

Flows #5: Do markets for watershed services help the poor?

Emailed: Sunday, May 26, 2002

(Nota: Todo el texto se encuentra traducido a español al fondo del mensaje)

~~~~~

Initiatives to develop markets for environmental services in upper watersheds are often undertaken with the implicit assumption that they are more efficient than regulation and that they will also contribute to poverty reduction. However, there has been little actual research on either of these questions. A new report from IIED, "Silver bullet or fools' gold?" by Natasha Landell-Mills and Ina Porras, examines this issue by reviewing 287 cases in which markets are being developed for forest environmental services, of which 61 pertain to those provided by watersheds. The report also considers markets for forests' carbon sequestration, biodiversity protection and landscape beauty.

The outcomes of many of these initiatives cannot be fully evaluated because they have only been proposed or are in very beginning stages. However, the report provides an overview of the factors that drive market development and the costs and benefits associated with this process, illustrating the various kinds of arrangements among buyers and sellers that are inherent in these initiatives. In doing so, it also calls attention to the ways in which poor people could be further marginalized as a result.

Key hurdles facing the poor and curtailing their ability to benefit from markets for watershed protection may depend on their bargaining power, and on their access to markets. In this regard the poor are hindered by lack of skills and education, little access to financing, limited market contacts, market information, and communication infrastructure. When they lack tenure, the poor may not gain access to compensation for land use changes, instead becoming vulnerable to eviction as protection measures are imposed. Downstream, the poor may be put at a disadvantage by user fees because they are less able to pay. Regardless of how they effect the poor, the authors point out that markets for watershed services may be expensive to establish because high costs are inherent in the development of new institutional arrangements associated with them.

Although there is cause for pessimism, this doesn't have to be the case. Market arrangements are also adaptable, and can be designed to meet the objectives of reducing poverty and to be more equitable. This requires governments and NGOs to play central roles in leveling the playing field and establishing new institutional arrangements that can reduce transaction costs. Although expensive, the report suggests that such efforts are likely to lead to spin-off benefits beyond protecting ecosystem services, such as improved environmental education and scientific understanding, clarification of land title, and above all, the strengthening of social institutions as well as the development of new ones needed to address problems associated with the provision of public goods.

Much has been written about perverse outcomes that can occur even in what are considered well-functioning markets for private goods (e.g. see Lipton 1985). For example, benefits will go disproportionately to those who are better off and to capital-intensive firms. These groups will

have less risk aversion, and also more power to influence market conditions, and may also be in a position to disregard optimal solutions. The often overlooked paradox is that, for markets to work, democratic institutions and equity are essential because there needs to be trust that people will obey rules and abide by agreements made, which may not occur unless arrangements are regarded as fair. The challenge then, is to recognize the diversity of market-based arrangements, and provide the support needed for these to evolve in a way that is appropriate to local conditions, in conjunction with the development of democratic institutions. Left on automatic pilot, markets are likely to simply reinforce existing inequities, primarily benefiting those with greater power.

Papers:

An executive summary of the paper by Natasha Landell-Mills and Ina Porras may be obtained from IIED's website ([www.iied.org/](http://www.iied.org/)) or by writing to [forestry@iied.org](mailto:forestry@iied.org). Comments on the paper can be sent to <mailto:natasha.landell-mills@iied.org>. The full report may be purchased from IIED, ([www.iied.org/](http://www.iied.org/)) or from Earthprint Limited, P.O. Box 119, Stevenage, Hertfordshire, SG1 4TP, UK. E-mail: [enquire@earthprint.co.uk](mailto:enquire@earthprint.co.uk).

For more on markets and democracy see Lipton, Michael. 1985. The Prisoners' Dilemma and Coase's Theorem: A Case for Democracy in Less Developed Countries? In *Economy and Democracy*, edited by R. C. O. Matthews. New York: St. Martin's Press.

~~~~~

Flows is a free service, developed and produced by Bruce Aylward and Sylvia Tognetti, with support of Forest Trends, www.forest-trends.org, and the Environmental Economics Programme of the International Institute for Environment and Development www.iied.org/enveco. General comments on FLOWS are welcome. Please send them to <mailto:flows@forest-trends.org>.

FLOWS provides an independent perspective and commentary on key papers addressing hydrology, economics, and the development of markets, policies and institutional arrangements for watershed services. FLOWS was created to keep its readership up to date and informed regarding:

- the hydrological impacts of land use change and their socio-economic consequences;
- efforts to achieve cost-effective, environmentally sound and socially equitable solutions to land use/forest/water problems; and
- the potential role and scope of ecosystem management and market-based instruments as options for improving water resources management.

~~~~~

Flows #5: Ayudan los Mercados para Servicios de Cuencas Hidrográficas a los Pobres?

Las iniciativas para desarrollar mercados para servicios ambientales en las partes altas de las cuencas hidrográficas son a menudo ejecutados bajo el supuesto implícito de que éstos son más eficientes que la regulación, y que estos también contribuirán a la reducción de la pobreza. Sin embargo, existe poca investigación específica en cada uno de estos casos. Un nuevo reporte del IIED, “Bala de Plata u Oro de Tontos” (Silver Bullet or fools’ Gold, en Inglés) por Natasha Landell-Mills e Ina T Porras, examina este aspecto por medio de la revisión de 287 casos en los cuales mercados para servicios ambientales están siendo desarrollados, y 61 de ellos se refieren a servicios provistos por cuencas hidrográficas. El reporte también considera los mercados para el secuestro de carbono, biodiversidad, y belleza escénica.

Los resultados de muchas de estas iniciativas no pueden ser completamente evaluados porque los proyectos se encuentran aun en forma de propuesta o en las fases iniciales de desarrollo. Sin embargo, el reporte provee un vistazo general de los factores que dirigen el desarrollo de los mercados y los costos y beneficios asociados con este proceso, ilustrando los diferentes tipos de arreglos entre demandantes y oferentes inherentes a cada iniciativa. De esta manera, el reporte también llama la atención hacia las formas en las cuáles los pobres podrían ser marginados en mayor grado del proceso de desarrollo de los mercados.

La capacidad de los pobres y grupos marginados para beneficiarse de los mercados de protección de cuencas puede depender, entre otros, de su poder de negociación y de su acceso a los mercados. En este aspecto, los pobres se encuentran limitados por ausencia de capacitación y educación, y poco acceso a financiamiento, contactos de mercado limitados, información de los mercados e infraestructura de comunicación. En el caso de ausencia de títulos de propiedad, los pobres pueden no solo no beneficiarse con compensaciones por cambios de uso del suelo, sino más bien su vulnerabilidad ante expulsiones puede aumentar en el caso de la imposición de medidas de protección de tierras. En las partes bajas de la cuenca, la imposición de tarifas de uso de agua puede poner a la desventaja a los pobres, debido a su menor capacidad de pago. Sin importar la forma en que afectan a los pobres, las autoras del reporte señalan que los mercados para servicios de protección de cuencas pueden tener costos de establecimiento muy altos, debido a los altos costos asociados al desarrollo de nuevos arreglos institucionales.

Aunque existen causas para pesimismo, esto no debe ser necesariamente el caso. Los arreglos de mercados son también adaptables, y pueden ser diseñados para satisfacer los objetivos de reducción de la pobreza y de equidad. Esto requiere que los gobiernos y las ONGs jueguen un papel central en la nivelación del campo de juego y el establecimiento de nuevos arreglos institucionales que pueden ayudar a reducir los costos de transacción. A pesar de su alto costo, el reporte sugiere que es posible que tales esfuerzos conlleven a beneficios adicionales más allá de la protección de los servicios de los ecosistemas, tales como el mejoramiento de la educación ambiental y el conocimiento científico, clarificación de títulos de propiedad, y sobre todo, el fortalecimiento de las instituciones sociales y el desarrollo de nuevas instituciones necesarias para abordar los problemas asociados con la provisión de bienes públicos.

Existe mucho material sobre los resultados perversos que pueden ocurrir incluso en lo que se consideran mercados funcionales para bienes privados (ej. ver Lipton 1985). Por ejemplo, los beneficios pueden dirigirse desproporcionadamente hacia aquellos actores mejor acomodados y las empresas intensivas en capital. Estos grupos tienen menor aversión contra el riesgo, mayor poder para afectar las condiciones de mercado, y pueden estar en una mejor posición para ignorar la importancia de soluciones óptimas. La paradoja que generalmente se pasa por alto es que, para

que los mercados puedan funcionar, es esencial la presencia de instituciones democráticas y de equidad debido a la necesidad de generar un clima de confianza de que los actores involucrados se manejarán bajo las reglas y reglamentos establecidos, lo cual puede no ocurrir a menos que estos arreglos sean percibidos como justos. El desafío es entonces reconocer la diversidad de los arreglos basados en mercados, y proveer el soporte necesario para que estos evolucionen apropiadamente de acuerdo a las condiciones locales, junto al desarrollo de instituciones democráticas. Si se dejan en piloto automático, es muy probable que los mercados simplemente refuercen las inequidades existentes, beneficiando principalmente a aquellos con mayor poder.

Documentos:

El resumen ejecutivo del documento de Natasha Landell-Mills e Ina T Porras puede ser obtenido en la página web del IIED ([www.iied.org/](http://www.iied.org/)) o escribiendo a [forestry@iied.org](mailto:forestry@iied.org), y comentarios sobre este documento pueden ser enviados a [mailto:natasha.landell-mills@iied.org](mailto:mailto:natasha.landell-mills@iied.org). El reporte final puede ser adquirido a través del IIED ([www.iied.org/](http://www.iied.org/)) o a través de Earthprint Limited, P.O. Box 119, Stevenage, Hertfordshire, SG1 4TP, UK. E-mail: [enquire@earthprint.co.uk](mailto:enquire@earthprint.co.uk).

Para mayor información sobre mercados y democracia ver Lipton, Michael. 1985. The Prisoners' Dilemma and Coase's Theorem: A Case for Democracy in Less Developed Countries? In Economy and Democracy, edited by R. C. O. Matthews. New York: St. Martin's Press.

~~~~~

Flows es un servicio gratis, desarrollado y producido por Bruce Aylward y Sylvia Tognetti, con el apoyo de Forest Trends, www.forest-trends.org y el Programa en Economía Ambiental del Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo www.iied.org/enveco. Comentarios generales sobre Flows son bienvenidos. Por favor enviarlos a la dirección <mailto:flows@forest-trends.org>.

Flows provee una perspectiva independiente y comentarios sobre documentos clave que enfocan aspectos de hidrología, economía, y el desarrollo de mercados, políticas, y arreglos institucionales para los servicios de cuencas. Flows fue creado para mantener a sus lectores al día con información relacionada con:

- los impactos hidrológicos del cambio de uso del suelo y sus consecuencias socioeconómicas;
- iniciativas hacia soluciones costo-efectivas, ambientalmente razonables y socialmente justas a los problemas de uso del suelo/bosques/agua; y
- el papel potencial y enfoque de manejo de ecosistemas e instrumentos de mercados como opciones de mejoramiento de manejo de los recursos hídricos.

Flows se distribuye (en Inglés y Español) una o dos veces al mes, o cuando existan documentos que ameriten una amplia circulación. Para subscribirse a Flows por favor envíe un mensaje a <mailto:listserv@cnet.com> con el mensaje SUBSCRIBE FLOWS en el texto (no como encabezado del mensaje). Para eliminar la subscripción, coloque el mensaje UNSUBSCRIBE FLOWS en el texto.