



# Concepción de justicia y gobernanza del programa de Pago por Servicios Ambientales costarricense. Hacia un mejor entendimiento de su tipo de arreglo institucional

**Thomas Legrand**

Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines, Francia

[thomas.legrand@greensynergie.com](mailto:thomas.legrand@greensynergie.com)

**Jean-François Le Coq\***

Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Francia.

Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

[jflecoq@cirad.fr](mailto:jflecoq@cirad.fr)

**Géraldine Froger**

Université de Toulouse Jean Jaurès, Francia

[geraldine.froger@univ-tlse2.fr](mailto:geraldine.froger@univ-tlse2.fr)

Fecha de recepción: 05/10/2015. Fecha de aceptación: 29/06/2016

## Resumen

Mientras el programa costarricense de Pagos por Servicios Ambientales (PPSA) ha sido tradicionalmente presentado como un mecanismo basado sobre el mercado, se ha demostrado últimamente que el programa, a menos en la forma que se ejecuta, se aparta mucho de este ideal. Este estudio pretende profundizar la comprensión del tipo de arreglo institucional que constituye el PPSA, a través del análisis del principio de justicia subyacente al programa y de su gobernanza. A partir de las matrices de análisis de Pascual et al. (2010) y de Wunder (2005), el análisis de la concepción de justicia subyacente al programa muestra que la visión del programa no se puede considerar "neoliberal", al no estar basada sobre una lógica utilitaria pero más bien de "*gratificación por servicios ambientales*". La aplicación de la matriz conceptual de Vatn (2010) permite identificar que tres tipos de estructuras de gobernanza - jerarquía, mercado y gestión comunitaria - son combinados para que el PPSA funcione. Permite diferenciar el PPSA del modelo "coasiano" que pone énfasis únicamente sobre su supuesta lógica de mercado. La duración de esta visión del PPSA como un mecanismo de mercado se explica por parte por preferencias ideológicas sostenidas por estructuras de poder.

**Palabras Claves:** Pago por Servicios Ambiental, Gobernanza, Justicia, Institución, Bosque

## Abstract

Despite the national program of Payment for Environmental Services of Costa Rica (PPSA for its Spanish acronym) has been presented as a market based mechanism, it has been demonstrated that this program do not fit with this ideal type. This paper aims at clarify the type of institutional arrangement of the PPSA through an analysis of the underlying principle of justice of the program and its governance structure. Using the analytical matrix of Pascual et al. (2010) and Wunder (2005), the analysis of the principle of justice of the program show that the program cannot be considered as "neoliberal"

---

\* Autor de contacto



as it is based on the logic of “reward for Environmental services provision”. The use of the conceptual matrix of Vatn (2010) enables to identify the element of the program related to three types of governance structure: hierarchy, market, and community management, and thus better assess the distance between PPSA and the “coasian model”. The long-lasting vision of PPSA as a market based mechanism can be explained for ideological preferences maintained by power structures.

**Key Words:** Payment for environmental services, Governance, Justice, Institution, Forest.

**JEL Codes:** Q23, Q28, Q57, Q58.

## 1. Introducción

En las últimas décadas, los "Pagos por Servicios Ambientales" (PSA) han recibido una gran atención como un enfoque para la gestión de recursos naturales (Engel et al. 2008; Muradian et al. 2010; Wunder 2005; Wunder 2015). Wunder (2005) define un sistema de PSA como “una transacción voluntaria en el que un bien es definido (o un uso de la tierra que aseguraría este servicio) es 'comprado' por al menos un comprador de SA a por lo menos un proveedor de SA si, y sólo si, el proveedor asegura la provisión del SA transado (condicionamiento). Este enfoque ha sido calificado como “coasiano” (Muradian et al. 2010). Según Engel et al. (2008:650), *“los programas de PSA tratan de poner en práctica el teorema de Coase, que estipula que el problema de los efectos externos (por ejemplo, la provisión de SA) puede bajo ciertas condiciones superarse mediante negociaciones privadas entre las partes afectadas”*. Por lo tanto, el PSA pretende internalizar lo que, de otro modo, sería una externalidad (Engel et al. 2008). Bajo esta perspectiva, se tiende a ver los PSA como instrumentos basados en el mercado o transacciones de mercado (Engel et al. 2008, Pagiola et al. 2002a) para la conservación del medio ambiente.

Los críticos han denunciado los límites de esta perspectiva. En primer lugar, algunos autores afirman que rara vez se cumplen las condiciones del teorema de Coase (derechos de propiedad claros, ausencia de costos de transacción) en el caso de los problemas ambientales (Farley y Costanza 2010). En segundo lugar, otros denuncian la base ideológica de este enfoque, filosóficamente fundamentado en la economía neoclásica y el “ambientalismo de mercado”, que tienden a considerar los mercados como las soluciones

para los problemas del desarrollo y el medio ambiente (Kosoy y Corbera 2010). En tercer lugar, otros critican la falta de correspondencia entre la teoría y la práctica. Esto surge del carácter restrictivo de la definición prescriptiva de Wunder (2005)<sup>2</sup>, que no permiten tener en cuenta la mayor parte de los esquemas generalmente denominado como PES y conducir a diferenciar entre “verdaderos” PSA (“Genuine” PES) y esquemas “parecidos” a PES (PES-like) (Muradian et al. 2010). También se critica el énfasis puesto por la perspectiva “coasiana” sobre la eficiencia ambiental por encima del objetivo de aliviar la pobreza. De hecho, en general, los implementadores de los programas de PSA a menudo tienen que esforzarse para lograr ambos objetivos para que su programa sea considerado como legítimo y poderse implementar (Pascual et al. 2010).

Investigadores institucionalistas se han opuesto a la perspectiva “coasiana” y han propuesto enfoques conceptuales alternativos sobre los PSA, prestando más atención al contexto en el que se desarrollan los PSA, al tipo de arreglos institucionales que representan y al reconocimiento de la diversidad de objetivos que pueden perseguir estos programas (Corbera et al. 2009; Muradian et al. 2010; Farley y Costanza 2010). Poniendo énfasis en el arraigo de los PSA dentro de un contexto social e institucional específico, reconocen que el diseño y el rendimiento de PSA se ven afectados por las instituciones formales e informales. Los PSA interactúan con estas instituciones que incluyen los derechos de propiedad, las políticas públicas, las

<sup>2</sup> Últimamente, Wunder (2015) ha propuesto una actualización de la definición de PSA, que enfatiza la condicionalidad como elemento central y que evita los términos de vendedores y compradores.



organizaciones, las percepciones y creencias con respecto a, por ejemplo, los vínculos entre ciertos usos de la tierra y la generación de servicios ambientales (SA), valores sociales (Corbera et al. 2009; Muradian et al. 2010; Vatn 2010). Según ellos, los PSA están también sujetos a fenómenos de dependencia de la trayectoria (Daniels et al. 2010). Reconocen además que los PSA son construcciones sociales que se forman por las relaciones de poder entre las partes interesadas. Sin embargo, sus diseños suelen negociarse ya que tienen que aparecer socialmente legítima según la concepción específica de "justicia económica", que puede variar entre los diferentes programas (Pascual et al. 2010). Los autores institucionalistas proponen una definición más amplia de los PSA, reconociendo la gran diversidad de arreglos institucionales que constituyen. Vatn (2010) considera los PSA como una forma de acción colectiva para hacer frente a un problema ambiental resultando de una combinación de la estructura jerárquica, de cooperación y de mercado. Muradian et al. (2010: 1248) consideran el PSA como *"una transferencia de recursos entre los actores sociales, cuyo objetivo es crear incentivos para alinear las decisiones individuales y / o colectivas de uso del suelo con el interés social en la gestión de los recursos naturales"*. Según ellos, las transacciones de mercado puras descritas por el enfoque "coasiano" son sólo un tipo específico de PSA, entre una gran diversidad de prácticas necesarias para adaptarse a las particularidades de cada situación.

El Programa de Pagos por Servicios Ambientales costarricense (PPSA), es parte de un largo proceso de evolución de la política forestal (Daniels et al. 2010) y fue instituido en 1996 por la Ley Forestal 7575. Reconoció cuatro SA que proporcionan los bosques: (1) la mitigación de gases de efecto invernadero a través del almacenamiento y secuestro de carbono, (2) la protección de las cuencas hidrográficas, (3) la protección de la biodiversidad y (4) la belleza escénica. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), el fondo fiduciario a cargo de la administración del PPSA, compra a los

propietarios de tierras, los SA generados por sus bosques (Pagiola 2002). Los propietarios pueden participar en el programa a través de varias modalidades que incluyen actualmente: (1) reforestación, (2) protección de los bosques existentes, (3) regeneración natural del bosque, (4) plantación de árboles en sistemas agroforestales, o (5) manejo forestal. Con más de doscientos millones de dólares invertidos acumulados (FONAFIFO 2010), quince años de experiencia y más de 700.000 hectáreas de bosque contratados en el programa (alrededor del 13 % del territorio nacional). Es considerado un "modelo" (Pagiola et al. 2002) o una "leyenda" (Laurans et al. 2011), como el esquema de PSA más famoso y estudiado en el mundo, a menudo movilizado para promover los PSA en el mundo, sobre todo en el contexto de REDD+<sup>3</sup> (Ehrenstein 2011). Sin embargo, se han planteado preocupaciones acerca de la forma en la que se presenta el PPSA, ya que esta se considera como errónea y engañoso (Ehrenstein 2011; Friends of the Earth 2010). Estos autores denuncian la reconstrucción y la instrumentalización del "caso" costarricense para promover el uso de instrumentos de mercado para la implementación de REDD+. De hecho, el PPSA ha sido mayoritariamente analizado desde un punto de vista "coasiano", lo cual tiende a enfatizar sus características de mercado (Pagiola et al. 2002; Pagiola 2008). Sin embargo, según Fletcher y Breitling (2012), mientras el PPSA ha sido originalmente enmarcado en una visión neoliberal como un mecanismo basado sobre el mercado, el programa se ha desviado sustancialmente de esta visión durante su ejecución. Asimismo, Muradian et al. (2010) ponen en énfasis en lo mucho que difiere el PSA costarricense del modelo de transacción de mercado. Mientras reconoce que el programa está lejos de ser un mecanismo basado sobre el mercado, Matulis (2013)

<sup>3</sup> REDD+ es un sistema internacional de incentivos, que se debate actualmente en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Tiene por objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivados de la deforestación y degradación de bosques en países en desarrollo; y fomentar el rol de la conservación, el manejo sostenible de bosques y el aumento de las reservas de carbono dentro de los bosques en los países en desarrollo.



estima que esta diferencia entre la visión y la ejecución del programa se está reduciendo por cambios de inspiración neoliberal.

El objetivo de este estudio es de profundizar la comprensión del tipo de arreglo institucional que constituye el PPSA, a través del análisis del principio de justicia subyacente al PPSA y de su gobernanza, usando para eso los marcos analíticos de Pascual et al. (2010), Wunder (2005) y Vatn (2010). Adicionalmente, pretende dar a entender las razones por las cuales la caracterización del PPSA, como un mecanismo basado sobre el mercado, ha podido perdurar a pesar de ser errónea (Ehrenstein 2011; Friends of the Earth 2010).

Para realizar este estudio, combinamos una amplia revisión bibliográfica con entrevistas a actores involucrados en su diseño e implementación. La revisión bibliográfica incluyó más de 30 artículos científicos y 40 documentos de archivo, tales como: informes internos y externos, así como documentos de gobierno que incluyen manuales de procedimientos, los decretos anuales, legislación y otros documentos ejecutivos fue realizada. Este análisis bibliográfico permitió caracterizar las reglas de funcionamiento del PSA, las visiones y el debate académico sobre el tipo de arreglo institucional que constituye el programa. Este análisis bibliográfico ha sido completado por 54 entrevistas semi-estructuradas de los diferentes actores involucrados en el diseño e implementación del PPSA. Estas entrevistas directas, realizadas durante dos trabajos específicos de campo en 2009 y 2011, fueron dirigidas a diferentes tipos de actores que participaron en el diseño e implementación del PPSA:

- 14 funcionarios públicos (de FONAFIFO, Ministros de ambiente y agricultura)
- 8 políticos (diputados y ex diputados)
- 25 representantes y profesionales de empresas, asociaciones, ONG de los sectores forestales (13), agrícolas (5) y conservacionistas (7)
- 7 académicos.

En estas entrevistas, destinadas a aclarar el diseño y funcionamiento del programa, se preguntó, sobre:

- El papel que tienen o han tenido estos actores en el PPSA;
- Su apreciación de la función del PPSA (objetivos, lógica de acción);
- Su apreciación del funcionamiento del programa (rol y funciones de los diferentes actores públicos y privados involucrados, relaciones entre estos actores);
- Su apreciación de sus resultados;
- Para cada decisión importante sobre el programa (por ejemplo su creación), el contexto, los juegos de actores, la manera según la cual se tomó, las razones por las cuales se tomó.

Estas entrevistas sirvieron a desarrollar hipótesis, identificar hechos respaldando o refutando estas hipótesis, ubicar fuentes de información (documentos oficiales y administrativos) para esto, y entender la visión del programa que ha prevalecido en la toma de decisión. Los resultados presentados aquí resultan de un trabajo de identificación, corroboración, análisis y caracterización de hechos, principalmente plasmados en fuentes escritas, que se presentan a continuación. Las percepciones de las personas entrevistadas fueron usadas ante todo como una base para poder analizar informaciones escritas describiendo las reglas y el funcionamiento del PPSA (documentos administrativos y oficiales). Mencionamos a veces las diferentes visiones de los actores, por ejemplo en términos de la concepción de justicia subyacente al PPSA, pero nuestro objetivo es ante todo basarnos sobre hechos tangibles que caracterizan el programa. Este trabajo fue desarrollado en el marco de un proyecto de investigación internacional por autores académicos que no han sido involucrados en la ejecución misma del PPSA.

En la sección siguiente, presentaremos la visión tradicional del PSA como un mecanismo de mercado y las críticas de esta



visión formuladas en particular por Fletcher and Breitling (2012) y Muradian et al. (2010). Luego presentaremos los marcos analíticos, así como, para cada análisis, las fuentes de información movilizadas y el tipo de análisis de datos que se ha llevado a cabo. En el cuarto capítulo analizaremos, el principio de justicia subyacente al PPSA usando las matrices de análisis de Pascual et al. (2010) y Wunder (2005); y, en un quinto capítulo, la gobernanza del PPSA usando las herramientas conceptuales de Vatn (2010). Finalmente, propondremos, unas explicaciones de la visión errónea del PPSA como un mecanismo de mercado, así como de su permanencia en el tiempo.

## **2. La visión tradicional del PPSA como un mecanismo de mercado y sus críticas**

Los estudios del PPSA enmarcados en una perspectiva "coasiana" no se han empeñado mucho a analizar cual tipo de arreglo institucional el PPSA es, postulando más bien a priori que se trataba de una iniciativa en curso para construir una herramienta de mercado para proveer SA (Chomitz et al. 1999; Castro et al. 2000; Pagiola 2002; Rojas y Aylward 2003; Pagiola 2008; Wünscher et al. 2008; Engel et al. 2009). Por lo tanto, el PPSA se ha considerado parte de «instrumentos de mercado» (Castro et al. 2000), «mercados para los servicios ambientales» (Rojas y Aylward 2003), o «mecanismos de mercado» (Pagiola et al. 2002; Wünscher et al. 2008). Si estas nociones refiriéndose al concepto de mercado no están bien definidos, se refieren a una visión del PPSA como una transacción de mercado entre proveedores y usuarios de SA. De hecho, estos autores destacan sobre todo el intento de conectar "compradores" de SA y "vendedores" de SA y ponen poco énfasis en el papel del Estado costarricense en el financiamiento del sistema, ya que supone que debería de ser poco a poco sustituido por el financiamiento de los beneficiarios de SA. Hacen hincapié en la racionalidad económica de los participantes al PPSA: los proveedores y usuarios de SA son guiados por sus

intereses y buscan maximizar su utilidad a través del programa. Se trata entonces de generar la mayor cantidad de SA para el menor precio (objetivo de costo-efectividad), lo cual implica que los pagos deben dirigirse a los propietarios forestales que, sin estos pagos, no generarían los SA (criterio de adicionalidad). Según estos autores, como la deforestación resulta de consideraciones económicas, el PPSA tiene como objetivo hacer la conservación forestal más rentable económicamente que otros usos alternativos de la tierra. Esto implica que el nivel de los pagos debe estar comprendido entre el costo de oportunidad soportados por los propietarios de los bosques y el valor de los SA, para ser atractivo tanto para los "compradores" de los SA y "los vendedores" de los SA. Finalmente, aunque estos autores reconozcan que el programa se inscribe en una trayectoria institucional marcada por la existencia de dispositivos anteriores ("incentivos forestales"), dedican poco esfuerzo al análisis el contexto en el que se crea y se desarrolla el programa, así como a los juegos de actores en la toma de decisiones. Esta visión esta recapitulada en la tabla 1, presentada en el capítulo 4.

Algunos análisis institucionalistas del PPSA han subrayado las divergencias del PPSA de un modelo de mercado. Fletcher y Breitling (2012) afirman que una visión neoliberal ha predominado en el diseño del programa en remplazo de un sistema de subsidios públicos a la actividad forestal poco sostenible al nivel financiero. Según ellos, esta visión se caracteriza por (i) la voluntad de establecer un financiamiento por los usuarios de los SA, (ii) de pagar los SA a tarifas de mercado y (iii) de canalizar estos pagos a través de una estructura descentralizada, gozando de cierta autonomía de administración y sobre todo cuya gobernanza sea pública/privada. Sin embargo, concluyen que *"a pesar de que los planificadores del programa hayan expresado su voluntad de establecer mercados auto regulados para la transferencia directa de pagos de consumidores de servicios ecosistémicos hacia sus productores, estos mercados no se han generalizado todavía y el programa sigue soportado por una*



*intervención fuerte del estado de varias formas*" (Fletcher y Breitling 2012: 402). Para distinguir el PPSA de un modelo de mercado puro, Fletcher y Breitling (2012) han puesto énfasis en la importancia del financiamiento público del programa (por oposición a su financiamiento por los usuarios de los SA) y la motivación de los participantes, que por lo general no tienen otro uso alternativo de la tierra, en contraste con una lógica neoliberal según la cual el pago sirve a incentivar los propietarios de bosque para que les sea más rentable conservar el bosque que convertirlo a otro uso de la tierra. Hacen también hincapié en políticas públicas, opuestas a una lógica neoliberal, tal como la prohibición de la deforestación, que han ido acompañando el PPSA. De acuerdo con Muradian et al. (2010), el PPSA difiere de un modelo de mercado puro debido:

- A su bajo grado de mercantilización: los SA están empaquetados (« *bundle* ») y los pagos se basan sobre usos de la tierra que supuestamente generan SA.
- Al carácter relativamente indirecta de la transferencia: el programa está financiado principalmente por el gobierno costarricense y las relaciones entre los proveedores de SA y FONAFIFO están mediadas por los intermediarios (regentes y organizaciones forestales)<sup>4</sup>
- A la relativa baja importancia de los incentivos económicos: la deforestación está prohibida y la mayoría de los propietarios de bosques hubieran protegido sus bosques de todos modos.

Finalmente, los amigos de la tierra (2010) han subrayado también el financiamiento del programa por el Estado costarricense. Retomando el análisis de Fletcher y Breitling (2012) de la diferencia entre la visión y la ejecución del programa, Matulis (2013) afirma que esta diferencia se reduce debido a

cambios de inspiración neoliberal que se han hecho al programa. Se trata, según él, de:

- El desarrollo del financiamiento del programa por parte de los usuarios de los servicios hidrológicos.
- El uso de gerentes forestales privados para la tramitación del programa.
- El cese de un mecanismo de participación colectiva al programa ("*contratos globales*").

### 3. Marco de análisis y metodología

Para profundizar la comprensión del tipo de arreglo institucional que constituye el PPSA y superar los límites del entendimiento según el marco de análisis coasiano, consideramos dos dimensiones adicionales: la concepción de justicia subyacente al PPSA, que analizaremos a través de los marcos de Wunder (2005) y Pascual et al. (2010), y de la gobernanza del programa que se analizara a partir del modelo conceptual de Vatn (2010).

Wunder (2005) analizó la diferente terminología utilizada para describir los "mecanismos de remuneración" ("*remuneration mechanisms*" de un programa de PSA después de encontrar el uso de los términos "pagos" ("*payments*") por SA, "mercados" ("*markets*") de SA, "gratificaciones por SA" ("*rewards*") y "compensaciones por SA" ("*compensations*"). Según él, "*la elección del término implica lo que esperamos del mecanismo*" (Wunder, 2005:4). Afirma que el término "pago" es lo más neutral a pesar de su connotación monetaria, mientras, que el término "mercado" ("*market*") se refiere a "un rol primordial para los incentivos económicos" asociado con "la interacción competitiva entre múltiples agentes", y que la gratificación está asociada al principio de que "quienes garantizan la existencia de un beneficio deben ser premiados por ello" (Wunder 2005: 5). El término compensación difiere según él de la gratificación, ya que implica que sólo aquellos que se enfrentan a costos para proveer SA deben ser compensados.

<sup>4</sup> Este segundo punto no está subrayado por Muradian et al. (2010) que mencionan también el nivel fijo de los pagos que es independiente del costo de provisión de los SA, sin mencionar precisamente con cuales de estos 3 criterios se vincula esta idea.



Diferentes concepciones de la justicia se relacionan con cada una de estas terminologías. Están explícitas en el caso de las "gratificaciones" y "compensaciones" donde los pagos se derivan directamente de lo que se considera justo o moral como lo reconoce Wunder (2005), quien ve en la lógica de gratificación "*una connotación de premio y de hacer justicia a quienes proveen los servicios*" (Wunder 2005:5) y considera que las "compensaciones" estén basadas en una "*justificación moral*". Está implícito en el caso de los "mercados", ya que se trate de una lógica utilitaria que tiende a dominar el enfoque "coasiano", donde la razón de ser del pago se encuentra en su utilidad (en términos de sus consecuencias) para aumentar la producción de SA (Vatn 2010). El enfoque institucionalista reconoce que los programas de PSA pueden basarse sobre diferentes tipos de motivaciones, que pueden incluso ser no utilitarias. De hecho, se ha observado que muchos de estos programas se basan en una lógica de "gratificación" (Muradian et al. 2010), "reciprocidad" (Vatn 2010), "ayuda" o "apoyo" (Kosoy et al. 2007). Usando este marco de análisis de Wunder (2005), se analizará en este estudio que terminología parece más adecuada para caracterizar el PPSA costarricense. Para eso, nos referiremos a la ley forestal, las reglas del programa (decretos y manuales de procedimientos), así como a sus interpretaciones en la literatura o por los actores a través de las entrevistas.

Según Pascual et al. (2010), el concepto de "justicia económica" ("*economic fairness*") en el contexto de los PSA puede estar asociada con "*la noción social de que reglas de distribución (en cuanto a los resultados o al procedimiento de asignación de los costos y beneficios) y los derechos y obligaciones contractuales asociados se consideran justos de acuerdo a las normas culturales*" (Pascual et al.:1239). Los "principios de la justicia" ("*fairness criteria*") utilizados por Pascual et al. (2010) como una ilustración tiene por objeto explicar los montos de los pagos. Se trata según ellos de "considerar los efectos distributivos entre los proveedores de SA" (Pascual et al.: 1239), lo que les lleva a

considerar que el criterio de justicia del PPSA costarricense es "igualitario", los montos por hectárea de los pagos habiendo sido durante mucho tiempo el mismo y no diferenciado con respecto a los costos de oportunidad o el valor de los SA que brindan los bosques. Mientras es cierto que muchos actores en Costa Rica se han adherido a este principio (Chomitz et al. 1999), esta visión parece demasiado simplista, sin embargo, ya que se centra exclusivamente en el nivel de pagos. Pascual y al. (2010:1239) también reconocen que "*el análisis se puede extender a un mayor número de partes interesadas, incluidos los compradores potenciales y proveedores*", lo cual implica estudiar los principios que subyacen al programa de PSA en su totalidad, no sólo a los pagos. Este análisis más amplio parece más apropiado si se asume, junto con Okereke y Dooley (2010) que un "principio de justicia" debe poder ser reflejado en la totalidad de un sistema de PSA para que este sea coherente<sup>5</sup>. Para identificar la concepción de la justicia subyacente al PPSA, se optó por estudiar los principios en que se basan el financiamiento y los pagos del PPSA a través de los elementos siguientes:

- ¿Cuál es la razón del pago?
- ¿Cuál es su propósito?
- ¿Quién debe pagar?
- ¿Quién debe recibir los pagos?
- ¿Cuál debe ser el monto de los pagos?

Para eso, nos referiremos a los documentos oficiales de Costa Rica redactados al inicio del programa. Mientras creemos que estos criterios son importantes para poder identificar la visión inicial del programa, es notable que los análisis de Matulis (2013) y de Fletcher y Breitling (2012) no se basan en este tipo de fuentes<sup>6</sup>. Nuestras fuentes

<sup>5</sup> Okereke y Dooley (2010) identifican los principios de justicia sobre los cuales se basan las diversas propuestas de marco internacional para REDD+, así como los tipos de actos defendiendo cada una de estas.

<sup>6</sup> Para caracterizar la visión del programa como neoliberal, Matulis (2013) se refiere a un artículo académico publicado en 2002 y escrito por dos empleados de FONAFIFO (Sage y Sanchez 2002) sobre "*lo que el programa tenía el potencial de volverse*". Fletcher y Breitling (2012) se basan ante todo sobre una evaluación del programa hecha en 1997 por la



incluyen la Ley Forestal 7575, dentro de la cual las disposiciones en este sentido son muy limitadas, o el documento de apoyo del foro nacional sobre PSA, donde, al contrario, se hace más explícita la voluntad del gobierno de Costa Rica (Presidencia de la República de Costa Rica 1998). Las entrevistas nos han permitidas clarificar nuestra interpretación de estos textos, así como entender cómo se establecieron el monto de los pagos. Han servido también a identificar otras concepciones de justicia que diferentes grupos de actores intentan promover.

Landell-Mills y Porras (2002) fueron algunos de los primeros autores en hacer hincapié en el hecho de que la gobernanza de los programas de PSA depende no sólo del mercado, sino en una combinación de sistemas basados en el mercado, la jerarquía y la cooperación. Dentro de esta perspectiva, Vatn (2010) ofrece un marco para un "análisis institucional" de los PSA considerados como mecanismos para volver a conectar las decisiones entre los diferentes actores en la gestión de la tierra a través de la cooperación. Existen, según él, tres tipos de estructuras de gobernanza<sup>7</sup>, definidos idealmente de la manera siguiente:

- La "jerarquía", que es un sistema de control basado sobre la concentración del poder y el respeto y cumplimiento de órdenes o leyes. El gobierno o la empresa son ejemplos de sistemas de gobernanza basados en la jerarquía.
- El "mercado" es un sistema de comercio voluntario basado sobre la competencia, donde el arbitraje entre las preferencias de los agentes individuales se basa principalmente en su capacidad de pago.

cooperación alemana (Heindrichs 1997) "en nombre del gobierno costarricense", sin que haya mucha claridad sobre lo que esto significa.

<sup>7</sup> La gobernanza tiene que ver según Vatn (2010:1246) con "la definición de las prioridades sociales, la resolución de conflictos sociales y la facilitación de la coordinación de los hombres". Se trata de formar estructuras institucionales para eso.

- Lo que él llama la "gestión comunitaria" para determinar un sistema basado en la cooperación, por lo general sobre la base de normas de reciprocidad, donde los agentes formulan a la vez objetivos individuales y colectivos<sup>8</sup>.

Vatn (2010:1246) identifica tres principales grupos de preguntas. "El primero es el aspecto normativo de la coordinación: la distribución de los derechos y las normas establecidas para regular la interacción entre agentes. El segundo se refiere a los aspectos técnicos de la coordinación, especialmente en la medida en que el nivel de los costos de transacción afecta el funcionamiento y la elección de los esquemas de PSA. El último aspecto es qué tipos de motivación son diferentes formatos soportados por PSA y cómo influye en el resultado, en la práctica". El aspecto normativo se refiere a dos preguntas: ¿Quién es dueño de los derechos de propiedad sobre la tierra? y ¿Estos deberes son limitados o absoluta? Para contestar estas preguntas, usamos la revisión bibliográfica y las entrevistas. Para el segundo aspecto (los aspectos técnicos de la coordinación), se analizó en qué tipo de estructuras de gobernanza (jerarquía, mercado, gestión comunitaria) se apoyan los diferentes aspectos de la coordinación, es decir los diferentes elementos del funcionamiento del programa. Para este análisis, identificamos 4 elementos principales: el financiamiento, la promoción y contratación de los beneficiarios, la gestión administrativa y financiera, y el control del PPSA. Basamos nuestro análisis principalmente sobre los decretos, manuales de procedimientos y estadísticas del programa, así como la literatura científica y los informes sobre el programa, las entrevistas habiendo sido movilizadas para precisar algunos elementos (papeles respectivos de SINAC y FONAFIFO, lógica de trabajo de las organizaciones y gerentes forestales...). En cuanto a los aspectos motivacionales del PPSA, se trata según Vatn

<sup>8</sup> Se trata de un "ideal-tipo". Vatn reconoce que en la práctica los sistemas de gestión comunitaria son a menudo caracterizados por problemas de desigualdad de acceso y de relaciones de poder asimétricas.





(2010) de estudiar qué tipo de motivación el programa sostiene a nivel de los intermediarios y de los beneficiarios. Analizamos esto principalmente a la luz de la literatura científica disponible al respecto, así como de los decretos y manuales de procedimientos del programa.

Finalmente, para el análisis de las razones por la cual ha podido permanecer la visión coasiana del programa como un mecanismo de mercado, se ha movilizado la literatura científica, los documentos de los proyectos del Banco Mundial de apoyo al PPSA, así como las entrevistas.

#### 4. El principio de justicia subyacente al PPSA

La concepción de la justicia subyacente al PPSA se ha mantenido en gran medida implícita, lo cual ocurre a menudo (Pascual et al. 2010). El marco de análisis de Wunder (2005) no se ha aplicado de forma explícita al PPSA costarricense. Sin embargo, Pagiola (2008) señala que el enfoque de FONAFIFO es de "reconocer los servicios ambientales de todos aquellos que los proporcionan", lo cual corresponde a la definición de Wunder (2005) de "gratificaciones por SA". Esto está confirmado por la Ley Forestal de 7575, que habla de "*retribuir, al propietario o poseedor [ndlr: de bosque], por los servicios ambientales generados al conservar su bosque*". De acuerdo con este punto de vista, es justo pagar a todos los propietarios forestales por los SA que brindan para corregir una falla de mercado. Así, según un ex ministro de Medio Ambiente, que jugó un papel clave en la evolución del programa (entrevista 2011): « *El PSA es un instrumento para lograr la transformación de nuestro paradigma económico al internalizar externalidades positivas. [...] El instrumento tiene que ser el mecanismo que nos lleve hacia el nuevo paradigma de las economías verdes* ». Esta lógica de justicia subyacente al PPSA tiene también que ver con el hecho de que el programa sirvió de contraparte para los propietarios forestales a la pérdida de su derecho a cambiar el uso del suelo, prohibición que fue promulgada por la misma ley forestal 7575 que creó el PPSA (Pagiola

2008). El financiamiento del programa por parte de los usuarios de estos SA ha sido afirmado como un objetivo a alcanzar (Presidencia de la República de Costa Rica 1998). La definición del monto del pago no se basó originalmente en un criterio claro, refiriéndose a la vez al costo de oportunidad más común o el valor de los SA (entrevistas 2009 y 2011). Se ha tratado sin duda de una decisión pragmática para definir un valor socialmente aceptable desde el punto de vista del beneficiario y del Estado (cf. número de hectáreas cubiertas). Además, la definición de un monto igual para todos los contratos de la misma modalidad, principio al cual los actores estaban relativamente apegados, parecía hacer prevalecer otra lógica (llamada "*igualitaria*" por Pascual et al. (2010)) a la del costo de oportunidad o del valor de los SA. Por último, la reciente evolución de estas cantidades en el sentido de tener más en cuenta el valor de los SA<sup>9</sup> es más coherente con el diseño del programa de justicia subyacente que pretende recompensar a los propietarios forestales por los SA que proporcionan. Asimismo, según nuestro análisis, la visión del gobierno de Costa Rica ha sido que los usuarios de SA gratifican, a través del PPSA, a los propietarios de bosques por los servicios ambientales que prestan, afín de corregir una falla del mercado y por lo tanto fomentar la conservación de los bosques. La Tabla 1 sintetiza la concepción de justicia subyacente al PPSA y sus principales implicaciones, tal como la hemos puesto en evidencia.

Cabe mencionar que, aunque esta concepción de justicia es la que hemos podido identificar como central a partir de textos oficiales, diferentes actores involucrados en el programa, con intereses propios, defienden diversas concepciones de la filosofía del programa, aprovechando el carácter implícito de esta concepción, la falta

<sup>9</sup> En 2009, ciertas (sub)modalidades han sido creadas dentro del PPSA para poder diferenciar los montos de los pagos en función de los SA generados. Por ejemplo, la modalidad de "protección" de los bosques ha sido dividida en 4 (sub)modalidades "protección", "protección en áreas protegidas", "protección del recurso hídrico" y "protección en vacíos de conservación", las dos últimas dando derechos a montos de pago mayores a las dos primeras : respectivamente 400 y 375 USD por contrato en lugar de 320 USD.



de claridad en cuanto a los objetivos del programa (PGR 2010) y la multiplicidad de las razones asociadas a la creación del programa y de los problemas que supuestamente atiende. De hecho, según Pascual et al. (2010), cada grupo de actores tiende a construir una visión de la justicia en su favor. Estos juegos de actores dentro de un sistema

de gobernanza relativamente participativo entretienen una imprecisión en cuanto a la filosofía del programa. Si el principio del financiamiento del programa por los beneficiarios de SA es ampliamente aceptado, la justificación del pago se interpreta de manera diferente dependiendo de los actores.

Tabla 1. La concepción de justicia subyacente al PPSA

	Según nuestro análisis	Según la visión "coasiana"
Principio de justicia	Los usuarios de SA deben gratificar, a través del PPSA, a los propietarios de bosques por los servicios ambientales que proporcionan, afín de corregir una falla del mercado y por lo tanto fomentar la conservación de los bosques	Los usuarios de SA deben pagar los propietarios forestales para que proveen SA adicionales
Razones de los pagos	Gratificación de los comportamientos amigables con el ambiente (provisión servicios ambientales forestales)	Utilitaria (pagos mutuamente beneficiosos)
Objetivos de los pagos	internalización de las externalidades (para cambio de paradigma)	Generación de la mayor cantidad de SA para el menor precio (objetivo de costo-efectividad)
¿Quién debe pagar?	Usuarios de SA	Usuarios de SA
¿Quién debe recibir los pagos?	Todos los propietarios de bosques que proporcionan SA	Los propietarios de bosques, que sin recibir pagos no proporcionarían SA (cf. adicionalidad)
¿Cuánto debe de ser el monto de los pagos?	Principio bastante vago: los valores socialmente aceptables, la igualdad de los montos o el valor de los SA	Entre costo de oportunidad (mínimo para propietarios forestales) y el valor de los SA (mínimo para usuarios de SA)

Fuente: autor a partir de la ley forestal 7575, Presidencia de la República de Costa Rica (1998), entrevistas (2009, 2011); Chomitz et al. 1999; Castro et al. 2000; Pagiola 2002; Rojas y Aylwar, 2003; Pagiola 2008; Wünsch et al. 2008; Engel et al. 2009

Asimismo, algunos actores, especialmente el Banco Mundial (entrevistas 2011) o autores académicos estudiando la eficiencia del programa bajo una perspectiva "coasiana" (Wunsch et al. 2008; Engel et al. 2009) han defendido implícitamente, a través de sus recomendaciones, una concepción utilitarista del programa, según la cual se debería pagar los propietarios de bosques solamente cuando exista el riesgo que estos bosques sean deforestados. Pues, nada más de esta

manera se podría aumentar la adicionalidad<sup>10</sup> del programa, mientras la filosofía de "gratificación" está a priori asociada con una baja eficiencia (Wunder 2005). Esta perspectiva puede apoyarse sobre el objetivo de reducción de la deforestación que ha sido clave en la creación del programa, y la idea a veces defendida que el monto del PSA para la protección de los bosques haya sido

<sup>10</sup> Un pago es adicional si permite generar un SA que no hubiera sido generado sin el pago.



definido en función del costo de oportunidad del principal uso alternativo: la ganadería extensiva. Nuevas propuestas, como la de la Contraloría General de la República (2011) de diferenciar los montos en función del costo de oportunidad de los propietarios forestales o la de la Organización Nacional Forestal de crear una modalidad de “protección de los bosques vulnerables a los cambios de uso de suelo” (entrevistas 2009 y 2011), se enmarcan implícitamente en esta perspectiva. También, la concepción del PPSA como una compensación por SA ha sido defendida por el sector forestal que estima que el programa debería de compensar todos los propietarios forestales a nivel de sus costos de oportunidad por la limitación a sus derechos de propiedad asociada a la prohibición de la deforestación (entrevistas 2009 y 2011). Sin embargo, esta concepción nunca ha sido reconocida por el gobierno costarricense ni se ha podido apoyar en elementos concretos del programa.

El principio de justicia subyacente al PPSA permite entender mejor el tipo de motivación de los participantes que el programa pretende involucrar y la baja importancia de los incentivos económicos. El rol principal del pago no es tanto de proveer un incentivo económico para los propietarios forestales que no proporcionarían SA sin este pago en una lógica utilitaria tal como lo han supuesto los autores coasianos pero de gratificar los propietarios forestales por los SA forestales que proveen. Esta lógica de gratificación que sostiene el programa y ha permanecido hasta ahora, se opone a la calificación de “neoliberal” que Fletcher y Breitling (2012) y Matulis (2013) le han puesto a la visión del programa.

## 5. Una gobernanza híbrida

En Costa Rica, desde el inicio del PPSA, los bosques son propiedad en su mayoría de actores privados individuales quienes disponen en su gran mayoría de derechos de propiedad formales, en lugar de actores colectivos (con la excepción de las comunidades indígenas) o públicos. Sin embargo, los derechos de uso están limitados

por la prohibición del cambio de uso de las tierras forestales establecido por la ley forestal 7575, la misma que estableció el PPSA. Por lo tanto, el aspecto normativo de la coordinación no sólo está basado en el mercado (derechos de propiedad de los actores privados individuales), sino también en la jerarquía (limitación de los derechos de uso, el reconocimiento estatal de los derechos de propiedad).

La Tabla 2 muestra en síntesis el tipo de estructura de gobernanza en el cual se apoya cada elemento del funcionamiento del programa. El funcionamiento de la PPSA se basa principalmente en la jerarquía respecto en cuanto al financiamiento del programa, la administración y el control del cumplimiento del contrato. El gobierno de Costa Rica ha soportado el 88% del financiamiento del programa entre 1997 y 2010<sup>11</sup> a través principalmente la afectación de una parte del impuesto a los combustibles al financiamiento del programa y al tomar préstamos de la cooperación internacional. El gobierno costarricense domina también, a través de FONAFIFO y del SINAC<sup>12</sup>, la gestión administrativa y el control del programa. En 2003, FONAFIFO retomó del SINAC la responsabilidad de seleccionar los beneficiarios, gestionar los expedientes, procesar los pagos y administrar los fondos. El control de la conformidad de los beneficiarios en cuanto a sus obligaciones dentro del programa está llevado a cabo por el colegio de los ingenieros agrónomos<sup>13</sup>, FONAFIFO y SINAC, con cierta falta de coordinación (entrevistas 2009 y 2011).

El mercado tiene un papel más limitado, centrado principalmente en la promoción del programa y la contratación de los beneficiarios a través de la acción de los

<sup>11</sup> Cálculos del autor a partir de datos de FONAFIFO (<http://www.fonafifo.go.cr/>).

<sup>12</sup> El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica es una dependencia del Ministerio de Ambiente que gestiona integralmente la conservación y manejo sostenible de la vida silvestre, los recursos forestales, las áreas silvestres protegidas, cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, en conjunto con actores de la sociedad, para el bienestar de las actuales y futuras generaciones (<http://www.sinac.go.cr/Paginas/Inicio.aspx>).

<sup>13</sup> En el marco de su poder disciplinario sobre los ingenieros forestales.



Tabla 2. Las estructuras de gobernanza asociadas a cada elemento del funcionamiento del programa\*

	<b>Jerarquía / Estado</b>	<b>Mercado competencia /</b>	<b>Gestión comunitaria / cooperación</b>
<b>Financiamiento</b>	+++ (impuestos)	+ (acuerdos privados con empresas)	+ (donaciones de la cooperación internacional)
<b>Promoción y contratación de los beneficiarios</b>		++ (regentes forestales)	+ (organizaciones forestales)
<b>Gestión administrativa y financiera</b>	+++ (FONAFIFO, SINAC)		
<b>Control</b>	+++ (SINAC, Colegio de Ingenieros Agrónomos FONAFIFO)		

\*: El número de cruces captura de manera cualitativa la importancia de cada estructura de gobernanza para cada elemento del funcionamiento del programa. Mas cruces significa más importancia. La ausencia de cruz significa que este elemento del funcionamiento del programa no se apoya en esta estructura de gobernanza.

Fuente: autores a partir de la ley forestal 7575, decretos y manuales de procedimiento del programa, entrevistas (2009, 2011).

regentes forestales privados que se hacen bajo una lógica competitiva y el financiamiento de PPSA que se hace a través de acuerdos privados con empresas quienes representa aun solo 2,5% del financiamiento del programa. La gestión comunitaria también tiene un papel reducido.

Ella se manifiesta en el financiamiento a través de las donaciones de la cooperación internacional, quienes representan un monto mucho menor (9,5%) a los que vienen de fuente pública (88%)<sup>14</sup>. Se manifiesta también en el rol que tiene las organizaciones forestales para la promoción y contratación de los beneficiarios del programa. Sin embargo, este papel de las organizaciones forestales es minoritario al cubrir solamente respectivamente el 27% y el 23% de las áreas bajo contrato de PSA de protección de bosque y PSA de reforestación (Méndez Gamboa y Salazar Chaves, 2010). La mayoría de las áreas bajo PSA está contratada vía los regentes forestales privados.

Los aspectos motivacionales del PPSA varían según los actores. Al nivel de los intermediarios del programa, mientras que los regentes forestales están motivados principalmente por las ganancias que se pueden lograr (cf. mercado), las organizaciones forestales profesionales suelen ser sin fines de lucro, por lo que supuestamente están motivadas principalmente por una lógica de cooperación propia a la gestión comunitaria que según Vatn (2010:1248) "*motiva las acciones de apoyo a los intereses o valores del grupo*". En cuanto a los beneficiarios del programa, hemos visto (cf. IV), que el pago es principalmente para gratificar a los proveedores de SA, lo que Vatn (2010) asocia a la lógica de reciprocidad propia a la gestión comunitaria<sup>15</sup>. El programa tiende a apoyar la motivación de los beneficiarios del PPSA orientada principalmente hacia la cooperación (cf. gestión comunitaria) en lugar

<sup>14</sup> Cálculos del autor a partir de datos de FONAFIFO (<http://www.fonafifo.go.cr/>).

<sup>15</sup> "Una indemnización por un acto " bueno " donde el pago tiene más que ver con una justa gratificación por actuar de manera responsable. [...] sigue la lógica de reciprocidad y tiene mayor capacidad para construir relaciones y reflejar relaciones. Hay una dimensión comunitaria en ello." Vatn (2010:1250)



de la ganancia económica individual (cf. mercado). De hecho, la motivación de los beneficiarios no es principalmente económica o monetaria, pero parece que se basa en tres factores casi iguales: la obligación moral de conservar, la posibilidad de beneficiarse de los SA, los beneficios económicos derivados de los PSA o de la extracción de madera (Ortiz et al. 2003; Thacher et al. 2007). El pago es entonces un factor entre otros, incluyendo la prohibición de la deforestación y los valores sociales, que influyen en el comportamiento. Se trata ante todo vía el PPSA de fortalecer los "buenos" comportamientos, sostenidos por la ley y la conciencia ambiental, más que de cambiar vía un incentivo monetario los "malos" comportamientos resultando de la búsqueda de ventajas monetarias individuales a corto plazo.

Este análisis muestra que las estructuras de gobernanza del PPSA están lejos de ser dominadas por la lógica del mercado como lo sostienen los autores coasianos, sino que dependen en gran medida en la jerarquía y la gestión comunitaria. El uso de la matriz de análisis de Vatn (2010) permite entender de manera más fina el tipo de gobernanza del programa y el papel predominante del Estado costarricense en ella que había sido identificado por Fletcher y Breitling (2012) y Muradian et al. (2010).

## 6. ¿Por qué esta visión errónea del PPSA como un mecanismo de mercado?

Hemos visto que la presentación del PPSA como un mecanismo de acuerdo a la perspectiva "coasiana" es en parte errónea. ¿Por qué entonces esta concepción ha podido predominar? Nuestro análisis muestra que la perduración de esta concepción, si bien es cierto que se explica por parte por su sencillez y su facilidad para ser entendida, refleja preferencias ideológicas sostenidas por estructuras de poder.

Asimismo, el énfasis sobre la naturaleza del PPSA como un "mercado" fue necesario al principio para Costa Rica para justificar la continuación, a través del PPSA, de los

apoyos al sector forestal (Le Coq et al. 2012). De hecho, los instrumentos pasados (denominados "incentivos forestales") que constituyeron la base del PPSA, fueron entonces prohibidos al presentarse como un apoyo al sector productivo, a través de un acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional y Costa Rica en el marco del acceso de los países a la Organización Mundial del Comercio (Le Coq et al. 2012). Más adelante, la referencia en el mercado se ha mantenido como una herramienta potente para llamar la atención al PPSA, no solamente de los académicos, pero de una amplia gama de actores, en particular los donadores internacionales. Así, el Banco Mundial, junto con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, han apoyado al PPSA a través de dos grandes proyectos, cuyos nombres explícitamente se refieren al concepto de mercado: "Ecomercados" (World Bank 2000)<sup>16</sup> y "Incorporación de instrumentos de mercado para la gestión ambiental" (MMBIEM<sup>17</sup> en inglés) (World Bank 2006). El objetivo del proyecto Ecomercados es de " *aumentar la conservación forestal mediante el apoyo al desarrollo de los mercados [...] por los servicios ambientales que prestan los bosques privados*" (World Bank 2006:39), mientras que uno de los cuatro objetivos MMBIEM es aumentar la eficiencia del programa, a través de propuestas típicas del enfoque "coasiano", tal como identificados por Wunder (2009)<sup>18</sup>. Este último proyecto ha promovido entonces el financiamiento del programa por los usuarios de los SA, un mejor control del cumplimiento del contrato, una mejor selección de los beneficiarios, la diferenciación de los pagos, la medida de la SA. Sin embargo, no hará desviar significativamente el programa de su propio proyecto, ya que las propuestas del Banco

<sup>16</sup> « Ecomarkets », un proyecto de 49,2 millones de dólares US (Hartshorn et al., 2005) apoyando el desarrollo y fortalecimiento del PPSA sobre el periodo 2001-2005.

<sup>17</sup> "Mainstreaming Market Based Instruments for Environmental Management", un proyecto de 80 millones de dólares US apoyando el desarrollo y fortalecimiento del PPSA sobre el periodo 2007-2012.

<sup>18</sup> Financiamiento del programa por los usuarios de los SA, mejor control del cumplimiento del contrato, mejor selección de los beneficiarios, diferenciación de los pagos, mejor medida de la SA.



Mundial que se opusieron de manera significativa a la visión del Gobierno de Costa Rica tales como la priorización de zonas en riesgo de deforestación o la diferenciación de los pagos basados en el costo de oportunidad fueron rechazadas de acuerdo según reportado por un ex-Ministro del ambiente costarricense (entrevistas 2009 y 2011). Asimismo, el Banco Mundial ha jugado también un papel clave en suportar una comprensión del PPSA como un mecanismo de mercado, a través de los trabajos de sus investigadores, especialmente los de Pagiola, difundir esta concepción y apoyar la replicación de este modelo en otros países, en particular recientemente en el marco de REDD+, cuya implementación podría basarse principalmente sobre mecanismos de PSA (Angelsen et al. 2009). De hecho, la presentación del PPSA costarricense como un mecanismo de mercado permite fomentar la promoción de instrumentos de mercado para luchar contra la deforestación, ya que este país ha sido particularmente exitoso en llevar a cabo su transición forestal<sup>19</sup>.

## 7. Conclusión

La realidad del PPSA difiere de la visión "coasiana" del programa como un mecanismo de mercado, un resultado ya puesto en evidencia por Muradian et al. (2010) y Fletcher y Breitling (2012). Sin embargo, a diferencia de Fletcher y Breitling (2012) y Matulis (2013), nuestro análisis de la concepción de justicia subyacente al programa muestra que la visión del programa no se puede considerar "neoliberal", al estar basada sobre una lógica de "gratificación por SA", y no una lógica utilitaria. La aplicación de la matriz conceptual de Vatn (2010) permite identificar los elementos del programa relacionados con los tres tipos de estructuras de gobernanza: jerarquía, mercado y gestión comunitaria, permitiendo caracterizar de manera fina en qué medida difiere del modelo "coasiano" que pone un énfasis exclusivamente sobre su supuesta lógica de mercado.

La duración de esta visión del PPSA como un mecanismo de mercado se explica por parte por preferencias ideológicas sostenidas por estructuras de poder, tal como evidenciado a través el análisis del papel del Banco Mundial en ello. Este énfasis erróneo sobre las características de mercado de los PSA se refleja también en el término bastante inadecuado de "instrumentos basados sobre el mercado" ("market-based instrument"; Pirard 2012) que está ahora muy de moda, lo cual pediría por un análisis sociológica profunda del papel de la ideología y de las estructuras de poder en fomentar su popularidad y uso. Este énfasis sobre el mercado para caracterizar la naturaleza de los mecanismos de PSA es no solamente muchas veces erróneo, pero puede generar también problemas al momento de la implementación debido a resistencias ideológicas, especialmente por parte de poblaciones indígenas (Wunder y Vargas 2005), lo cual es cada vez más patente en el caso de REDD+.

Finalmente, la comprensión de la naturaleza del PPSA resulta clave para poder estudiar su desempeño y formular recomendaciones para mejorarlo, tal como ilustrado por el análisis de Legrand et al. (2013). Este estudio subraya la necesidad de tomar en cuenta la lógica de acción del PPSA para poder formular recomendaciones adecuadas. Como "gratificación por SA", el programe pretende ante todo fortalecer las motivaciones intrínsecas de los participantes, una lógica muy distinta a la lógica utilitaria coasiana que pretende fortalecer las motivaciones extrínsecas de los participantes. Desde esta perspectiva, se puede derivar recomendaciones que toman en cuenta la concepción de justicia subyacente al PPSA, así como su gobernanza híbrida. Se trata por ejemplo del mejoramiento de la gestión estratégica del programa - incluyendo una clarificación de su lógica de acción y objetivos -, así como de una mejor aplicación de la prohibición de la deforestación. Se trata también en esta perspectiva de reforzar las diferentes estructuras de gobernanza en las cuales se apoya el programa, de manera coherente con su concepción de justicia.

<sup>19</sup> La cobertura forestal de Costa Rica ha pasado de 26% en 1984 (FONAFIFO 2005) a 53% en 2005 (Government of Costa Rica 2010).



Contrasta con la perspectiva coasiana que pretende acercar el programa a su ideal de mercado, sin considerar la concepción de justicia del programa. Asimismo, el enfoque institucionalista resulta más abierto a reconocer una pluralidad de tipos de mecanismos, objetivos y lógicas de acción que la perspectiva “coasiana” sobre los instrumentos de PSA. Pensamos que este reconocimiento es esencial para el análisis y la promoción de los PSA, que no tendrían que ser sistemáticamente presentados como mecanismos de mercado, en particular en el caso costarricense.

## REFERENCIAS

- Angelsen, A., M. Brockhaus, M. Kanninen, E. Sills, W. D. Sunderlin, y S. Wertz-Kanounnikoff., 2009. Realising REDD+: National strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Castro R., F. Tattenbach, L. Gamez y N. Olson., 2000. The Costa Rican experience with market instruments to mitigate climate change and conserve biodiversity. *Environmental Monitoring and Assessment* Vol. 61: 65-92.
- Contraloría General de la Republica., 2011. Informe sobre los efectos del programa pago por servicios ambientales (PSA) implementado por el estado costarricense (borrador). CGR, San Jose.
- Corbera E., C. Gonzalez Soberanis y K. Brown., 2009. Institutional dimensions of Payments for Ecosystem Services: An analysis of Mexico's carbon forestry programme. *Ecological Economics* Vol. 68: 743-761.
- Daniels A., K. Bastad, V. Esposito, A. Moulart y C. Rodriguez., 2010. Understanding the impacts of Costa Rica's PES: Are we asking the right questions? *Ecological Economics* Vol. 69 (11): 2116-2126.
- Ehrenstein V., 2011. Turning Costa Rica into a laboratory of environmental economics. Comunicación presentada al 27mo coloquio EGOS, Gothenburg, 7-9 de Julio 2011.
- Engel S., S. Pagiola y S. Wunder., 2008. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics* Vol. 65: 663-674.
- Engel S., T. Wunscher y S. Wunder., 2009. Increasing the efficiency of forest conservation: The case of payments for environmental services in Costa Rica. In: Palmer C y S. Engel (Eds.) *Avoided deforestation: prospect for mitigating climate change*, Routledge, 208-216.
- Farley, J. y R. Costanza., 2010. Payments for ecosystem services: from local to global. *Ecological Economics* Vol 69 (11): 2060-2068.
- Fletcher R. y J. Breitling., 2012. Market mechanism or subsidy in disguise? Governing payment for environmental services in Costa Rica. *Geoforum* Vol. 43: 402-411.
- Friends of the Earth.. 2010. *REDD: the realities in black and white*.
- Hartshorn G., P. Ferraro, B. Spergel y E. Sills., 2005. Evaluation of the World Bank – GEF Ecomercados Project in Costa Rica, Report of 'Blue Ribbon Evaluation Panel'.
- Heindrichs T., 1997. Innovative Financing Instruments in the Forestry and Nature Conservation Sector of Costa Rica. Deutsche Gesellschaft für Technisch Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, Germany.
- Kosoy N., M. Martinez-Tuna, R. Muradian y J. Martinez-Alier., 2007. Payments for environmental services in watersheds: insights from a comparative study of three cases in Central America. *Ecological Economics* Vol 61: 446-455.
- Kosoy N. y E. Corbera., 2010. Payments for ecosystem services as commodity fetishism. *Ecological Economics* Vol. 69 (6): 1228-1236.
- Landell-Mills N. y I. Porras., 2002. Silver bullet or fool's gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor. International Institute for Environment and Development (IIED). London, UK.
- Langholz J., J. Lassoie, D. Lee y D. Chapman., 2000. Economic considerations of privately owned parks. *Ecological Economics*, Vol 33: 173-183.
- Laurans, Y., T. Leménager y S. Aoubid., 2011. Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement? Collection A Savoir N°7. Agence Française de Développement.
- Le Coq J.F, D. Pesche, T. Legrand, G. Froger y F. Saenz-Segura., 2012. La mise en politique des Services Environnementaux: la genèse du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica. *Vertigo*, 12 :25.
- Legrand T., G. Froger y J.F. Le Coq., 2013. Institutional performance of Payments for Environmental Services: an analysis of the Costa Rican Program. *Forest Policy and Economics* Vol. 37: 115-123.
- Matulis B., 2013. The narrowing gap between vision and execution: Neoliberalization of PES in Costa Rica. *Geoforum* Vol 44: 253-260.
- Méndez Gamboa J. y G. Salazar Chaves., 2010. Las organizaciones forestales y su aporte al Programa de Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica. Oficina Nacional Forestal (ONF), San Jose.



Muradian R., E. Corbera, U. Pascual, N. Kosoy y P. May., 2010. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics* 69 (6), 1245-1252.

Okereke C. y K. Dooley., 2010. Principles of justice in proposal and policy approaches to avoided deforestation: Towards a post-climate agreement. *Global Environmental Change* Vol. 20: 82–95.

Ortiz E., D. Borge y L., Sage., 2003. Impacto del programa de pago de servicios ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en medios rurales. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA). (Serie de Publicaciones RUTA. Documento de Trabajo, no. 8). San José

Pagiola S., 2002. Paying for water services in Central America: learning from Costa Rica. In Pagiola S, J. Bishop y N. Landell-Mills (eds)., *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation*. Earthscan, London: 37-61

Pagiola S., 2008. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics* 65 (4): 712-724.

Pagiola S, J. Bishop y N. Landell-Mills., 2002. *Selling Forest Environmental Services: Market based Mechanisms for Conservation and Development*. Earthscan, London.

Pascual U., R. Muradian, L. Rodrigue y A. Duraiappah., 2010. Exploring the links between equity and efficiency in payments for environmental services: a conceptual approach. *Ecological Economics* 69 (6): 1237-1244.

Pirard R., 2012. Market-based instruments for biodiversity and ecosystem services: a lexicon. *Environmental Science and Policy*, 19-20: 59-68.

Presidencia de la Republica de Costa Rica., 1998. Sistema integral de retribución por servicios ambientales. San Jose.

Rojas M. y B. Aylward., 2003. What are we learning from experiences with markets for environmental services in Costa Rica? A review and critique of the literature. *Markets for Environmental Services*, International Institute for Environment and Development (IIED), London.

Sage L. y O. Sanchez., 2002. Evolución esperada para el Mercado de pagos por servicios ambientales en Costa Rica. *Revista Forestal Centroamericana* 37: 72-73.

Vatn A., 2010. An institutional analysis of payments for environmental services. *Ecological Economics* Vol 69 (6): 1245-1252.

World Bank., 2000. Costa Rica Ecomarkets Project: Project Appraisal Document, Report No.20434-CR. World Bank, Washington.

World Bank., 2006. Project appraisal document for a mainstreaming market-based instruments for environmental management project, Report No: 36084-CR. World Bank, Washington.

Wunder S., 2005. Payments for environmental services: Some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper 42. Center for International Forestry Research, Bogor.

Wunder S., 2015. Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics* Vol 117: 234-243.

Wunder S., S. Engel y S. Pagiola., 2008. Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics* Vol 65 (4): 834–852.

Wunder S. y M. Vargas., 2005. Beyond “markets” - why terminology matters. Katoomba Group's Ecosystem Marketplace.

Wünscher T., S. Engel y S. Wunder., 2008. Spatial targeting of payments for environmental services: A tool for boosting conservation benefits. *Ecological Economics* Vol. 65: 822-833.