos individuos es aquél en el que los beneficiarios deberían pagar a los proveedores por las externalidades positivas que reciben⁴. De este planteamiento se derivan dos preguntas: ¿qué valor dan los beneficiarios a las externalidades positivas y cuánto les cuesta a los proveedores seguir produciéndolas?

Otro proceso importante es la forma en que son tratados por la ley los **derechos de propiedad**. Algunas externalidades están controladas mediante derechos de propiedad, restringiendo, por ejemplo, el derecho de cualquiera a contaminar. Las externalidades positivas son manejadas a menudo mediante retribuciones. Sin embargo, los derechos de propiedad varían de un país a otro; por ejemplo, en algunos países, las personas tienen derecho a usar la tierra para el recreo, mientras que este uso es proporcionado en otros países mediante acuerdos voluntarios con los propietarios, sustentados mediante retribuciones. Hay países (especialmente los que cuentan con población autóctona) donde los derechos de propiedad están pobremente definidos, lo cual puede limitar la oportunidad de que dicha población obtenga retribuciones por el suministro de externalidades positivas. La distinción entre derechos de propiedad e incentivos económicos para las externalidades se trata en la página 41.

Estos procesos son debatidos a menudo en referencia a los individuos implicados (beneficiarios y proveedores, por ejemplo), pero en muchas zonas de montaña hay arraigadas tradiciones de **actividad comunal**, y algunos recursos están sujetos a **posesión en común**. Tales características pueden hacer bastante compleja la política de externalidad, pero se trata de una fortaleza de la que no disponen muchas áreas no montañosas. El hecho de que muchas externalidades positivas sean bienes públicos sugiere que los enfoques comunitarios respecto a la producción y al consumo pueden resultar especialmente apropiados. Desde un punto de vista cultural, las tradiciones comunales son, por supuesto, una externalidad positiva en sí mismas. Hay descripciones de experiencias sobre derechos comunitarios en la página 30, y los principios subyacentes se encuentran en la página 40.

⁴ Los principios implicados están descritos en la página 40. Es importante distinguir entre beneficiarios de las externalidades positivas (como el medio ambiente) y aquéllos que se benefician económicamente de la valorización. El término “beneficiarios” sólo se usa aquí en la primera acepción.

El término **gobernabilidad** abarca un conjunto más general de procesos que son factores críticos en la política de externalidad. En él se incluyen las formas de gobierno oficiales a escala local, nacional y de área; los papeles de las ONG; los grupos del sector privado; las organizaciones comunitarias; y la participación pública, generalmente. El carácter especial de las áreas de montaña y la naturaleza de las externalidades y la valorización hacen del buen gobierno un factor crítico en el éxito de la política de externalidades positivas.

Una contribución potencial al desarrollo sostenible de las montañas

La mayor similitud entre las zonas de montaña de todo el mundo es que tienden a ser ricas en externalidades positivas, pero, por otra parte, se ven desfavorecidas si se las compara con las áreas llanas. Por lo demás, varían ampliamente dependiendo de la latitud y de la situación económica del país en que se encuentren.

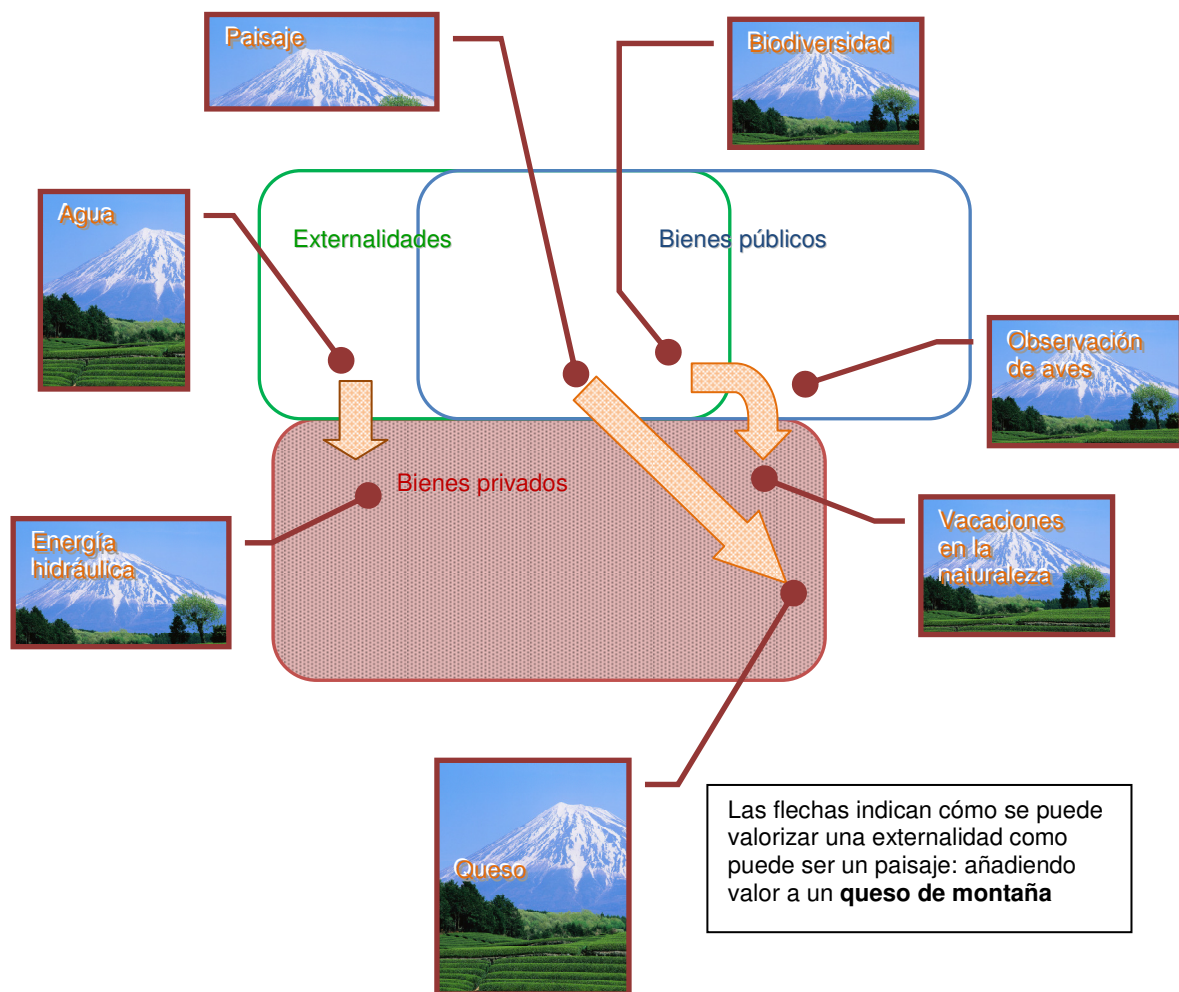
Las oportunidades para el desarrollo sostenible de las montañas están estrechamente vinculadas con las externalidades positivas de cuatro formas principales:

- Mejor **gestión medioambiental mediante retribuciones** por el suministro de externalidades positivas, como los PSA⁵.
- Valorización de externalidades positivas para **añadir valor a los productos básicos**: comercialización, creación de marca y etiquetado de alimentos de montaña, productos silvestres, artesanía y turismo son ejemplos frecuentes.
- Mantener la **herencia cultural** y el conocimiento autóctono.
- Mantener **las comunidades sostenibles** mediante la retención y atracción de población por la alta calidad de vida, basada en las externalidades positivas.

Estos factores producen sinergias a menudo: el incremento de la actividad económica a través de la valorización proporciona fondos para pagar a los proveedores de servicios medioambientales; la mejor gestión medioambiental aumenta el valor de la comercialización y creación de marca; una economía próspera y la inversión en bienes públicos desincentiva la emigración desde las montañas y fortalece a los inmigrantes, que proporcionan mano de obra y capital para la valorización y los servicios medioambientales y culturales.

⁵ Pagos por servicios ambientales (PSA, del inglés *PES: Payments for Environmental Services*); por ejemplo, remunerar a los agricultores para que sigan cultivando heno y, de esta forma, se mantenga la biodiversidad en estos campos.

Figura 1 – Externalidades y valorización



Si este enfoque combinado tiene éxito, mejorará la situación económica general de la zona. Sin embargo, todavía puede haber problemas con la distribución de la riqueza. Los individuos y grupos más ricos y poderosos pueden acaparar los beneficios, sin dejar nada para los más pobres. De hecho, si externalidades positivas como el suministro de agua son valorizadas mediante tarifas, la situación de los pobres puede empeorar aún más. Esto vale para los pobres en zonas de montaña así como para quienes, fuera de las montañas, se benefician de externalidades positivas como el suministro de agua.

El ejemplo analizado en este documento muestra que **políticas** bien diseñadas **para externalidades positivas pueden favorecer a los pobres**; sin embargo, políticas mal formuladas e instituciones inadecuadas deben ser reformadas si se les quiere beneficiar.

Mecanismos

El anexo a este informe muestra que se ha empleado una vasta variedad de mecanismos para crear beneficios de desarrollo a partir de las externalidades positivas. Los más frecuentes están esbozados aquí:

- Los PSA pueden ser acordados mediante contratos privados entre beneficiarios (consumidores de agua y ONG medioambientales) y proveedores (agricultores y silvicultores), o por parte del Estado a través de programas públicos. En ocasiones, los beneficiarios pagan directamente, por ejemplo, por litro de agua o por cada vez que pasan por un sendero; de forma alternativa, un organismo intermediario (una ONG o el Estado, por ejemplo) puede establecer un acuerdo general con los proveedores que permita a los beneficiarios acceder gratuitamente al recurso, como, por ejemplo, a la biodiversidad. En este caso, los acuerdos pueden darse con proveedores individuales o con grupos locales, tales como asociaciones de agricultores.
- La valorización puede efectuarse mediante negocios individuales, como cuando un agricultor pone un alojamiento turístico. También puede implicar actividad comunal a la hora de comercializar un área para el turismo o establecer servicios para el procesamiento local de la leche y producir queso. Las instituciones públicas pueden contribuir estableciendo marcas protegidas por la ley (productos con denominación de origen, por ejemplo).

Estos ejemplos muestran que tanto el **sector privado como el público** tienen papeles que representar y que deben actuar de forma coordinada.

El debate de las políticas

A nivel mundial, las políticas que dominan las externalidades de las montañas y el desarrollo son el **desarrollo sostenible** (Gardiner, 2002) y la **liberalización del comercio internacional** (Organización Mundial del Comercio, 2007). Éstas se encuentran reflejadas en el Nuevo Paradigma Rural de la OCDE, que identifica la necesidad de una “política basada en el lugar” que reemplace a la política rural sectorial basada en la agricultura (OCDE, 2006). Mollard (2003) ha sugerido que los “mercados específicos” territorialmente están más capacitados para proporcionar externalidades positivas de la agricultura que los “mercados genéricos” más sectoriales, y esto debería plasmarse en acuerdos comerciales.

Dentro de los bloques comerciales y de los países, hay variedad de respuestas políticas. Algunas miran al futuro y tienen en cuenta los cambios de las políticas mundiales, mientras que otras siguen mirando atrás, y muchas se encuentran en un estado de transición con contradicciones no resueltas (Bryden y otros, 2006).

Algunos países montañosos tienen políticas de montaña que pueden incorporar los conceptos y aspiraciones de desarrollo aquí descritos. Otras políticas nacionales pueden, no obstante, influir en las zonas de montaña y estar en conflicto con las propias políticas de montaña.

Cuestiones, recomendaciones y preguntas

Un número restringido de programas y políticas exitosos

El material que se presenta aquí ha sido extraído de la bibliografía y estudios de caso existentes, así que está claro que ya ha habido debate e investigación considerables acerca de las externalidades positivas y del desarrollo sostenible de las montañas. Aún hay relativamente pocas políticas y programas exitosos.

¿Cuál es entonces el problema? ¿Son las numerosas presiones políticas y medioambientales tan fuertes como para dificultar el desarrollo en las montañas basado en las externalidades? ¿Se limita a unos pocos expertos y entusiastas del desarrollo el conocimiento de las externalidades positivas de las montañas? ¿Son los casos todavía demasiado complejos como para permitir que se desarrollen soluciones fiables? ¿O es que está insuficientemente reconocido en la política nacional e internacional el papel de las externalidades positivas en el desarrollo sostenible de las montañas? Éstas son preguntas generales. En las siguientes secciones también se plantean otras más específicas. Muchas de las cuestiones proceden de la consulta electrónica (*e-consultation*, en inglés) dirigida por el Proyecto ADRS-M de la FAO en colaboración con el Foro de Montañas (Proyecto ADRS-M/Foro de Montañas, 2007), y más adelante figuran algunas referencias específicas a éstas.

Medio ambiente y cultura: muy valiosos, pero amenazados

Un amplio acervo de ejemplos presentados aquí parece indicar que el medio ambiente y la cultura de las zonas de montaña en todo el mundo son considerados como muy valiosos por parte de la sociedad, pero que ambos están sometidos a cambios rápidos y pérdidas. Los mecanismos del mercado no prevendrán el deterioro por el hecho de que estos factores sean externalidades positivas (y a menudo bienes públicos).

Entre las presiones externas se incluyen la competencia económica, la política comercial internacional y el cambio climático y social. Las políticas nacionales pueden tener efectos perversos en las zonas de montaña. En conjunto, estas influencias erosionan las externalidades positivas medioambientales, sociales y culturales, reduciendo su valor para la sociedad y socavando la sostenibilidad de las comunidades de montaña. Todas las siguientes recomendaciones están diseñadas para remediar estos problemas.

Cuestiones económicas clave: fases del desarrollo y reducción de la pobreza

El nivel de desarrollo influye en los valores y en los mecanismos de valorización

El nivel de desarrollo económico de un país influye en la importancia que conllevan las externalidades positivas y en los mecanismos políticos usados para influir en ellas. Probablemente, los países en desarrollo pongan mayor énfasis en servicios medioambientales como el suministro de agua y en usar mecanismos negociados en privado para gestionarlos. Los países desarrollados conceden a menudo alta prioridad a “amenidades” como la biodiversidad y usan programas de financiación gubernamentales para proporcionarlas.

No hay una distinción total entre ambos tipos, así que las negociaciones privadas algunas veces se usan en países desarrollados y hay programas públicos en algunos países en desarrollo. El comercio mundial también supone que las amenidades están llegando a ser más importantes en los países en desarrollo, a través del turismo de naturaleza, por ejemplo.

El equilibrio entre la valorización a través del mercado (turismo, agua, transformación alimentaria...) y los pagos por servicios mediante financiación pública/privada (como los PSA) varía entre los países desarrollados y en desarrollo. Es probable que la economía de montaña tenga una base más diversa y estable si se combinan los dos. Los pagos por servicios pueden ayudar a garantizar el suministro continuado de externalidades, y sustentar así otra valorización a largo plazo. Esta relación es destacada en algunas de las recomendaciones y cuestiones posteriores.

Una forma de reducir la pobreza

La pobreza es un asunto dominante en los países en desarrollo, pero la relativa prosperidad de las zonas de montaña también es importante en el seno de los países desarrollados. La distribución de la riqueza y el poder en las comunidades de montaña es un tema que se da en ambos casos. Las externalidades positivas pueden ser un beneficio del que las personas pobres han disfrutado sin pagar tradicionalmente, y es bastante probable que las políticas de externalidades conduzcan a un ajuste de los derechos de propiedad. Puede que las políticas en favor de los pobres necesiten tener esto en cuenta. Al mismo tiempo, estas políticas pueden ofrecer oportunidades económicas a los pobres a través de valorizaciones/PSA, si bien puede que simplemente favorezcan a los miembros más ricos y poderosos de las comunidades de montaña.

Aunque es obvio que los países en desarrollo tienen a menudo importantes problemas con los niveles de pobreza, a veces descritos como “pobreza absoluta”, el concepto de pobreza es complejo y socialmente definido, por lo que la pobreza relativa (o privación) también es un problema en los países desarrollados. Ésta es una cuestión ética que las políticas nacionales quieren afrontar, pero también es un problema de desarrollo. Las áreas con altos niveles de privación tienden a tener economías débiles, agotan la financiación pública, no contribuyen plenamente al bienestar nacional y, debido a la migración, exacerbarán los problemas urbanos.

Algunas áreas de montaña en países desarrollados pueden presentar problemas de privación en este sentido, lo que puede mermar su capacidad para retener a las comunidades sostenibles. Finalmente, esto puede reducir su potencial para seguir generando externalidades positivas que beneficien a la mayor parte de la sociedad.

Recomendación: las políticas que trabajan con externalidades deberían incluir un objetivo de reducción de la pobreza y ocuparse de la equidad en la distribución de los beneficios de las externalidades positivas y de la valorización y los pagos por servicios

Una política o programa exitoso debe ser diseñado para afrontar asuntos de pobreza. Si se hace así, la reducción de la pobreza puede ser un objetivo explícito de un enfoque basado en la externalidad. En algunas zonas, las instituciones son débiles y la deficiente gobernabilidad contribuye a la pobreza. Esto debe remediarse antes para que las políticas de externalidades positivas puedan tener buenos resultados.

Pregunta: ¿pueden las externalidades positivas poner en marcha acciones básicas en favor de los pobres mediante la creación de estructuras institucionales eficaces que reduzcan la pobreza?

La importancia de la reducción de la pobreza y el papel de las instituciones en esta tarea son ampliamente reconocidos. Muchas políticas y programas ya afrontan el asunto. Mejorar la provisión de las externalidades positivas requiere, probablemente, un cambio institucional, y si es así, ¿puede éste proporcionar un nuevo estímulo para acciones en favor de los pobres?

Mejorar los beneficios de la valorización de las externalidades positivas

Los beneficiarios pagan, los proveedores reciben

Las externalidades positivas se definen por su valor para los beneficiarios, personas de quienes a menudo aún sabemos muy poco sobre quiénes son, qué o cuánto quieren. Cuando tratamos de averiguar algo sobre ellos, entramos en un maremágnum de teorías y métodos económicos, ninguno de los cuales resulta ser, frecuentemente, el más acertado. No obstante, no deberíamos abandonar la esperanza de conseguirlo.

No debería suponer un gran problema el uso de las externalidades positivas para añadir valor a los productos y servicios de montaña. Este proceso requiere buena información del mercado, que es simplemente otro término para describir qué quieren los beneficiarios. Se da más de un problema cuando hay servicios medioambientales y herencia cultural repartidos entre PSA o programas similares. En estos casos se necesitan más esfuerzos para identificar a los beneficiarios y qué es lo que ellos valoran. Esta información debería proporcionar las bases para cualquier programa de financiación privado o público.

Los métodos económicos disponibles para hacerlo así pueden considerarse como un conjunto de herramientas, ninguno de los cuales es definitivo (véase la página 39). Si son elegidos cuidadosamente, normalmente habrá uno que arroje luz. Todos tienen defectos, por lo que es importante hacer un seguimiento de los beneficiarios y sus valores, entre otras cosas, porque el cambio puede ser rápido.

La cuestión de la calidad de vida se presenta incluso más difícil, aunque sea ampliamente reconocida como un factor importante en el desarrollo sostenible de las montañas. Las herramientas económicas son menos fiables aquí, si bien los modelos de sistemas pueden al menos iluminar algunas de las influencias clave (Bryden et al., 2006).

Por último, la distribución de los beneficios de la externalidad entre los grupos sociales es una cuestión crítica para las políticas en favor de los pobres. Por esta razón, Sakuyama (2006a) resalta la necesidad de identificar claramente quién se beneficia de los servicios proporcionados por los PSA. En un sentido más amplio, una distribución muy desigual de los beneficios puede plantear problemas fundamentales para el desarrollo sostenible de las montañas en cualquier comunidad. Las políticas pueden dirigirse a ayudar a los sectores más pobres de la sociedad, siempre que sus necesidades sean reconocidas en primer lugar.

Recomendación: conocer a los beneficiarios

Esta tarea puede requerir ideas innovadoras:

- Los beneficiarios existentes pueden dar tan por supuestas las externalidades de las montañas que no son conscientes de ellas (los usuarios de agua, por ejemplo). Algunos de éstos pueden ser más pobres que quienes reciben los beneficios gratuitamente.
- Los beneficiarios potenciales pueden no ser conscientes de las

oportunidades (turistas, por ejemplo).

- Las condiciones cambiantes y la incertidumbre (por ejemplo, el cambio climático) pueden crear nuevos beneficiarios. Esto puede ocurrir durante el desarrollo de una política, durante su vida o en tiempos más remotos (p.ej., las personas cada vez más expuestas a riesgos de inundaciones).

La valoración es una parte importante de esta recopilación de información, pero debería usarse como un indicador, no como un juicio definitivo. En algunos casos, las valoraciones cualitativas pueden ser más fiables que las cuantitativas.

El enfoque apropiado para una situación específica puede ser determinado por su aceptabilidad entre los actores locales. Esto no es necesariamente algo malo, siempre que las técnicas se usen hábilmente y se comprendan sus defectos.

Un mejor conocimiento de los beneficiarios está relacionado con la necesidad de afinar las definiciones y conceptos de las externalidades positivas, descritos más adelante.

Recomendación: conocer a los proveedores

La información sobre los proveedores y los beneficiarios es igual de importante, si bien la referente a los primeros puede ser más fácil de obtener. Aun así, pueden existir procesos ocultos, implícitos, tras quienes influyen en las externalidades. Se necesita un buen entendimiento de los procesos sociales y medioambientales locales para descubrir a los proveedores relevantes. Por ejemplo, puede que una asociación de cazadores no sea la más clara partidaria de la biodiversidad, pero si dicha asociación gestiona un bosque con el fin de proporcionar animales para la caza, también pueden darse ventajas implícitas para especies de plantas especiales.

Los costes de los proveedores son una cuestión importante, pues es probable que determinen un precio mínimo para la externalidad⁶. Si, por ejemplo, un programa de PSA no ofrece suficientes incentivos para cubrir los costes de las actividades de gestión de la tierra, los agricultores no se avendrán a él. Algunos de los proveedores pueden ser pobres, y los pagos podrían aliviar su pobreza.

⁶ Si el comprador es el Estado, los precios pueden caer al nivel más bajo debido al distinto poder negociador de los proveedores.

Relacionar el pago por servicios con la valorización del valor añadido

Algunos tipos de externalidades positivas pueden ser valorizados añadiendo valor a productos tales como el queso y el turismo; otros pueden serlo creando un nuevo mercado, por ejemplo para el agua. Algunas externalidades positivas no se prestan a ninguno de estos enfoques, pero aun así pueden representar un papel crítico en la cultura o el entorno de las montañas, así como respaldar las oportunidades basadas en el mercado. En tal caso se necesitan programas específicos para asegurar que los beneficiarios pagan y los proveedores reciben. Los PSA son el clásico ejemplo de lo antedicho.

Las políticas de desarrollo sostenible de las montañas que dependen únicamente de los PSA no se hacen, sin embargo, con el valor pleno de las externalidades, así que se necesita un enfoque mixto. Además de utilizar al máximo las externalidades, un enfoque mixto alumbra otra serie de ventajas:

- Los PSA requieren una evaluación de la demanda de los beneficiarios. Esto también es útil como información de mercado para otra valorización.
- La valorización que añade valor beneficiará a quienes estén involucrados en negocios adecuados, como el turismo. Otros grupos de las comunidades de montaña pueden tener pocas oportunidades de beneficiarse. Los PSA ayudan a ampliar el conjunto de personas de montaña que se benefician de externalidades positivas, permitiendo que la política sea más en favor de los pobres.
- Las instituciones locales pueden estar implicadas tanto en los PSA como en otra valorización. Las externalidades positivas y negativas, los derechos de propiedad, el valor añadido y los PSA pueden considerarse entonces asuntos relacionados.

Recomendación: desarrollar pagos por servicios y valoración a través de los mercados, y asegurar que haya sinergia entre ambos

Donde sea posible, los PSA o programas similares deberían emplearse para producir externalidades positivas en el seno del mercado y asegurar así el suministro sostenible de ciertos servicios. Esto no requiere necesariamente grandes programas de financiación pública. Existen varios enfoques para financiar los PSA en las zonas de montaña de todo el mundo. Los PSA pueden implicar a beneficiarios extranjeros que proporcionan fondos a través de ONG y agencias, beneficiarios y fondos nacionales, o transferencias locales entre proveedores de turismo y agricultores.

Siempre que el flujo de fondos sea suficientemente seguro y se base en la buena disposición hacia la participación por parte de beneficiarios y proveedores, debería ser posible encontrar objetivos de PSA locales.

Es improbable que los PSA sean suficientes por sí mismos para obtener plena ventaja del potencial de las externalidades. Seguramente, serán también necesarias otras actividades de valorización. Si es así, debería ser posible la sinergia entre ambos: la información de los PSA puede contribuir a la comercialización y creación de marca del producto, por ejemplo.

Pregunta: ¿cómo pueden trabajar juntos los sectores público y privado?

Este documento sostiene que los PSA deben ser combinados con otra valorización para que el suministro de externalidades sea sostenible y contribuya al desarrollo sostenible de las montañas. Propugna, igualmente, que el sector privado representa un papel clave en la provisión y valorización de las externalidades positivas. No obstante, es probable que las distintas culturas de las instituciones públicas y el sector privado produzcan tensión debido a las diferentes actitudes ante el riesgo, la velocidad de respuesta y los plazos. ¿Qué métodos hay disponibles para que ambos sectores trabajen juntos?

Los costes de transacción de los pagos por servicios (como los PSA)

Mientras que los PSA y programas similares son una respuesta obvia a la cuestión de las externalidades positivas, la mejor forma de suministrarlos no está tan clara. Los costes de transacción⁷ son un problema fundamental que resulta clave en el concepto económico de las externalidades (Hodge, 2000). Sakuyama (2006b) los identifica como una cuestión especial de los PSA en favor de los pobres. Aunque rubros como los costes de administración de los pagos son importantes, aún lo es más establecer cómo se relacionan los costes con los objetivos planteados.

Un programa de PSA con bajos costes de transacción puede gastar la mayor parte del dinero en el área equivocada y pagar así a las personas no adecuadas, en comparación con un programa que fija cuidadosamente los objetivos pero que redundante en altos costes de transacción. Los altos costes de transacción también podrían darse en caso de que un programa contara con una fuerte participación y un elemento de creación de capacidad. En estos casos, los altos costes pueden estar justificados.

Es probable que una fijación cuidadosa de los objetivos mejore los costes de transacción, como lo es que la información sobre los recursos (culturales y medioambientales) y proveedores sea más útil, así que el análisis del Sistema de información geográfica (SIG) ayudará a identificar las áreas prioritarias. Los costes de transacción de los programas de PSA se analizan en detalle en la página 51.

⁷ El coste de establecer un contrato entre proveedor y comprador, verificar la entrega y efectuar el pago: el coste administrativo de un programa de financiación pública, por ejemplo.

Recomendación: evaluar la eficacia de los costes de transacción y su contribución al desarrollo sostenible

Deberían usarse dos criterios de evaluación: la eficacia del presupuesto para alcanzar los objetivos de los PSA (o programas similares) y la contribución al desarrollo sostenible de las montañas. Enfoques innovadores tales como implicar a la población local en programas de extensión y ofrecer incentivos a las comunidades que alcancen los objetivos de los PSA pueden mejorar los costes de transacción.

Gobernabilidad: una amplia gama de partes interesadas a todos los niveles

El desarrollo sostenible de las montañas y la provisión de las externalidades positivas están influidos por todos los niveles de gobernabilidad: los acuerdos comerciales y tratados internacionales; las leyes, políticas e instituciones locales y nacionales; las comunidades locales... todos son importantes.

La diversidad de formas de gobierno es tan grande, que cada comunidad de montaña parece ser diferente y es difícil identificar cualquier principio general. Tal vez, lo más importante que hay que saber es que hay una "serie jerarquizada"⁸ de instituciones y que en la mayoría de los casos todas ellas tendrán algún papel que representar en las externalidades positivas y el desarrollo de las montañas.

El sector privado: una parte interesada principal

Las externalidades surgen principalmente de las actividades del sector privado, tales como la silvicultura y la agricultura. Como resultado de esto, el suministro continuado y mejorado de externalidades positivas depende en gran medida de los negocios privados. El sector privado es también el principal actor a la hora de valorizar externalidades positivas para producir beneficios de mercado, como la creación de marca de productos de montaña.

Sin embargo, las definiciones simples de gobernabilidad-privado-comunidad son inapropiadas para definir la variedad de derechos y actividades comunales (véase la página 30). La definición de "sector privado" debe ser lo suficientemente flexible como para incluir un registro de propiedad y gestión comunitarias.

Aunque el sector privado es representado en ocasiones como independiente y regido por el mercado, también depende en gran medida, no obstante, de los acuerdos institucionales; por ejemplo, las oportunidades para crear marca pueden mejorar gracias a una legislación apropiada que sólo puede ser formulada por el Gobierno. Los cambios en los derechos de propiedad y en los referentes a los servicios medioambientales (véase la página 41) son importantes para los negocios, pero están controlados por el Estado.

⁸ Ostrom (2003) usa este término en relación con los sistemas comunales

Participación y creación de capacidad: dos claves para el éxito

Se trata de una teoría de desarrollo estándar para fomentar la amplia participación de los actores locales, si bien varía en la práctica. Sin embargo, las externalidades positivas dependen especialmente de la participación efectiva porque son en su mayor parte bienes públicos y son frecuentemente gestionadas en común. Las organizaciones comunitarias de todos los tipos, incluyendo las empresas comunitarias y los grupos de derechos comunales, deberían participar en la planificación y suministro.

Es probable que los negocios del sector privado sean actores clave (silvicultura, procesamiento y turismo, por ejemplo), aunque puedan no estar familiarizados con el concepto de desarrollo basado en las externalidades. Puede que el apoyo y fomento de este sector sean especialmente importantes.

La creación de capacidad es una herramienta de desarrollo estándar, y aquí se refiere en particular a las necesidades del sector privado y de los acuerdos de derechos comunales. Aunque puedan ser representadas en polos opuestos del espectro de la propiedad, ambas tienen importantes papeles en el suministro y valorización de externalidades⁹. Hay una tendencia a la desatención de estos papeles en comparación con instituciones y formas de gobierno superiores. Varios ejemplos aquí expuestos resaltan cómo la creación de capacidad ha sido importante en la eficacia de políticas y programas, y que las instituciones locales son un recurso destacado en las zonas de montaña.

Recomendación: garantizar una participación amplia, especialmente del sector privado y de los grupos comunitarios, e incrementar sus capacidades para que cumplan con sus partes

Es improbable que los programas y políticas que no usen la participación para tener en cuenta estas características en la fase de planificación triunfen a corto plazo o se mantengan en el largo. Deberían adoptarse medidas especiales para ayudar al sector privado y a los grupos comunitarios a participar plenamente.

Pregunta: ¿cómo pueden ser fortalecidas las políticas y las capacidades de las instituciones para aprovechar las oportunidades de la actividad comunal?

La actividad comunal (colectiva) es una parte valiosa de la cultura de montaña, esencial para la consecución de algunos objetivos de las externalidades positivas. ¿Son las instituciones y las políticas capaces de aprovechar las oportunidades? Y si no lo son, ¿cómo pueden ser mejoradas?

⁹ Los grupos de derechos comunales forman parte del mercado, tanto como cualquier otra empresa.

Recomendación: deberían incrementarse los esfuerzos para sensibilizar al público general y a quienes diseñan las políticas respecto al valor y necesidades de las zonas de montaña

La participación no es sólo importante como una actividad interna dentro de las áreas de montaña. El reconocimiento y la valorización de las externalidades positivas dependen de las personas y la sociedad en la que viven. Actuando así, es probable que reconozcan los beneficios y necesidades de las zonas de montaña. El problema de la falta de conciencia respecto a las cuestiones de montaña fue destacado en la consulta electrónica de las montañas (Proyecto ADRS-M/Foro de Montañas, 2007). Más adelante, se hace referencia a los requisitos necesarios para permitir una mayor sensibilización.

Efectos de las instituciones y las leyes en las zonas de montaña

Es evidente que las instituciones representan un papel central en las políticas exitosas de externalidades de las montañas. La base legal de los derechos de propiedad, protección de los productos locales, controles de planificación, etc., es igualmente importante. Sin embargo, la estructura y naturaleza de estas influencias se basa a menudo en modelos que no se ajustan a la situación de las montañas. Las instituciones deben estar, a todos los niveles, preparadas para cooperar en la consecución de los objetivos de las políticas de externalidades de las montañas, y se deben desarrollar leyes apropiadas donde sea necesario.

Recomendación: cuando fuera necesario, deberían ser analizadas y cambiadas la estructura de las instituciones y su capacidad para alcanzar los objetivos de las políticas de externalidades de las montañas, así como su compromiso para trabajar conjuntamente en este empeño. Deberían promulgarse leyes pertinentes, o bien revisar/aplicar las estrategias, políticas o leyes existentes.

Evaluación, seguimiento, adaptación e investigación

La evaluación y el seguimiento son herramientas comunes del desarrollo, pero resultan especialmente importantes para casos complejos y novedosos como los de las externalidades. La adaptación de políticas y programas también es una ventaja en un contexto cambiante.

Recomendación: hacer seguimiento, evaluar y adaptar. Comunicar los resultados

Una buena evaluación permite que las políticas y programas relacionados con una externalidad sean adaptados a la luz de la experiencia. Hay muchos resultados deseables (e inevitables), así que pueden usarse los objetivos SMART¹⁰ para garantizar que se vayan a conseguir. Con el objetivo de mejorar el reconocimiento de las externalidades positivas, debería comunicarse la información resultante a toda la sociedad.

Preguntas: ¿en qué necesidades prácticas debería centrarse la Investigación y Desarrollo (I+D), y hay nuevos conceptos y experiencias que también se deberían tratar?

Las externalidades suscitan algunas cuestiones económicas interesantes, y hay varias investigaciones en marcha. Sólo una pequeña cantidad de éstas se referirá a las montañas, y pocas serán las que tengan utilidad práctica directa. Al mismo tiempo, los programas y políticas de montaña están en desarrollo continuo, y se dispone de información de seguimiento y evaluación. ¿Es posible conseguir mejores relaciones entre la investigación y el desarrollo de políticas? Particularmente, ¿ayudaría más una “investigación orientada a la acción”¹¹ a la hora de evaluar las iniciativas actuales, así como contribuir más ampliamente al desarrollo de la teoría y la práctica?

También hay una necesidad de afinar conceptos en este ámbito. ¿Tendrá algo que ofrecer tal vez la teoría económica heterodoxa (véase pág. 44)?

Aunque los principios generales han sido identificados por el Proyecto ADRS-M, la difusión de la experiencia práctica de forma detallada es difícil; hay tal diversidad de condiciones en las montañas de todo el mundo, que no es fácil identificar los casos análogos más relevantes. ¿Es necesario un mayor esfuerzo para examinar a fondo las redes de montaña, a escala regional o mundial? Si es así, ¿cómo deberían las redes difundir la información? ¿Sería útil un conjunto estándar de temas de estudios de caso?

Un enfoque integrado y holístico del sistema de las montañas

La lógica de la economía de mercado suele emplear un enfoque atomista para describir las externalidades, los proveedores, los beneficiarios, etc. Aun así, está claro que las comunidades y economías de montaña tienen una fuerte identidad y difieren de las amplias áreas que las rodean. Por tanto, también es importante pensar en este sistema como una entidad propia.

¹⁰ Una descripción profusamente utilizada de los objetivos bien definidos, a saber: Específico (**S**pecific), Medible (**M**easurable), Realizable (**A**chievable), Realista (**R**ealistic) y Limitado en tiempo (**T**ime-bound).

¹¹ Resolución de problemas combinada con el análisis, a menudo basada en gran medida en la participación

Esto ayuda a entender cómo las presiones externas, especialmente la competencia económica y el cambio climático, podrían conducir al colapso absoluto de algunas comunidades y al abandono de la tierra y de los asentamientos. Si ocurre esto, es probable que desaparezcan las externalidades positivas y la oportunidad de que la sociedad se beneficie de ellas: no habrá, por ejemplo, facilidades para que los turistas disfruten de las montañas, y tanto el paisaje como la biodiversidad habrán cambiado radicalmente.

Se puede argumentar, por tanto, que la infraestructura básica de las poblaciones humanas de montaña también debe recibir el apoyo de cualquiera de las políticas dirigidas a las externalidades y a la valorización (Levret y Viatte, 2007). Este aspecto también puede ser descrito como mantenimiento de la ocupación de la tierra o del paisaje cultural.

Recomendación: examinar todo el sistema político y de desarrollo

Puede que no sea posible planificar todos los vínculos entre las externalidades y los factores de desarrollo económico, social y medioambiental, pero éstos existen, y resulta acertado tenerlos en cuenta. La participación puede ser una forma de reunir muchas perspectivas y experiencias, de abajo arriba. Los modelos de sistemas como los usados en el programa Top-Mard (Bryden et al., 2006) pueden ser posibles en algunos casos.

Las montañas no están tan aisladas como a veces creemos, por lo que las políticas locales, nacionales e internacionales pueden tener impactos perversos o distintos en las zonas de montaña. Es especialmente importante examinar cómo afectan actualmente estas políticas a la provisión y valorización de las externalidades positivas de las montañas. Asimismo, es importante comprobar cómo podrían afectar a las propuestas para programas y políticas relacionados con la externalidad.

Recomendación: usar programas transectoriales

Administrativamente, puede parecer sencillo ofrecer soluciones pequeñas a problemas pequeños: los resultados son más fáciles de medir y los programas están más centrados (el enfoque estándar de 'una política, una medida'). Sin embargo, la complejidad de las comunidades de montaña, los vínculos entre las externalidades y el mercado, y la oportunidad para las sinergias sugieren que un enfoque simple no será el más efectivo. La OCDE (2001) subraya la necesidad de analizar si es apropiado el enfoque estándar cuando hay multifuncionalidad.

Enfoques de desarrollo como el de los medios de vida sostenibles destacan tanto la necesidad de afrontar muchas cuestiones como la oportunidad de alcanzar muchos objetivos. Aun dentro de un campo relativamente estrecho como los PSA, es normal suministrar diversas externalidades positivas al mismo tiempo (p.ej., las medidas forestales pueden proporcionar biodiversidad, protección del suelo, servicios de agua y absorción de carbono). Esto es más una fortaleza que una debilidad, siempre y cuando la política o programa esté bien gestionado. Según Heimlich (2000), los objetivos múltiples son, en la práctica, mejor atendidos por el análisis de su rentabilidad a la hora de responder a objetivos específicos, que por los intentos de valoración de sus beneficios.

Preguntas: ¿cómo pueden combinarse con precisión los programas y políticas integrados respecto a los resultados que deberían alcanzar? ¿Cómo se puede persuadir a las instituciones de que la integración proporcionará mejores resultados?

Existen interdependencias entre distintas externalidades positivas de las montañas, así como entre éstas y aspectos del desarrollo sostenible de las montañas, de donde se infiere que las políticas deben reconocer la multifuncionalidad y dirigirse a alcanzar una amplia gama de objetivos. Esto maximiza el potencial de creación de sinergias entre distintos factores. Aun así es difícil proporcionar externalidades positivas eficazmente sin ser capaz de medir resultados sectoriales específicos, basados en objetivos SMART, etc.

Muchos ejemplos anteriores han tendido o a ser integrados y dirigidos a objetivos amplios, o a ser restringidamente sectoriales y dirigidos a objetivos fijados con precisión. ¿Es posible desarrollar políticas que apoyen la multifuncionalidad al tiempo que sean suficientemente específicas?

¿Cómo pueden aceptar las instituciones del desarrollo que este enfoque es mejor, pese a las mayores dificultades de vincular fuentes de financiación específicas a resultados concretos?

Pregunta: ¿cuán importante es la ‘calidad de vida’ para el desarrollo sostenible de las montañas?

La expresión ‘calidad de vida’ incluye muchos de los factores más intangibles en el desarrollo sostenible de las montañas, y aun así puede ser un factor clave en el desarrollo de muchas zonas, especialmente en los países desarrollados. ¿Podemos usar nuestro conocimiento creciente de las expectativas de los beneficiarios de las externalidades para mejorar nuestro conocimiento de la calidad de vida y de su papel en el desarrollo sostenible de las montañas?

El alcance y la importancia de la calidad de vida están ilustrados por el ejemplo de los habitantes de las montañas que son pluriempleados: tienen uno o más trabajos que generan ingresos, y además llevan a cabo otra labor más tradicional que crea a menudo externalidades positivas. El equilibrio entre sus necesidades de ingresos, sus deseos de mantener las tradiciones culturales y el lugar que han elegido para vivir es un reflejo de lo que perciben como calidad de vida. Esto tiene impactos directos en la provisión de externalidades positivas y en la sostenibilidad de la comunidad. Los niveles de ingresos son un factor importante en la calidad de vida.

Sumario de recomendaciones

- : las políticas que trabajan con externalidades deberían incluir un objetivo de reducción de la pobreza y ocuparse de la equidad en la distribución de los beneficios de las externalidades positivas y de la valorización y los pagos por servicios.
- n: conocer a los beneficiarios
- Conocer a los proveedores.
- desarrollar pagos por servicios y valoración a través de los mercados, y asegurar que haya sinergia entre ambos.
- evaluar la eficacia de los costes de transacción y su contribución al desarrollo sostenible.
- garantizar una participación amplia, especialmente del sector privado y de los grupos comunitarios, e incrementar sus capacidades para que cumplan con sus partes respectivas.
- Ddeberían incrementarse los esfuerzos para sensibilizar al público general y a quienes diseñan las políticas respecto al valor y necesidades de las zonas de montaña.
- cuando fuera necesario, deberían ser analizadas y cambiadas la estructura de las instituciones y su capacidad para alcanzar los objetivos de las políticas de externalidades de las montañas, así como su compromiso para trabajar conjuntamente en este empeño. Deberían promulgarse leyes pertinentes, o bien revisar/aplicar las estrategias, políticas o leyes existentes.
- hacer seguimiento, evaluar y adaptar. Comunicar los resultados
- Atención al desarrollo completo y al sistema político.
- Usar programas transectoriales.

Sumario de preguntas

- *¿pueden las externalidades positivas poner en marcha acciones básicas en favor de los pobres mediante la creación de estructuras institucionales eficaces que reduzcan la pobreza?*
- *¿cómo pueden trabajar juntos los sectores público y privado?*
- *¿cómo pueden ser fortalecidas las políticas y las capacidades de las*

instituciones para aprovechar las oportunidades de la actividad comunal?

- ¿en qué necesidades prácticas debería centrarse la Investigación y Desarrollo (I+D), y hay nuevos conceptos y experiencias que también se deberían tratar?
- ¿Cómo pueden integrarse con precisión las políticas y los programas *respecto a los resultados que deberían alcanzar? ¿Cómo se puede persuadir a las instituciones de que la integración proporcionará mejores resultados?*
- ¿cuán importante es la 'calidad de vida' para el desarrollo sostenible de las *montañas*?

Anexo 1: Ejemplos y experiencias

Externalidades positivas

Existen montañas habitadas en casi todas las latitudes del mundo, desde el corazón de los continentes a las islas oceánicas. El mapa de las montañas elaborado por el PNUMA (PNUMA, 2000) muestra altos y escarpados terrenos alpinos, mesetas y zonas de colinas más viejas. Pese a esta amplia variedad, que tiene lugar en sitios como Noruega, Ecuador y la Patagonia, las zonas de montaña presentan semejanzas que las hacen distintas de sus llanuras cercanas.

El Estado de Strathspey, en Escocia (57°N 4°W, 300-700m), tiene la conservación de la biodiversidad como uno de sus principales objetivos en el manejo del territorio (Euromontana, 2005). Amplias zonas están protegidas por la legislación europea y por la nacional, y el Estado financia la regeneración de los bosques y páramos a través de PSA. Las mismas cuestiones están siendo abordadas, en un contexto completamente distinto, en Colombia (4°N 75°W, 900-1300m), donde un proyecto silvopastoral promueve la conservación de la biodiversidad en zonas de pastoreo degradadas valiéndose para ello de PSA (Pagiola et al., 2005a).

El agua constituye también un factor de unión. El programa PASOLAC trata de mejorar el suministro de agua en zonas piloto de Centroamérica. Para ello trabaja con quienes consumen agua y con quienes manejan la tierra, y apoya también técnicas agrícolas y forestales que mejoran el abastecimiento de agua (Euromontana, 2005). Dentro de la Unión Europea, la provincia italiana de Turín ha desarrollado un programa de manejo de la tierra y los caudales para reducir las inundaciones (Euromountains.net, 2006) que facilita fondos a campesinos y comunidades de montaña. Está concebido como una alternativa más eficaz y menos costosa a las labores de emergencia para responder a inundaciones.

Las culturas y tradiciones de las montañas varían enormemente, pero todos los países y regiones reconocen su importancia. En Japón, las terrazas de arroz, conocidas como *tanada*, son una tradición valorada que permite a los habitantes de las ciudades sentirse parte de su historia cultural (Euromontana, 2005). En Noruega, la comunidad Jostedalén creó el proyecto '*Uso de la naturaleza*' (*Use of Nature*), que celebra las tradiciones relacionadas con la vida en torno al glaciar más grande de Europa (Euromontana, 2005).

Aunque estas características medioambientales y culturales difieren entre las distintas zonas de montaña, son distintivos locales. Son valoradas por su alta calidad. En todas las regiones montañosas del mundo se demandan estos servicios.

El nivel de desarrollo económico y el valor de las externalidades positivas

El nivel de desarrollo económico de un país puede ser una importante influencia en el valor que otorga a sus montañas. El bienestar general de sus ciudadanos tiende a ser determinante en la demanda de externalidades positivas. El bienestar de las comunidades de montaña puede afectar a su capacidad de suministrar externalidades positivas y de valorizarlas en los mercados de bienes y servicios.

Un estudio sobre el turismo en Austria (Pruckner, 1995) preguntó a los turistas cuánto estarían dispuestos a pagar por conservar el paisaje agrícola (pago sujeto a condición). La respuesta más frecuente fue un dólar por día, siendo la de los propios austriacos ligeramente más alta. Multiplicando esto por el número de turistas se obtenía una cifra similar a la de la financiación pública a los agricultores austriacos en aquella época (1991). Algunas comunidades locales han reconocido la relación entre turismo y agricultura, y ofrecían de manera voluntaria apoyo financiero por la misma tarifa a sus campesinos.

En Marruecos (Khalil, 2004) hemos encontrado un enfoque alternativo para la misma cuestión. Este estudio comparaba los precios de alojamiento en casas rurales de las montañas del Alto Atlas con el fin de estimar cuánto pagaban los turistas por un mejor paisaje y medio ambiente (valorización hedonista). Los precios más altos parecían ser los de las casas cercanas a los bosques o a los terrenos agrícolas, con animales de granja en los alrededores. Cada una de estas casas aumentaba los precios en torno a 2-3 dólares por semana, alrededor del 10-15% más que la media.

Los dos estudios se ocupan de la misma gama de beneficiarios (turistas con alto nivel de renta), y el valor que otorgan al paisaje y al medio ambiente está en la misma línea. Pezzini y Wojan (2002) han señalado que este tipo de entretenimiento es un bien de lujo cuya demanda surge una vez que están cubiertas las necesidades básicas. Si esto es así, el grado de desarrollo de un país debería influir en el valor que se otorga a las distintas externalidades positivas de las montañas, diferenciando el “ocio” de los “servicios de regulación”¹² tales como la prevención de inundaciones y la calidad del agua (UNECE, 2006).

Rojas y Aylward (2002) describen cómo se negocian los servicios en la cuenca de La Esperanza, en Costa Rica. El objetivo es el de conservar el bosque de la cuenca con el fin de mantener estable el flujo a un esquema hídrico y reducir la sedimentación. El acuerdo es a largo plazo y añade en torno al 20% de los costes de funcionamiento de la planta energética, con pagos vinculados a la inflación, la producción de energía y la superficie de bosque mantenida. El proveedor del servicio es, en este caso, una ONG propietaria de la tierra, creada para conservar el bosque natural. Sólo unos cuantos hogares utilizan el bosque, así que hay una limitada actividad de manejo.

¹² O “sistemas de reanimación”.

Los servicios hídricos aparecen bastante en una revisión de ocho estudios de proyectos de servicios de bosque medioambiental en Centroamérica y Sudamérica (Grieg-Gran et al., 2005), específicamente en zonas de montaña. En muchos casos los pagos cubren una canasta de servicios forestales medioambientales. Las compañías de aguas locales o las municipalidades pagan por los servicios hídricos, mientras que las empresas extranjeras y las ONG financian la absorción de carbono y la biodiversidad.

El resumen realizado por Levret y Viatte (2007) sobre la percepción de los especialistas en desarrollo de las montañas en todo el mundo sugería que las externalidades positivas tienden a ser mejor reconocidas en los países desarrollados. En los países en desarrollo pueden encontrarse algunos ejemplos positivos, pero existe un sinnúmero de casos negativos. Los participantes de las distintas regiones destacaron la necesidad de medir mejor las externalidades positivas, así como la importancia de explicar bien a la sociedad los amplios beneficios.

Éstos y otros ejemplos sugieren que el grado de desarrollo tiene, de hecho, un efecto sobre el valor asignado a las externalidades positivas, mientras que los beneficiarios de los países menos desarrollados otorgan un mayor valor a servicios básicos medioambientales como el agua. Queda claro, no obstante, que en la economía global este tipo de proyectos puede atraer también pagos por parte de beneficiarios extranjeros que buscan valores de “amenidad” tales como la biodiversidad. La absorción de carbono no puede clasificarse en estas categorías, ya que está relacionada con un servicio medioambiental básico, pero está en gran medida financiada por las medidas para contrarrestar el carbono de las economías industriales.

Economía y valorización

Cada sector, y cada negocio, tiene una serie de oportunidades y limitaciones económicas distintas. La explotación agrícola Balliefurth, en las Tierras Altas escocesas (Euromontana, 2005), es un buen ejemplo de cómo beneficiarse de una variedad de oportunidades determinada por la localidad. La granja está situada en un parque nacional en el que existe una demanda de recreo y amenidades. Existen PSA disponibles para el manejo de la biodiversidad y mantener la llanura sujeta a las inundaciones del río. Las estructuras agrícolas son limitadas, pero existe un mercado de carne vacuna de alta calidad que se vende directamente al consumidor. Una mezcla de los pagos por externalidades combinada con otras actividades de valorización ha permitido a la granja utilizar las oportunidades locales tanto para mantener su actividad económica como para suministrar externalidades.

Rodríguez y Pascual (2004) describen un ejemplo distinto en Ayacucho (Perú). Aquí la oportunidad de desarrollar un producto de alta calidad, la cochinilla, abriendo claros en los bosques, ha creado beneficios económicos sólo para ciertos grupos sociales. Han surgido algunas externalidades negativas, como la pérdida de biodiversidad y de servicios hídricos, y la erosión del suelo. Estos costes pesan sobre otros grupos de la zona e incluso de más allá. En este caso se están persiguiendo algunas de las oportunidades específicas locales, aunque no está claro que las externalidades positivas se estén utilizando para dar un valor añadido al producto. Parece que no se ha tenido en cuenta el valor de los servicios medioambientales existentes.

Otra zona de Europa, el Parque Regional Haut-Jura (Francia), presenta una serie de oportunidades que facilitan la base económica. Mientras tanto, la producción agrícola y forestal para el mercado siguen facilitando una serie de externalidades (Institut d'Elevage, 2006), entre las que se incluyen el paisaje cultural, la biodiversidad y oportunidades para el excursionismo y el esquí. Productos con valor añadido como el queso Bleu de Gex y el turismo se han integrado en los PSA para asegurar una combinación de actividades de valorización.

La diferencia más obvia entre estos casos es la disponibilidad de PSA. Sin estos fondos resulta difícil mantener el flujo de externalidades. Otra cuestión es si las oportunidades de valorización han sido completamente explotadas. Tal vez en el parque nacional escocés y en el parque regional francés, con fuertes identidades de mercado y accesibles para consumidores de alta renta, resulte más fácil hacerlo que en los Andes peruanos.

Sakuyama (2006b) compara el distinto papel de los PSA en los países en desarrollo y en los desarrollados. Estos sistemas son menos habituales en los países en desarrollo, donde suelen estar más relacionados con el manejo forestal y la agricultura, y donde se construyen más sobre la base de contratos negociados en privado que sobre programas gubernamentales.

La cultura de montaña

Las zonas montaña suelen presentar una fuerte identidad y tradición culturales, que, como hemos visto, constituyen por sí mismas externalidades positivas. Los “suministradores” de cultura también influyen en la valoración de las externalidades. La distinta manera en la que dos grupos valoran la cultura influye inevitablemente en las oportunidades de valorización. Ésta es una interacción compleja, y varía en gran medida de una zona a otra, por lo que requiere un énfasis particular.

El valor de la cultura de montaña

En el Reino Unido, los campesinos de las colinas de Cumbria tienen una idea muy distinta sobre su papel comparado con el de los residentes de las ciudades a sólo 100 kilómetros de distancia (Euromontana, 2005). Los campesinos valoraban sus capacidades y redes agrícolas mucho más de cuanto pudieran hacerlo los residentes de las ciudades. Por otra parte, valoraban el paisaje y la tranquilidad mucho menos que los ciudadanos.

Un estudio en España (Sayadi et al., 2005) muestra una relación más positiva entre las actitudes de los visitantes y la agricultura activa. Los turistas clasificaban la agricultura a pequeña escala como la característica más valiosa del paisaje, y los campos abandonados en último lugar. Probablemente, los campesinos estarían de acuerdo.

En los países en desarrollo, los valores culturales de la población indígena pueden tener relación con las externalidades positivas. Los campesinos indígenas de la comunidad Purhepecha, en México, valoran en gran medida sus tradiciones sobre el manejo de la tierra y el suelo (Barrera-Bassols y Zinck, 2003), lo cual contrasta con los principios de la agricultura moderna, que dan menos protagonismo a las externalidades (positivas y negativas).

Con este nivel de variabilidad es importante determinar los valores culturales, tanto de los suministradores como de los beneficiarios, caso por caso.

Cultura y valorización

Algunas características de la cultura de montaña constituyen tanto una externalidad positiva valorada por el resto de la sociedad como un importante factor en el desarrollo endógeno. Pezzini y Wojan (2002) subrayan la importancia de la confianza y la reciprocidad entre los actores locales, que tienen que trabajar juntos para suministrar amenidades o para valorizarlas. Estas pautas de conducta tienen una fuerte tradición en las zonas de montaña y constituyen la base de las actividades comunitarias. Pezzini y Wojan (2002) advierten que estas pautas no serán transferidas necesariamente a nuevas actividades y que las instituciones deben estar diseñadas para apoyar y no poner en riesgo estos valores.

Ostrom (2003) cita ejemplos clásicos de comunidades de montaña donde los derechos de propiedad comunal están establecidos desde hace mucho tiempo. Subraya que puede existir un amplio abanico de derechos comunales y describe las características que son más propicias para establecerlos, lo cual sugiere que las tradiciones culturales de este tipo son importantes para obtener externalidades positivas de actividades tradicionales. Las tradiciones culturales podrían sentar las bases para el desarrollo de un nuevo tipo de enfoque comunitario sobre las externalidades, pero se necesita una fuerte apropiación de estos principios para que los nuevos enfoques puedan tener éxito. Dietz, Ostrom et al. (2003) señalaron que existen más herramientas de gobernabilidad para el manejo de los recursos comunes de las que se piensa, y que los enfoques basados en la comunidad pueden suponer una importante aportación al desarrollo sostenible en las montañas.

Las culturas tradicionales de las montañas tendrían un importante papel que desempeñar en las externalidades. La distinción entre ésta y la siguiente sección sobre gobernabilidad es más bien artificial, porque las culturas y las instituciones locales interactúan en gran medida (o, al menos, deberían hacerlo).

Un último aspecto está relacionado con la importancia del cambio que fue subrayada antes. La cultura tradicional suministra capital social que debería contribuir a la hora de convivir con este cambio. Puede presentar también algunas barreras al desarrollo. Las cuestiones de género, puestas de relieve en la consulta electrónica del Foro de Montañas (Proyecto ADRS-M/Foro de Montañas, 2007), podrían ser un ejemplo.

Instituciones y gobernabilidad

El mercado económico ‘ideal’ es el que se autorregula. Sin embargo, las externalidades son, por definición, no propicias al mercado, por lo que una amplia gama de instituciones y procesos de gobernabilidad se ven implicadas en su gestión. La forma en la que las instituciones valoran las externalidades positivas es significativa. De la misma manera, tienen un importante papel que desempeñar en su valorización. Esto vale, obviamente, a nivel local, pero la revisión de Levret y Viatte (2007) destaca la necesidad de una visión nacional apoyada por una acción nacional.

Papel de las instituciones en el análisis del valor

Numerosos ejemplos aquí recogidos ilustran el papel de las ONG, que pueden ser pequeños grupos nacionales establecidos tal vez en uno o en un par de sitios, o bien grandes organizaciones internacionales con actividades en numerosos países. La presencia de las ONG, la escala de sus fondos, sus objetivos y la medida en la que involucran a otros actores del desarrollo varía ampliamente de una zona montañosa a otra. En muchos países en desarrollo su valoración de las externalidades positivas tiene una influencia importante sobre el desarrollo sostenible de las montañas.

Un abanico de organismos gubernamentales podría también estar involucrado, siempre que su valoración de las externalidades positivas sea lo suficientemente alta. El proyecto de rehabilitación de la cuenca del Maasin (Filipinas) ejemplifica la amplia gama de instituciones gubernamentales, locales y nacionales que pueden quedar implicadas (Garnache, 2006). En este caso el objetivo no era otro que el de reforestar y manejar una cuenca de tierras altas para mejorar el suministro de agua y su calidad para la ciudad de Iloilo, además de mantener la irrigación de los terrenos agrícolas. El Gobierno regional puso en marcha el proyecto y garantizó la asistencia por parte de departamentos medioambientales y de desarrollo económico nacionales. El trabajo se realizó a través de contratos con socios comunitarios. Se alentó a las comunidades a comprometerse con el trabajo a través de una gran campaña de información desarrollada por una ONG internacional. Se trataba de que todos los actores estuviesen convencidos de que los beneficios de su trabajo serían lo suficientemente valiosos como para justificar su implicación, e inevitablemente surgieron algunos conflictos sobre este tema (Rosales, 2003).

En el nivel supranacional, los órganos gubernamentales pueden desempeñar también un papel en la valoración. La política agrícola europea ha integrado durante mucho tiempo medidas especiales para las zonas menos favorecidas, la mayoría de ellas áreas de montaña (Consejo de la Unión Europea, 2005). Con una presión creciente para concentrarse en el valor y el suministro de beneficios públicos, más que en la compensación por las desventajas agrícolas, se están poniendo a prueba nuevos enfoques. Uno de ellos está basado en el concepto de Agricultura de Alto Valor Natural (*HNV*, según sus siglas en inglés), que define áreas de gran biodiversidad dependientes del manejo agrícola (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2004). Aunque no se reduce sólo a las montañas, el *HNV* es relativamente frecuente en las zonas de montaña. El mapa de *HNV* que se está desarrollando podría facilitar una base para abordar PSA en el futuro.

Las instituciones y la gobernabilidad están probablemente entre las características más variables de las montañas, con diferencias considerables incluso entre países vecinos. Dentro de un mismo país, los distintos tipos de externalidades positivas podrían necesitar la implicación de diferentes actores institucionales. Su valoración de las externalidades es una cuestión crítica para el éxito de una política y un programa de desarrollo.

El papel de las instituciones en la valorización

Si algo pueden hacer las políticas, es, seguramente, influir en las instituciones implicadas en el desarrollo. Así que éste es un grupo de factores de importancia crucial para las externalidades positivas de las montañas. Aunque no es posible describir aquí todas las cuestiones relevantes, los tres siguientes ejemplos ilustran la gama y la importancia de las cuestiones institucionales.

En Costa Rica, se establecieron, mediante la Ley Forestal de 1997, PSA que son administrados por el Fondo Nacional de Financiación Forestal (Pagiola et al., 2005b). Esto facilita un enfoque nacional y establece también un estándar que se refleja en algunos PSA negociados por privados, como en el caso de la cuenca de La Esperanza citado anteriormente.

En China, el programa *Grain for Green* proporciona pagos a los campesinos de las montañas por convertir los terrenos escarpados agrícolas en forestales. Esto facilita servicios de ecosistemas de manejo del agua, el suelo y la biodiversidad. Sin embargo, este programa reduce la tierra cultivable para muchos agricultores de subsistencia, que podrían así verse más empobrecidos o engrosar el desempleo. Para hacer que este esquema funcione, en el Condado de Songpan (región del Hindu-Kush Himalaya), el Gobierno regional se aseguró de que los participantes recibían grano, tenían asistencia técnica para el manejo forestal y acceso a esquemas de nuevo empleo como el desarrollo de la energía hidráulica (Luo, 2006). La combinación de la financiación del Gobierno central y los proyectos de desarrollo y asistencia del Gobierno regional aseguró que el programa respondiese a los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

Merlo, Milocco et al. (2000) revisaron la valorización de los servicios forestales de recreo en cuatro países de la Unión Europea y hallaron tres factores institucionales:

- La legislación existente a nivel subnacional y nacional determina derechos de propiedad tales como el derecho a la recolección de setas o el derecho de etiquetar y certificar productos con una denominación de origen.
- El uso de la tierra es controlado por la planificación de desarrollo a través de la delimitación de zonas y designaciones para su protección.
- A nivel local, el control de licencias y estándares detallaba aspectos de la producción y comercialización.

Este trabajo muestra que en algunos países se necesita cambiar este tipo de factores para facilitar la valorización de las externalidades.

En otra parte de la región del Hindu-Kush Himalaya, el cambio de los cultivos constituye un reto para el que las instituciones no siempre están suficientemente equipadas. En este caso, las políticas promueven el asentamiento agrícola en lugar de los esquemas tradicionales de rotación de cultivos. Pero esto puede conllevar la pérdida de externalidades como la biodiversidad forestal, un aumento de la pobreza por la exclusión de los derechos sobre la tierra y la pérdida de seguridad alimentaria local (Choudhury, 2007). Las instituciones más relevantes podrían tener especiales dificultades con la cuestión de los derechos comunales sobre la tierra.

Un ejemplo extremo de cómo las cosas pueden ir por el mal camino es el descrito por Alston, Libecap et al. (2000), aunque no se refiere a una zona de montaña. En este caso, las políticas e instituciones designadas para proteger el bosque brasileño, promover la distribución de la tierra y evitar el conflicto tuvieron justo el efecto contrario. Las disposiciones institucionales facilitaron en realidad la deforestación y el conflicto.

El concepto turco de Manejo de la Zona Montañosa constituye un enfoque para abordar las dificultades de gobernabilidad (Gönençgil, 2007). Como en el caso de Manejo de la Zona Costera (véase, por ejemplo, OCDE, 1992), podría ser una forma muy útil de aunar los distintos procesos de gobernabilidad.

Este pequeño grupo de ejemplos muestra cómo las instituciones constituyen elementos clave tanto para el manejo de las externalidades como para su valorización.

El cambio

Tal vez la característica más unificadora de las zonas de montaña es la medida en la que están expuestas al cambio. La economía, la política y el medio ambiente están cambiando rápidamente. Las tradiciones de las montañas pueden ser fortalezas en algunos casos, por ejemplo a través del fuerte capital social y las tradiciones comunitarias. Otras veces, las montañas están expuestas a nuevas corrientes económicas y medioambientales para las que no están preparadas: el aumento de la competencia económica derivado de la globalización o la presión medioambiental del cambio climático son las más evidentes.

El cambio podría aumentar el valor que la sociedad otorga a la cultura de las montañas y a sus servicios medioambientales. Al mismo tiempo, supondrá una seria amenaza a la medida en la que las montañas puedan mantener la calidad de estas externalidades. MacDonald, Crabtree et al. (2000) han puesto en evidencia cómo el abandono de la tierra en Europa puede desembocar en la degradación medioambiental.

Anexo 2: Definición y elementos problemáticos

Externalidades

¿Qué pretendemos decir?

Las externalidades son definidas como un efecto colateral de una actividad económica como la agricultura, lo cual implica que son externas a la transacción de carnes y cultivos, por ejemplo. Cuando cambian las prácticas agrícolas, también cambia el suministro de externalidades, a menudo de una forma no planificada y descontrolada. Este es un elemento frecuente entre las externalidades. Existen numerosos términos y definiciones similares que a menudo se solapan entre ellos. Para simplificar, este documento habla de externalidades, pero la mayor parte del debate resulta igualmente oportuno para las definiciones más amplias.

Las externalidades no siempre son beneficios como los que hemos mencionado anteriormente. Pueden ser negativas, y sirven como ejemplo la contaminación o las inundaciones. Un alto nivel de emigración humana desde la montaña puede conllevar problemas que también pueden ser considerados como externalidades. El término económico para estos casos es el de *externalidad negativa*. Este documento sugiere que la actividad humana en las montañas produce principalmente *externalidades positivas*, pero es importante tener en mente el panorama completo para evaluar el resultado neto al contraponer los dos tipos de externalidades.

Numerosas externalidades son también *bienes públicos*, lo que significa que no pueden ser compradas ni vendidas de la manera habitual, sino que están disponibles para todo el mundo. Dado que no existe mercado para ellas, es difícil calcular su valor y su coste. Esto representa un verdadero reto para los economistas y para quienes toman las decisiones políticas. Quiere decir también que los individuos no están normalmente motivados para producir externalidades que son bienes públicos de los que se benefician otras personas.

El panorama se hace aún más complejo cuando miramos en detalle los recursos específicos. Coger agua es un ejemplo: fluye de las montañas, se ve influida por numerosas prácticas de manejo de la tierra, pero no pertenece a ningún individuo ni a ningún grupo de propietarios de la tierra; sin embargo su valor puede ser “capturado” de distintas formas, y los productos pueden venderse en el mercado como energía hidráulica, irrigación y agua para el consumo humano. ¿Es una externalidad y un bien público? La respuesta es sí y no. Como muchos otros recursos de su categoría, no es una externalidad pura, ni tampoco un bien público en toda regla, ya que tiene algunos vínculos con el mercado.

Se trata de una cuestión importante porque afecta a los mecanismos disponibles para manejar el suministro de externalidades, como aumentar la oferta de agua, por ejemplo. Afecta también al papel que una externalidad puede desempeñar en el desarrollo sostenible de las montañas: ¿se trata de un bien que puede comercializarse en la economía local, por ejemplo?

La multifuncionalidad es un término de utilidad para describir la forma por la que una sola actividad, por ejemplo el cultivo, puede reportar distintos tipos de resultados económicos, incluidas externalidades. Éstos se conocen como resultados *conjuntos*. Numerosas actividades rurales son multifuncionales (Pezzini y Wojan, 2002), y esto es aún más frecuente en las montañas. La OCDE (2001) considera que los resultados conjuntos pueden estar inseparablemente vinculados, y destaca ciertos vínculos territoriales. Esto es coherente con la idea de que las zonas de montaña pueden tener muchas características particulares, como por ejemplo la producción conjunta de externalidades a través de la agricultura, y éstas serán diferentes de las de zonas no montañosas.

Desde una perspectiva multifuncional, resulta difícil influir en el suministro de externalidades sin influir también en el recurso principal. La biodiversidad de los campos de heno está inextricablemente ligada a la producción animal, por ejemplo.

El trabajo de la OCDE sobre la multifuncionalidad (OCDE, 2001) ha concluido que tanto las dificultades como las ventajas surgen como un resultado: los esfuerzos para controlar la externalidad (la biodiversidad, p.ej.) pueden implicar la distorsión en el mercado del recurso principal (la oveja). Por otra parte, es posible desarrollar buenas políticas para áreas específicas, las cuales pueden aplicarse de una manera bastante eficaz. Una política sobre el sistema de ovejas/campos de heno en los valles alpinos podría ser un buen ejemplo.

Uno de los aspectos clave asociados a las externalidades y los bienes públicos es el fracaso del mercado. Si el agua es gratis, por ejemplo, la gente la utiliza en grandes cantidades. Al mismo tiempo, los campesinos no son pagados por producir agua, así que no harán un manejo del suelo que optimice el flujo de corrientes. Si el valor de la externalidad positiva puede ser internalizado creando un mercado para ello, poniendo un precio al agua, por ejemplo, será utilizado y producido con mayor eficiencia. El término *valorización* es utilizado en este documento para describir este proceso (los economistas también lo describen como *transformación*).

El turismo basado en la biodiversidad es un clásico ejemplo de valorización. Los productos alimenticios que se comercializan utilizando imágenes de paisajes y comunidades de montaña constituyen otro ejemplo. La valorización no sólo mejora el suministro de externalidades, sino que desempeña también un papel crucial en el desarrollo económico local.

Bienes públicos

[El término 'bien' es utilizado aquí para designar un producto o servicio. No quiere decir lo contrario de 'malo'.]

Dos conceptos económicos determinan en qué medida un recurso es clasificado como un bien público:

- **Exclusividad:** ¿es posible impedir a alguien el uso de ese recurso? En el caso del aire limpio, resulta difícil imaginar que pueda ser segmentado y controlado, así que no puede excluir a nadie. Es un ejemplo muy claro de bien público. El agua es diferente, porque algunas personas pueden ser excluidas por la construcción de presas y el desvío de ríos. Así que de alguna forma es parte del mercado, y no sólo un bien.
- **Competencia:** si alguien utiliza más un recurso, ¿habrá menos o incluso no quedará nada para los otros? En la mayoría de los casos, la belleza de un paisaje de montaña no es susceptible de competencia, ya que no existe un número limitado de personas que puedan disfrutarla. Algunos parajes y senderos pueden estar masificados, disminuyendo el goce de quienes los visitan, así que podemos decir que existe cierta competencia en el recreo al aire libre, y en mucha menos medida en el disfrute de un paisaje.

Los bienes que no son completamente excluyentes o susceptibles de competencia son, en parte, bienes públicos.

¿Qué son las externalidades de las montañas?

En la última década, una serie de informes y encuentros se han referido a las externalidades de las montañas, y existe un amplio consenso a la hora de definir las. Uno o dos factores son todavía objeto de debate. Una lista aproximada de externalidades incluiría las siguientes (basándose en Crabtree, MacDonald et al., 2002, y Moxey, 2006):

Tabla 2 – Principales tipos de externalidades en las montañas

Positivas	Negativas
Biodiversidad	
Protección del suelo y de las inundaciones	Inundaciones y erosión/sedimentación
Calidad y suministro del agua	Contaminación (especialmente del agua)
Absorción de carbono	
Protección contra las avalanchas	
Protección contra los incendios	Incendios
Paisajes culturales	
Recreo al aire libre	
Comunidades rurales y patrimonio cultural	Emigración hacia la pobreza urbana; precio de apoyar a las comunidades de montaña no viables

Otras externalidades pueden ser la seguridad alimentaria y de la madera, la reducción de la pobreza, el empleo, la salud y la educación. No siempre se trata de externalidades puras, como las que acabamos de definir. La FAO (2007) señala que cuando se han establecido estándares mínimos de pobreza, cualquier fracaso a la hora de sobrepasarlos puede considerarse como una externalidad negativa. En Francia, la Asamblea Permanente de las Cámaras de Agricultura (APCA) ha documentado una serie de formas en las que los campesinos ofrecen salud y beneficios sociales a los más desfavorecidos y a las personas con discapacidad (Bigourdan, 2007).

Algunas de las externalidades enumeradas en la tabla tampoco son puras: tanto el agua como el recreo pueden suministrarse deliberadamente y conllevar un precio. Cada vez más se está creando un mercado para la absorción de carbono.

Esto prueba la necesidad de un enfoque flexible para entender y manejar las externalidades y los bienes públicos, por todos los problemas de definición y cambios que se han producido con el tiempo. Muestra también que existe un potencial para valorizarlas que contribuirá al desarrollo económico y social. La lista de externalidades no parece muy específica de las montañas, pero, ¿vale también para otras zonas rurales? Sólo en parte. En las zonas de montaña, los paisajes culturales y los usos tradicionales de la tierra son habituales, mientras que el objetivo de hacer un uso intensivo y mecanizado de la tierra es limitado. Así que las externalidades positivas en las zonas de montaña tienden a ser más altas que en las llanuras. Hodge (2000) cita las zonas de montaña como ejemplos clásicos de externalidades positivas derivadas de la agricultura, con un alto valor cultural y ambiental, y una confianza en la actividad colectiva.

¿Quiénes están implicados?

Cualquier externalidad reporta un beneficio o un coste para alguien, así que es importante discernir a quiénes¹³ afecta. Por ejemplo, los beneficiarios de la cultura de montaña son principalmente los residentes y visitantes que participan en eventos culturales, además de quienes no visitan la montaña pero les gustaría que estas tradiciones culturales pervivan.

Las externalidades son suministradas como efectos colaterales de otras actividades, de modo que resulta importante identificar quién las provee. En el caso de la biodiversidad, los proveedores son principalmente los campesinos y quienes hacen uso de los bosques y la tierra. Sus prácticas influyen sobre la calidad y la cantidad de biodiversidad.

Tabla 3 - Principales proveedores de externalidades positivas en las montañas

Externalidad positiva	Producida por				La comunidad de montaña, en general
	Campesinos	Silvicultores	Cazadores y asociaciones	Otros usuarios de la tierra	
Biodiversidad y paisaje cultural	✓	✓	✓	✓	
Recreo al aire libre	✓	✓	✓	✓	
Protección de las inundaciones y del suelo	✓	✓		✓	
Calidad y suministro de agua	✓	✓		✓	
Absorción de carbono		✓			
Protección contra las avalanchas	✓	✓			
Protección contra los incendios	✓	✓			
Comunidades rurales y patrimonio cultural	✓	✓	✓	✓	✓

¹³ Este documento utiliza el término “beneficiario” para enfatizar el concepto de externalidades positivas.

Las terceras partes son especialmente importantes a la hora de valorizar las externalidades, ya que pueden añadir valor a los bienes y servicios de las zonas de montaña. En el caso del recreo al aire libre, las terceras partes son agencias de turismo que facilitan rutas, destinos de mercado y alojamiento. Quienes suministran externalidades se ven a menudo implicados en su valorización, a través del turismo rural y la comercialización de productos locales. La siguiente tabla distingue entre los proveedores que son simplemente usuarios de la tierra y aquéllos que han diversificado su actividad de manera que resultan a la vez terceras partes en su valorización.

Tabla 4 – Ejemplos de los roles en la valorización

Producto	Usuarios y personas relacionadas con la tierra	Actividad diversificada de los usuarios de la tierra y negocios no basados en la tierra
Procesamiento de alimentos	✓	✓
Alojamientos turísticos		✓
Otros servicios relacionados con el turismo		✓
Procesamiento de productos forestales	✓	✓
Suministro de agua	✓	✓
Pago por servicios ambientales	✓	
Marcas de calidad y de origen	✓	✓
Productos artísticos y culturales		✓

En la práctica nos encontramos a menudo con una falta de información sobre los distintos papeles que proveedores, beneficiarios y terceros podrían desempeñar en las externalidades positivas y en los valores que pueden añadirse a las mismas. Cuando hay información, falla a menudo el flujo de la misma entre los distintos grupos. Ambos factores reducen el potencial para la creación de beneficios desde las externalidades positivas.

Numerosas externalidades son también bienes públicos, por lo que deben observarse una serie de principios económicos para que las externalidades puedan desarrollar todo su potencial en el desarrollo (Pezzini y Wojan, 2002).

- Los primeros principios conciernen a los beneficiarios, que deberían pagar por los beneficios que reciben, lo que se conoce como *Beneficiary Pays Principle (BPP)*, esto es, 'principio de que el beneficiario paga'.
- Los segundos conciernen a los proveedores, que deberían ser

pagados por el trabajo que realizan al suministrar el beneficio. Es lo que se conoce como *Provider Gets Principle (PGP)*, o sea, 'principio de que el proveedor recibe'.

- Los terceros conciernen también a los proveedores, pero están relacionados con las externalidades negativas. En este caso, los proveedores deberían pagar los costes en lo que se conoce habitualmente como *Polluter Pays Principle (PPP)*, es decir, 'principio de quien contamina paga'.

Éstos últimos están bien establecidos por leyes en todo el mundo, aunque se aplican en menor medida a la contaminación que se deriva de las actividades rurales en muchos lugares. Los otros dos principios no son tan habituales. Ahora disponemos de un abanico de experiencias, analizadas en este documento.

Los principios PGP y BPP no se aplican sólo a nuevos servicios y actividades: algunas externalidades positivas que ya existen podrían ser aseguradas y suministradas de una manera más eficiente si se realizasen pagos por ellas. De hecho, si estos principios se aplicasen sólo a nuevas actividades podrían tener efectos perversos. Por ejemplo, los pagos por la reforestación para el manejo del agua podrían llevar a que los campesinos abandonasen la tenencia de ganado, con la consiguiente pérdida de biodiversidad.

Sakuyama (2006b) ha destacado el equilibrio entre oferta y demanda que debería influir en los pagos por externalidades positivas. También describe la tendencia actual a aumentar la demanda y reducir la oferta.

Un factor que puede influir de manera importante en estos puntos son los derechos de propiedad (Hodge, 2000). El derecho de una persona a percibir ciertos beneficios de las externalidades (acceso a la tierra para recreo, p.ej.), el derecho a menoscabar estos beneficios (contaminación) y sus deberes sobre la creación de beneficios (protección de la biodiversidad) deberían ser establecidos como derechos de propiedad.

Por ejemplo, en algunos países los propietarios pueden prohibir a otras personas que utilicen sus tierras para practicar el senderismo. En estos casos podrían ser pagados por el mantenimiento de los senderos y permitir su uso al resto de la población (pago por una externalidad). En otros países, sin embargo, todo el mundo tiene derecho, por ley, a acceder a la tierra para practicar el senderismo, de manera que los propietarios de la tierra no pueden prohibirlo ni ser pagados por ello. Hodge (2000) describe la distinción entre derechos de propiedad y bienes no comerciales como una referencia que cambia con el tiempo. Es importante recordar que esto no es sólo una simple cuestión de derechos individuales; en la ley existe un amplio abanico de derechos comunes (Ostrom, 2003).

¿Cuál es el valor de las externalidades positivas?

Valorar las externalidades no es un simple y estéril ejercicio económico, ni quiere decir simplemente que hay que darles un precio. Numerosas políticas que afectan a las zonas de montaña influirán en el suministro de externalidades, por lo que quienes toman las decisiones políticas tienen que elegir entre cuáles promover y cuáles desincentivar. ¿Debería ser prioritario favorecer prácticas agrícolas que reduzcan las inundaciones, o bien apoyar a los campesinos que favorecen la biodiversidad, por ejemplo? A menos que existan ciertas evidencias sobre el valor que los grupos sociales adjudican a las montañas, no hay manera de establecer una comparación entre las distintas opciones.

Los distintos tipos de externalidad necesitan distintos tipos de evaluación, y lo que podría servir para valorar la biodiversidad podría ser inútil para valorar la contaminación. Algunos enfoques tratan de asignar un precio a la externalidad, mientras que otros defienden un foco más “abierto” para discernir el valor (Foster y Grove-White, 2000). Cuando la valoración está asociada a un precio, podría tratarse sólo de una noción basada en lo que las personas aseguran que pagarían por ella (declaración de preferencias). Otra alternativa podría estar basada en discernir el porcentaje de gasto actual de la población relacionado con esa externalidad (preferencia manifiesta).

La elección del método de valorización resulta de suma importancia, ya que métodos poco adecuados pueden desembocar en estimaciones parciales. Será de mayor utilidad, también, valorar un paquete de beneficios, por ejemplo el paisaje cultural, sin tratar de descomponerlo en distintos elementos (Santos, 2000).

Valoración

Tipos de valor

La OCDE (1999) describe cuatro tipos. Los métodos adecuados de valoración dependerán de qué clase de valor nos interesa. Estas clases son las siguientes:

- Valor de uso: cuando la población obtiene beneficios directos del uso de algo (p.ej., la observación de aves cerca del hogar)
- Valor opcional: cuando la población se beneficia del hecho de saber que podrá utilizar algo en el futuro (p.ej., la posibilidad de ir a un nuevo paraje para observar las aves)
- Valor de existencia: cuando la población se beneficia porque sabe que algo existe (p.ej., saber que en algún lugar pueden observarse las aves, aunque no irá nunca a verlas)
- Valor de legado: cuando la población podrá obtener beneficios en el futuro (p.ej., mis nietos podrán observar las aves)

Métodos de valoración

- La valoración a través de la declaración de preferencias consiste en preguntar a la gente en cuánto valora un bien no comercializable por el que, en la actualidad, no paga nada. Esto facilita un valor monetario: “por término medio, la gente dice que pagaría equis dólares para salvaguardar el paisaje”.
- La valoración de preferencias manifiestas identifica el porcentaje de gasto existente de la población que puede ser atribuido a un aspecto no susceptible de ser mercantilizado de un bien comerciable, por ejemplo, el porcentaje del precio de una casa que se deriva directamente de las vistas que tiene a un paisaje o lo que pagará una persona por viajar a conocer un paraje hermoso.

Desde el punto de vista del desarrollo, las preferencias declaradas sólo implican ‘dinero teórico’, mientras que las manifiestas implican ‘dinero real’. Estas últimas forman parte de hecho de la economía local, mientras que las primeras son sólo cuestiones potenciales. Mientras no se realice el potencial de alguna manera (a través de PSA y/u otro tipo de valoración), el valor no podrá contribuir al desarrollo económico.

Otros enfoques

Existe también un modo alternativo de abordar las externalidades basado en la reserva de capital. La teoría del desarrollo sostenible descansa en gran medida sobre este concepto (Parris y Kates, 2003; Pearce y Atkinson, 1993). Más que centrarse en los servicios suministrados como externalidades, este planteamiento considera la medida en la que los bienes de capital están aumentando o disminuyendo. En la práctica hay pocas diferencias entre las políticas que se derivan de ellos.

Un enfoque basado en la externalidad mira al mantenimiento del servicio (suministro de agua, p.ej.) y paga a los campesinos por mantener un determinado nivel de pastos; un enfoque basado en la reserva de capital se concentra en mantener el recurso (el suelo), porque éste facilita el suministro de una serie de servicios, incluido el suministro de agua. El resultado seguirá siendo pagar a los campesinos por mantener un nivel de pastos adecuado.

El enfoque de las reservas de capital presenta problemas significativos, relacionados a menudo con la recopilación de suficiente información sobre los niveles y tendencias de la reserva. Resulta difícil también vincularlo a opciones políticas a nivel local. Aquí está considerado sólo como una de las posibles áreas para desarrollar en el futuro.

Economía heterodoxa

Muchos de los conceptos económicos descritos en este documento se basan en lo que ha sido identificado como economía neoclásica del bienestar (Gowdy y Erickson, 2005), que facilita el amplio paradigma económico en el que se suele enmarcar actualmente el desarrollo económico, también en la práctica. Algunas de las premisas básicas de este enfoque son ahora sometidas a crítica, y su capacidad para relacionarse con asuntos como las externalidades representa un problema particular.

Gowdy y Erickson (2005) argumentan que el campo en desarrollo de la economía ecológica podría ser una alternativa y aportar una mejor base teórica. Bryden, Refsgaard et al. (2006) están desarrollando herramientas prácticas de desarrollo rural que tienen en cuenta los nuevos enfoques.

Aunque la presentación de análisis alternativos de este tipo (y el material de estudios de caso es muy limitado) va más allá del objetivo de este documento, el desarrollo de políticas debería indagar nuevas herramientas económicas para orientar este trabajo en el futuro.

Desarrollo sostenible en las montañas

Necesidades y retos

Parvez y Rasmussen (2004) destacan que la variedad geográfica y económica de las zonas de montaña en todo el mundo hace virtualmente imposible identificar cuestiones coherentes de desarrollo. Resaltan también que el estatus económico de las zonas de montaña depende de la región más amplia en la que se encuentran, y sugieren que el enfoque de medios de vida sostenibles (DFID, 1999) es la manera más adecuada de vincular los recursos naturales con el desarrollo económico y social. Una cuestión clave en este sentido es la identificación de cinco tipos de capital, a saber: humano, natural, financiero, social y físico. Tanto las necesidades como las oportunidades pueden ser identificadas a través de este enfoque.

En alguna medida, las montañas comparten sus dificultades para el desarrollo con las zonas rurales no montañosas. Su naturaleza periférica, la falta de centros de población y de comunicaciones, así como la pérdida de población son algunos de los problemas comunes (Kohler et al., 2004). Las montañas tienden a mostrar las mismas tendencias que otras zonas rurales, entre ellas un menor (y a menudo decreciente) PIB per cápita, la disminución del empleo rural y el reto de la diversificación (OCDE, 2006).

Las oportunidades de desarrollo que se ocupen de estos asuntos a la vez que mantengan los cinco tipos de capital son las que beneficiarán a las zonas de montaña.

El papel de las externalidades positivas en el desarrollo

El desarrollo sostenible de las montañas podría vincularse a las externalidades positivas de tres formas:

- Basándose en los principios de que 'el proveedor recibe' (*PGP*) y 'el beneficiario paga' (*BPP*), se crean medidas para la transferencia de fondos de unos a otros. Los PSA son la forma más habitual (se describen varios en el Anexo 1). Éstos suelen basarse en pagos efectuados por el Gobierno a través de los impuestos, y son recibidos por los campesinos por ciertos tipos de manejo de la tierra. Los PSA también pueden estar organizados directamente entre beneficiarios y proveedores¹⁴. Algunas ONG medioambientales lo hacen.

Esto sirve para generar más ingresos a los proveedores. En muchos casos aumenta también su actividad económica, a la vez que se incrementa el suministro de la externalidad en cuestión. Si esto se produce, tendrá efectos positivos en el desarrollo. De todos modos, hay evidencias de que los PSA sólo pueden hacer una limitada contribución directa al desarrollo, por lo que rara vez se bastan por sí mismos.

¹⁴ Los dos enfoques corresponden, a grandes rasgos, con las teorías económicas *coasianas* y *pigouvianas*.

- La externalidad positiva es valorizada al vincularse con productos de mercado, de manera que aumenta su valor y participación en el mercado. Esto contribuye directamente al desarrollo sostenible de las montañas. El turismo de montaña, los quesos, las carnes y las artesanías son algunos de los posibles ejemplos.
- La calidad de vida en las zonas de montaña es alta por el suministro de externalidades positivas, ya que éstas pueden retener a sus habitantes y atraer a nuevos pobladores. El efecto en el desarrollo es más indirecto, pero si pueden mantenerse los niveles de población, los servicios como la educación y el transporte seguirán siendo viables. En algunos casos, los ingresos medios y el capital social se ven aumentados si la zona de montaña resulta atractiva para una “clase creativa” (McGranahan y Wojan, 2007). Si la calidad de vida no es suficiente, las personas emigran de las zonas de montaña, despoblándolas. Éste es un factor que se produce tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Estas tres contribuciones al desarrollo no suelen estar separadas (y si lo están quiere decir que se está perdiendo una oportunidad de desarrollo). Los PSA podrían mejorar la calidad de la biodiversidad en una determinada zona, por ejemplo. Esto puede ser utilizado para aumentar el valor de los productos y atraer o retener población. Si el estatus económico de la zona mejora, habrá más posibilidades de invertir para mejorar los recursos naturales.

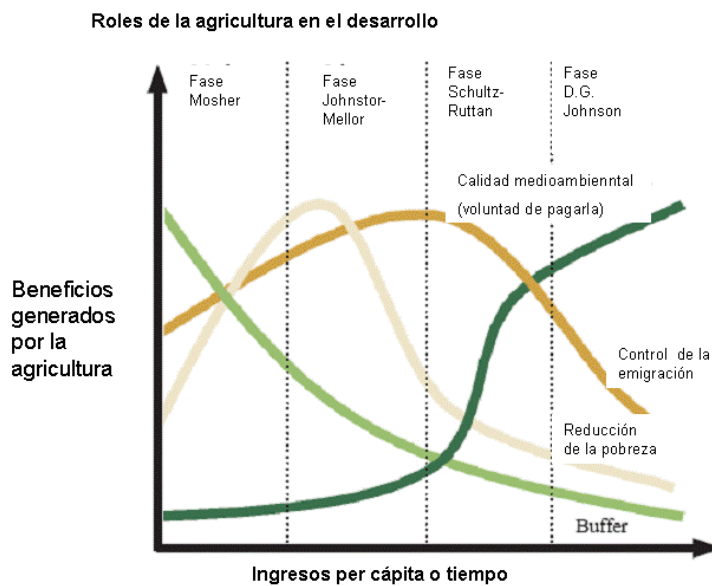
La pobreza es una consecuencia inevitable del bajo nivel de desarrollo, pero esto no cambiará necesariamente mejorando la economía local. Se debe tener en cuenta la distribución de los beneficios a la hora de considerar las externalidades. Tanto el beneficio como su valor económico deben ser accesibles para los más pobres, si es que el desarrollo basado en externalidades pretende tener éxito. Pagiola, Arcenas et al. (2005b) han destacado la serie de formas en las que los más pobres pueden verse beneficiados o penalizados por las políticas relacionadas con las externalidades.

En este caso debemos pensar también en el impacto de los beneficiarios fuera de las zonas de montaña, algunos de los cuales pueden encontrarse entre los más pobres. Las medidas para internalizar el valor de un suministro de agua, que antes había sido gratuito, mediante un aumento de las tarifas podría penalizar a los habitantes más empobrecidos de las ciudades. Cualquier política sobre las externalidades de las montañas en favor de los más pobres debe contemplar este problema.

Las fases de desarrollo

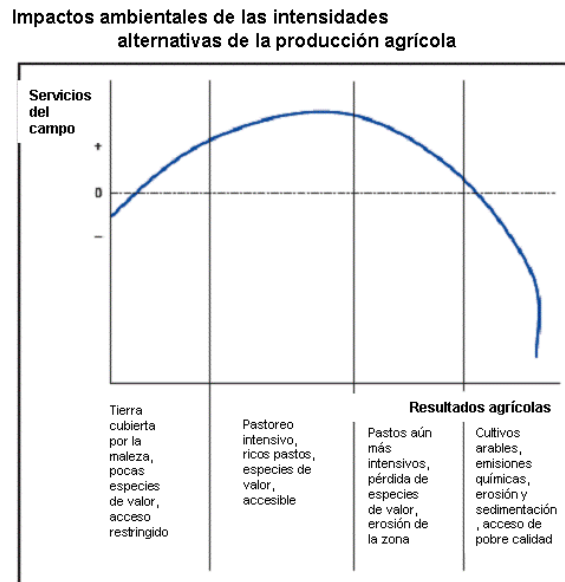
El proyecto de la FAO sobre los Roles de la Agricultura desembocó en la siguiente descripción de cómo la agricultura aporta diferentes beneficios en las distintas fases del desarrollo (FAO, 2007):

Figura 2 (fuente: FAO, 2007)



Hodge (2000) describe dos puntos de vista de las externalidades en la agricultura. Un modelo de insumos ve la agricultura como causante de contaminación de manera proporcional a la producción agrícola. Esto es típico de la agricultura intensiva moderna sin una larga tradición histórica. Por otra parte, un modelo de resultados retiene como óptimo un determinado nivel de beneficio ambiental, más allá o por debajo del cual la producción provoca problemas medioambientales. Esto es típico de la agricultura menos intensiva con una larga tradición cultural. El diagrama que describe el modelo de resultados se representa de la siguiente manera:

Figura 3 (fuente: Hodge, 2000)



El primer diagrama se refiere al valor de los servicios medioambientales suministrado por la agricultura, en términos de la voluntad existente de pagarlos. El segundo es un diseño de los impactos ambientales, definidos ampliamente en los términos de las ciencias naturales. El valor de las externalidades positivas en las zonas de montaña puede ser considerado como una combinación de los dos: determinados productos físicos, ecológicos y culturales quedan definidos por el segundo gráfico, y su valor se ve influido por el nivel de desarrollo de la zona y muestra a cuál pertenece de acuerdo al primer gráfico.

De todas formas, algunos de los beneficiarios de las externalidades pueden provenir de países en otra fase de desarrollo, como en el caso del turismo o de la inversión de las ONG en la conservación de los bosques. En este caso, la valoración de la externalidad es más compleja, y la curva de la calidad medioambiental de la Figura 3 debe desplazarse a la izquierda. Parte del valor se deriva de la voluntad de pagar por parte de los países desarrollados, y esto aumenta el valor potencial de la calidad medioambiental en una determinada fase de desarrollo.

La

Figura 3 ilustra también, desde un punto de vista más general, cómo la despoblación y el abandono de la tierra pueden reducir el suministro de beneficios. Esto valdría también para las externalidades culturales. La validez de este argumento depende de en qué medida la zona se corresponde con la definición de Hodge del modelo de resultados de la agricultura. El nivel de desarrollo y su historia constituyen criterios importantes. La revisión de MacDonald, Crabtree et al. (2000) de los impactos ambientales derivados del abandono de tierras en las zonas europeas de montaña es un buen ejemplo de ello.

La gobernabilidad

La gobernabilidad resulta especialmente relevante para las externalidades positivas por el uso y los suministros comunes: en muchas ocasiones, los beneficiarios tienen intereses que es mejor manejar en común, y los proveedores pueden desempeñar su papel de forma más eficaz si actúan juntos. Sin embargo, numerosas instituciones y otros mecanismos de gobernabilidad están más diseñados para trabajar con individuos que con grupos.

Ostrom (2003) destaca que no existe una dicotomía completa entre los sistemas basados en los derechos comunales y aquéllos basados en los derechos individuales. En la mayoría de los casos existe una combinación, y desde el punto de vista del desarrollo sostenible en las montañas es muy importante comprender cuándo van a ser importantes y cómo pueden ser apoyados los derechos comunales.

Ostrom cita cinco atributos clave que conducen al desarrollo de los derechos de propiedad comunal, entre ellos baja productividad y retorno de las inversiones, alta variabilidad local de los recursos, economías sustanciales de escala para su manejo e inversión en infraestructuras. Identifica también siete variables que pueden reforzar los sistemas de derechos de propiedad comunitaria. Son las siguientes:

- Información apropiada y de bajo coste sobre el recurso, sus costes y beneficios
- Un conocimiento compartido de los riesgos y beneficios de un enfoque comunitario, comparándolo con alternativas
- Normas de reciprocidad y confianza
- Si el grupo es estable
- Si los participantes planean quedarse en la zona por un largo periodo
- Si las normas de toma de decisiones no dependen de la unanimidad o el control por parte de unos pocos
- Seguimiento apropiado y de bajo coste, y acuerdos ratificadores

Esto facilita importantes normas prácticas para decidir cuándo pueden tener éxito los sistemas de derechos comunales en el suministro de externalidades positivas, y cómo pueden ser apoyados para tratar de obtener los mejores resultados.

Los derechos y las actividades comunales tienen también alguna relación con el tema de los costes de transacción de los PSA, que se explican a continuación. Existen tres formas por las que estos costes podrían reducirse a través de un papel importante de la comunidad:

- Si los términos del contrato de PSA están bien establecidos como norma cultural, la necesidad de seguimiento será menor. La escala de valores comunitaria y la reputación individual están involucrados en este tipo de normas.
- Si existen negocios comunales, y éstos están implicados a la hora de añadir valor durante la valorización (turismo, procesamiento de alimentos...), éstos obtendrán un beneficio de mercado cuando sus miembros estén involucrados de manera efectiva en el suministro de PSA.
- Los PSA podrían ofrecer incentivos a comunidades enteras para su conformidad con los contratos de PSA. Esto internaliza la cuestión de la conformidad y está ligado al primer punto sobre normas culturales. Sakuyama (2006a) destaca cómo podría este aspecto reducir los costes de transacción.

Costes de transacción (incluida la elección del destinatario)

Los costes de transacción de los PSA son frecuentemente altos, debido a una serie de razones:

- La forma en la que el manejo del recurso (agricultura, explotación forestal) controla el suministro de externalidades (cantidad de agua) no termina de entenderse, de manera que se necesita un alto grado de seguimiento para determinar si los PSA están alcanzando los objetivos.
- No se conoce del todo la localización de los recursos pertinentes, por lo que los pagos se realizan a un número más amplio de áreas o individuos del necesario.
- Los proveedores no se benefician de la externalidad, por lo que no tienen incentivos para cumplir el contrato. La actividad de ejecución es alta.
- El concepto de PSA puede resultar nuevo para los proveedores, por lo que se necesitan medidas de creación de capacidades y asistencia.
- Los beneficiarios de los PSA no están claramente definidos y sus puntos de vista no son bien comprendidos, por lo que tiene que emprenderse una labor de valorización.
- El suministro de externalidades depende de la acción conjunta de los proveedores sobre bases comunales. Los costes de negociación y manejo de la acción colectiva pueden ser considerables.
- Se necesitan prescripciones complejas (p.ej., para el manejo de la tierra) que requieren investigación, servicios de extensión, ejecución y seguimiento.
- Se solicitan numerosas externalidades positivas a través de un simple sistema de PSA, de manera que los costes de seguimiento son altos.

Por ejemplo, Vatn, Kvakkestad et al. (2002) argumentan que los costes de transacción de las políticas que se ocupan de la multifuncionalidad serán relativamente bajos (“un pequeño porcentaje”) si pueden asociarse a bienes que son uniformes, fáciles de observar y comunes. Los pagos por cabeza de ganado son un ejemplo: si se asocian a servicios menos claros o aproximados, como el paisaje o la producción orgánica, serán mucho más altos (“varias decenas de porcentaje”).

Esto ilustra la compensación entre los costes de transacción y la precisión: cuanto más preciso necesite ser el manejo de las externalidades, más altos serán los costes de transacción.

En ‘Los costes de transacción’ (pág. 17) se debate cómo pueden ser manejados los costes para alcanzar los mejores resultados teniendo en cuenta los objetivos de las políticas.