

**GT1. Desarrollo de los recursos naturales  
22-24 agosto, 2013. San José, Costa Rica**

**Capital natural y crecimiento económico: lecciones políticas del caso de Costa Rica**

*Carlos Manuel Rodríguez*

Nunca antes en la historia de nuestros países hemos tenido tanto conocimiento sobre nuestro entorno natural, tantas instituciones orientadas a la sostenibilidad y la investigación, tantas normas ambientales, organizaciones, profesionales y esfuerzos para proteger el medio ambiente como ahora, pero paradójicamente nunca antes habíamos tenido tantos y tan graves problemas ambientales como en el presente. Definitivamente algo anda mal. Y lo irónico de todo esto es que los gobiernos del Mundo han aceptado y predicado el discurso de la sostenibilidad pero pocos avances concretos y sostenibles reflejan un cambio de timón sobre el problema de la destrucción de nuestro entorno natural. Normalmente simplificamos nuestros retos ambientales en torno al cambio climático pero los científicos, con muy reciente información, nos indican que existen problemas aún mayores y más serios. La pérdida de biodiversidad, la contaminación con sustancias orgánicas persistentes y la degradación y desertificación de suelos ha pasado los límites naturales tolerables y su restauración o atención requiere de conocimientos y recursos que posiblemente no existen o están a mano. En lo que si podemos rescatar lecciones aprendidas positivas es en cuanto a la atención por la degradación de la capa de ozono donde los beneficios de acciones sistemáticas y coordinadas globalmente están dando resultados.

Sin duda el estado del medio ambiente es el producto directo del modelo de desarrollo pero particularmente de los patrones de consumo y producción que responden exclusivamente a metas políticas de crecimiento económico donde la variable de sostenibilidad sigue siendo un elemento axiológico sin implicaciones concretas en políticas públicas o de acciones que superen escalas menores que no inciden en las necesidades de reformas estructurales. Estos patrones de consumo y producción se han centrado en una económica de combustibles fósiles y con la manufacturación de bienes desechable no retornables. A esto debemos agregarle el hecho de que la población global de 7 billones de personas muy posiblemente se estabilice alrededor de los 9 billones de personas, con el agravante que todas estas personas buscan vivir el modelo occidental, que es el que anteriormente mencione. Si países como China y la India siguen en su esfuerzo de crecimiento económico galopante en pocas décadas no habrá suficiente petróleo, aluminio, madera, papel, hierro, y agua para satisfacer esta demanda de recursos de una sociedad consumista y poco eficiente en la elaboración y reciclaje de materiales.

Las metas políticas globales están orientadas principalmente al crecimiento económico por lo tanto la estructuración del aparato de gobierno está diseñado para ese fin. Si la política pública económica y las instituciones del Estado están diseñadas de esta manera no es por lo tanto de extrañarse que no hayan logrado avances sustanciales hacia la sostenibilidad de Rio92 a la fecha. Creo sin duda a equivocarme que lo que requerimos es que para que logremos los objetivos de la sostenibilidad debemos entender las reformas estructurales que hay que promover para cambiar los procesos decisivos en la formulación de políticas públicas, de la agencias y ministerios de Estado y sobre todo de la necesidad de incorporar todos los costos indirectos o externalidades negativas generadas de estos patrones de consumo y producción.

La principal falla es de tipo conceptual al considerar que los problemas ambientales se resuelven creando instituciones de tipo ambiental con una visión sectorial. Así en nuestra región y como patrón común, hemos visto como los países en los últimos diez años han creado Ministerios de Ambiente, con

finos y objetivos claros y precisos, creyendo que éste Ministerio tiene la fuerza y la consistencia para resolver los problemas ambientales identificados. Hoy a más de diez o veinte años de la creación de estas instituciones ambientales notamos que los objetivos ambientales no fueron alcanzados ya que la degradación del ambiente es producto directo del modelo de desarrollo descrito anteriormente que genera una serie de costos indirectos (ambientales y sociales) no detectados por el mercado, siendo el mercado la referencia informativa de los políticos en sus procesos decisorios. Y solo si se entiende su naturaleza transversal y se ataca horizontalmente como parte esencial de la política de desarrollo combinado con una mejor contabilidad nacional donde todas las externalidades tanto las positivas como las negativas sean claramente cuantificadas e internalizadas, podremos crear las condiciones habilitadoras necesarias para un avance sustancial y posiblemente sostenido.

Por lo tanto la experiencia nos indica que dos cosas son importante entender uno, la institucionalidad ambiental creada, per se, no ha logrado los objetivos y metas ambientales, por carecer un enfoque y rangos transversales que por un lado ejerza una función política rectora donde todas las institucionales que tiene responsabilidades en el uso y manejo de un recurso natural, como los ministerios de agricultura, energía, minas, aguas, pesca, ciencia y tecnología, respondan coordinada y coherentemente a esta función rectora, y segundo que los mercados han sido ineficientes al no reflejar costos indirectos asociados a uso de los recursos naturales. Así es como las actividades productivas se dan en un contexto donde los suelos se erosionan, los bosques se deforestan, las pesquerías se pierden y estos costos indirectos (ambientales y sociales) de estos patrones productivos no son asumidos por estos agentes económicos sino socializados. Es más todavía en nuestros países tenemos un agravante adicional al mantener un sistema de subsidios perversos al medio ambiente. En este sentido exoneramos de impuestos y reconocemos incentivos económicos a actividades que son altamente degradantes al ambiente. Como claro ejemplo de lo anterior tenemos el subsidio de combustible a la flota pesquera nacional o la exoneración de impuestos a la corta de árboles. A través de estos subsidios hemos propiciado actividades económicas que ha probado ser irracionales e insostenibles. A nivel global vemos como esto se dimensiona a una mayor escala en el comercio internacional donde se protegen sectores y mercados al acceso libre y justo de consumidores generándose impactos ambientales en países en vías de desarrollo.

Ahora, en un entorno global y con una economía mundial tan grande y desarrollada, muy posiblemente los costos indirectos ambientales superan en mucho los costos directos (beneficios) de muchas de las actividades humanas. Por eso el continuar manteniendo una contabilidad que no reconozca estos costos ambientales, crea distorsiones en el mercado, el cual no nos “dice toda la verdad” de nuestro comportamiento económico, guía y da malas señales a los decisores y planificadores de la política pública económica en la dirección incorrecta. Por eso para que los mercados operen satisfactoriamente y los actores económicos tomen acertadas decisiones, los mercados deben darnos información veraz y completa que incluyen los costos totales de los productos y servicios que se tranzan en dicho mercado. En este sentido cuando se hace una evaluación o medición del comportamiento de la economía de un país valoramos todas aquellas actividades en la producción de bienes y en la prestación de servicios pero no le restamos los costos ambientales y sociales generados indirectamente.

Hasta tanto no corrijamos tanto las deficiencias institucionales como las del mercado, los esfuerzos desplegados para revertir el alto deterioro de nuestro entorno natural no serán exitosos en la escala y con el impacto que la comunidad científica insistentemente recomienda. Por eso ahora más que nunca requerimos de liderazgo político que pueda ver el “gran escenario” y entender la relación entre la economía y los servicios ambientales. Debido a que los principales tomadores de decisiones y formuladores de políticas públicas son economistas, necesitamos que éstos piensen como ecologistas. Ya que no podemos seguir confiando en la mano invisible del mercado, cuando ha demostrado ser ciega y padecer de un severo autismo. O en la creación de instituciones ambientales frágiles en un mar institucional de aguas turbulentas y peligrosas.

En este contexto el desarrollo de un mejoramiento institucional y acciones para el perfeccionamiento del mercado son necesarias y urgentes. No podemos esperar que el impacto de un sistema de pago de servicios ambientales (PSA) sea exitoso sin que sean acompañados de reformas institucionales serias y viables políticamente que busquen la atención de los problemas y fallas antes citadas. Ya que veo con

gran preocupación el desarrollo de esfuerzos para implementar mecanismos de PSA sin entender el reto institucional y económico implícito. En este sentido es verdaderamente importante entender que el PSA constituye un mecanismo de política ambiental dentro de muchas posibles opciones, para la implementación de una política ambiental preestablecida. Si no existen políticas claras de largo plazo, consensuadas y con visión, es iluso pensar que un sistema de PSA dará los resultados esperados o vistos en otras latitudes. Es por lo tanto el PSA un medio y no el objetivo. El objetivo puede ser disminuir la deforestación y conservar biodiversidad y el PSA será el instrumento para lograrlo.

### **El reto institucional**

Como lo anoté anteriormente un buen diseño institucional en lo ambiental es fundamento de éxito de políticas y de instrumentos de solución ambiental a largo plazo en la escala deseada (los objetivos deben ser nacionales y no subnacionales respondiendo a compromisos internacionales con visión de sostenibilidad). A falta de esto los instrumentos son poco exitosos y de limitado impacto. Por lo tanto el marco institucional, el proceso evolutivo-institucional, las lecciones aprendidas, el proceso de construcción de capacidades, la claridad política en el proceso de evolución institucional, la flexibilidad para corregir en los errores y los aciertos, la voluntad política y el liderazgo de los sectores interesados como el apoyo social, son todos elementos sine qua non que deben darse para que los instrumentos de política económica-ambiental sean exitosos.

Para los efectos del interés de esta publicación es sumamente importante comentar que si no existen instituciones ambientales (Ministerios) diseñadas y estructuradas con una base operativa y de gestión ambiental sustentadas en la administración, manejo, conservación y uso racional de los recursos naturales renovables, no se logaran los objetivos de país en lo ambiental y los PSA no surtirán los efectos buscados. Por eso como regla elemental los Ministerios de Ambiente deben tener la responsabilidad directa en el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos forestal, biodiversidad, agua, áreas protegidas y la atención de la contaminación o en su defecto tener la responsabilidad política en la supervisión y dirección de aquellas agencias descentralizadas o autónomas por encima de cualquier otro Ministerio encargadas de los temas anteriormente citados. Todo esto como parte de una política superior y de largo plazo que busque y promueva acciones de cambios estructurales para el giro de nuestras economías a patrones bajo en carbono o económicas verdes como recientemente se les viene citando. Además los Ministerios de Ambiente deben tener la clara determinación legal de ejercer la rectoría política ambiental, entendiéndose por esto el proceso donde el Ministro de Ambiente es el funcionario público superior y directamente responsable en generar el liderazgo y el dialogo político para la determinación y definición de la política de ambiente y desarrollo sostenible, generando dinámicas positivas de coordinación y complementariedad conceptual con los ministerios encargados de la salud pública, transportes, energía y minas, agropecuario y ciencia y tecnología como mínimo.

### **El reto económico**

El cambio hacia una economía sustentada en fuentes de energía renovables, un sistema de transporte diversificado y con producción de bienes materiales reusables y reciclables, es imperativo y urgente. Y se puede hacer, ya que tenemos los recursos financieros a nivel global y el desarrollo tecnológico a mano para ello. Pero primero debemos entender el reto económico que esto implica. Como lo dijimos anteriormente tenemos graves fallas en el mercado que no nos contabiliza los costos indirectos de este sistema productivo contemporáneo donde los costos ambientales y los estímulos e incentivos para ciertos sectores no son contabilizados de tal manera que el mercado no “nos dice toda la verdad”. Si el mercado pudiera decirnos la “verdad real” evitaríamos encaminarnos ciegamente por un sistema contable que nos llevara a la bancarrota ambiental. En este sentido si las sociedades marxistas colapsaron porque el mercado no le dijo la verdad económica, las sociedades capitalistas podemos colapsar si el mercado no nos dice la verdad ecológica. Un sistema económico de mercado que ignore los costos indirectos en la asignación de valores y precios es irracional, ineficiente y autodestructivo, esto ha sido mencionado por sinnúmero de economistas y científicos pero ninguno con tanto impacto político como Sir Nicolas Stern al referirse del sistema de precios del combustible fósil al no incorporar el costo

global del cambio climático dice que “es una falla del mercado de la mayor escala nunca antes vista por el mundo”.

### **El pago de servicios ambientales como proceso político para confrontar los retos institucionales y económicos.**

Tiendo presente el reto económico, institucional en el entorno de un Mundo con graves problemas en el uso y disfrute racional de sus recursos naturales y con grandes retos sociales y de distribución de la riqueza, es que experiencias y acciones positivas deben orientarnos a encaminar las soluciones hacia patrones de consumo y producción que respondan a la visión de sostenibilidad en un entorno económico verde o bajo en la generación de emisiones de carbono. Aquí es donde vemos el gran potencial de los mecanismos de PSA. Para capitalizar esto debemos entender las siguientes reglas.

- a) La transferencia de experiencias debe plantearse como un proceso de creación de capacidades; no es simplemente una reunión de esfuerzos individuales.

Los temas de valoración e instrumentos económicos para atender las necesidades de recursos de la agenda de desarrollo sostenible, tienen variadas formas de abordaje, dependiendo de los objetivos concretos que se persigan. Hay varios estadios en el proceso de definición de políticas nacionales de movilización de recursos hacia el sector forestal, y ambiental en general, pero es claro que muchas etapas que tienen un alto contenido conceptual y metodológico (p. ej. Valoración económica de bienes y servicios ambientales) mientras que otras se refieren más bien a la creación de capacidades para el diseño y operación de los esquemas que finalmente se determinen. A nivel internacional en el aspecto que más se ha avanzado es en el primero de ellos, siendo relativamente pocas y/o desconocidas las experiencias de implementación.

En consecuencia, y dado que en el caso costarricense se fundamenta en la experiencia de varios años de políticas públicas vinculadas con el uso de diversas herramientas económicas, que ha implicado la necesidad de realizar ajustes tanto en la valoración, como en el cobro y la retribución o redistribución de los ingresos, el primer elemento metodológico que salta claramente a la vista es que la transferencia de experiencias en este campo debe visualizarse como un proceso de creación de capacidades nacionales (que no significan necesariamente una visión exclusivamente pública) para el diseño, implementación y evaluación de políticas en materia de movilización de recursos financieros. El tema es de por sí complejo, y consecuentemente su abordaje debe responder a esa misma naturaleza de complejidad. Aquí es donde con visión crítica vemos como la mayoría de las iniciativas, principalmente del GEF y de órganos de Naciones Unidas desarrollan proyectos de PSA sin la debida construcción de capacidades y mejoramiento de la política pública.

- b) El Programa de Pagos por Servicios Ambientales es producto de la acumulación de experiencias de política y capacidad institucional, y sigue en proceso de mejoramiento.

En su concepción misma, el Programa de Pagos por Servicios Ambientales es algo más complejo que un único mecanismo o instrumento económico; pues además de las definiciones legales que reconocen al menos cuatro servicios ambientales genérico, como se verá más adelante, en la práctica también se han generado modalidades diferentes para su reconocimiento y pagos, cada una de las cuales tiene particularidades. El sistema se conjuga además con acciones de facilitación de crédito principalmente para el sector forestal. Por otra parte, la experiencia del país se ha concentrado en reconocimiento de la fijación de carbono, y poco a poco se entra en los temas de agua, biodiversidad y belleza escénica. Asimismo, modalidades que se empiezan a identificar y a desarrollar a nivel piloto (servicios agroforestales, agrosilvopastoriles, manejo integral de fincas, y similares) forman parte de lo que se ha denominado la “segunda generación” de los servicios ambientales en Costa Rica, que tienen fines de manejo integral de los recursos naturales, no únicamente reconocimiento de servicios ambientales, y tienen entre sus fines fomentar el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza.

La evolución del sistema ha requerido pasar por una serie de etapas de construcción jurídica, conceptual y operativa, que pueden ser fundamentales para llegar a la fase de “madurez” requerida para la

implementación de un programa por servicios ambientales. En otras palabras, habrá que analizar la pertinencia de forzar etapas para cumplirlas a un ritmo más acelerado, o bien “saltarse” algunas; esto dependerá de las características de cada realidad.

El supuesto detrás de esta concepción se refiere a la necesidad de contar con un mecanismo que tenga la versatilidad necesaria para adecuarse a las cambiantes circunstancias ambientales, políticas, culturales y económicas de la realidad de que se trate.

- c) Debe ser producto de una construcción colectiva, donde se consideren las inquietudes, fortalezas e intereses de una gran cantidad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Los procesos de construcción de capacidades requieren de la identificación clara de actores en sus diferentes roles y responsabilidades. La participación activa de todos los actores y sectores relevantes desde las fases de diseño del modelo, es fundamental para crear, por una parte las condiciones habilitadores que posteriormente faciliten la implementación de las acciones concretas, y además que se aproveche el proceso de aprendizaje por parte de los futuros “gerentes” de las diferentes fases del proceso.

En oportunidades, y dependiendo por supuesto de la complejidad institucional de cada país, se requiere la convocatoria de una serie de actores del sector público, como del sector privado, que deben participar en la creación de una visión común, unitaria e integral de lo que se persigue; con clara conciencia de las responsabilidades políticas, legales y operativas de cada quien.

La conciliación de intereses desde las etapas tempranas del diseño del modelo es elemento central para garantizar la viabilidad ulterior de las acciones tendientes a la implementación del mismo. La labor de los equipos de consultores debe orientarse principalmente a la provisión de herramientas técnicas y metodológicas, a la facilitación de los procesos de definición nacional y al aporte de los elementos sustantivos, en caso de que así sea necesario; la definición de las prioridades y objetivos políticos debe siempre ser espacio propio de los equipos nacionales.

- d) Debe articular esfuerzos alrededor de una visión y estrategia única (Política de Estado).

La identificación de instrumentos económicos para promover el cumplimiento de objetivos de corte ambiental, social o económico (desarrollo sostenible) debe corresponder a una política de estado, que entre otras cosas debe garantizar la sostenibilidad de los mismos en el largo plazo, en las tres dimensiones. Consecuentemente estos objetivos deben estar claramente vinculados a las definiciones nacionales plasmadas en los instrumentos de planificación estratégica y global de los países (Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo), que deben en muchos casos articularse con políticas de otros sectores económicos relevantes (políticas agropecuarias, competitividad, desarrollo social, etc.), donde los intereses deben conciliarse, ya que al final se tienen que tomar decisiones sobre la distribución o redistribución de recursos de inversión pública (que eventualmente puede llevar a competencia por los recursos públicos), hasta tanto no se disponga de los mecanismos de mercado que permitan que las fuerzas económicas actúen como agente regulador de dichas transacciones. Conforme estos instrumentos se vayan consolidando, las necesidades de inversión o intervención pública se van haciendo menos necesarias.

Por otra parte, en virtud de la necesaria articulación entre políticas nacionales que en el fondo persiguen fines de desarrollo nacional (mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano), se requiere asimismo articulación en dos dimensiones: a) entre las políticas nacionales y la agenda internacional y sus ramificaciones (convenciones, políticas regionales, proyectos internacionales) y b) entre aquella y los esfuerzos nacionales a nivel particular que estén siendo llevados a cabo, promovidos o en todo caso tolerados por las políticas nacionales (estudios y proyectos piloto de valoración, cobro y pago o retribución, a su vez relacionados con otros esfuerzos en las áreas de política que inicialmente sean identificadas: áreas protegidas, bosques, biodiversidad, recursos hídricos, etc.). Lo anterior con el objeto

de garantizar el más eficiente uso de los recursos y esfuerzos tanto financieros como institucionales, que siempre tienen un costo.

En este orden de cosas, vale la pena reconocer la validez y utilidad limitada de ejercicios diversos tanto en materia de valoración, como de cobro y pago por servicios ambientales, cuando su potencial para aportar a la generación de políticas y/o mecanismos de alcance nacional es limitada, entre otras cosas, a) por su alcance geográfico, b) por las particularidades del mercado, c) por la naturaleza del servicio ambiental de que se trate o d) por el costo económico de la solución. No obstante, siempre serán un insumo importante como referencia para algunos de los elementos de la decisión política que se pretenda adoptar, pero no necesariamente suficientes por sí mismos.

- e) La definición de una política y el correlativo sistema de financiamiento debe considerar una amplia gama de elementos que en su conjunto darán resultados integrales: (jurídicos, políticos, institucionales, culturales, sociales, económicos, etc.)

En consonancia con lo anterior, en los diferentes niveles de la planificación de una política nacional en esta materia, deberán incorporarse elementos de análisis que permitan integrar interdisciplinariamente los insumos para la construcción del modelo. Dichos elementos son de orden jurídico, político, económico, institucional, cultural y social, y deberán corresponder a la realidad nacional específica. La identificación puntual de dichos elementos conducirá a la clarificación de los roles y responsabilidades esperadas por parte de los diversos actores que forma parte del sistema, y corresponde realizarse desde las etapas iniciales del diseño.

- f) La toma de decisiones debe partir de un análisis de estado del tema en cada realidad (valoración de experiencias previas y capacidades).

Las decisiones sobre la orientación de las políticas y mecanismos para la movilización de recursos financieros hacia la agenda de desarrollo sostenible no debe esperar necesariamente al diseño integral de un sistema, sino que puede (y conviene, por el proceso de aprendizaje asociado que se desarrolla) hacerse una combinación que a) por una parte permita ir concretando acciones mediante la utilización de los espacios jurídicos y políticos existentes y adecuando los instrumentos al cumplimiento de los objetivos deseados, y b) complemente el modelo centrando la atención en los vacíos de políticas e instrumentos necesarios para el cumplimiento integral de los objetivos de política.

Sin duda el PSA y las implicaciones políticas para su puesta en operación contribuye al dialogo político y los acuerdos con la sociedad civil para la transformación de los procesos de decisión en un contexto de una visión del agropaisaje que requerirá las transformaciones estructurales necesarias para el cumplimiento de sus objetivos de conservación y desarrollo rural. Pero el mecanismo financiero para más novedoso que lo podamos ver no lograra sus objetivos y finalidades si complementariamente dejamos de los esfuerzos en el mejoramiento de la gestión política y los indicadores económicos.