

## Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible: Libro conmemorativo del 20 aniversario del CINPE

Guillermo Zúñiga-Chávez

*Economista y ex Ministro de Hacienda (2006-2009)*

Fecha de recibo: 20 de junio del 2018. Fecha de corrección: 28 de julio del 2018.  
Fecha de aceptación: 1 de agosto del 2018. Fecha de publicación: 16 de agosto del 2018

### Resumen

Con motivo del 20 aniversario del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), de la Universidad Nacional, Costa Rica, en noviembre del 2015 se realizó el Seminario Internacional: Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible. Como producto de esta actividad conmemorativa, se logra la publicación del libro *Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible*, objeto de esta editorial, el cual fue presentado a la comunidad el pasado 28 de febrero del 2018. La presente editorial discute los alcances de esta publicación pero sobre todo brinda luces sobre elementos que coadyuvarían a la discusión en materia de políticas públicas y desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** <política económica><desarrollo sostenible><innovación científica><recursos naturales><calidad de vida>

Es un honor poder brindar algunas palabras sobre el libro y quiero dar las gracias por la oportunidad. Lo primero que tengo que decir es que este es un libro que vale la pena leer, es de lectura fácil a pesar de ser un documento de materiales pesados, productos de investigación. También fue una fuente enorme de aprendizaje, y no existe la menor duda, es una forma excelente de celebrar el aniversario del CINPE.

Coincido con la introducción del libro cuando dice que “muestra el pensamiento del cuerpo académico del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional, en diferentes áreas temáticas en que nos hemos concentrado en los últimos años”. Aquí hay madurez, hay nivel académico y hay investigación. Mis felicitaciones al CINPE.

Son nueve capítulos o investigaciones que se presentan clasificadas en cinco grandes áreas que, curiosamente, no están señaladas. Las áreas son: Política Regulatoria y Eficiencia del Aparato Estatal, que abarca el capítulo 1. El segundo gran tema consiste en las Políticas



Regulatorias para el Desarrollo Rural Sostenibles y engloba dos capítulos, el 2 y el 3. El tercer gran tema es la Política Económica e Institucional para la Innovación, con los capítulos 4 y 5. El cuarto tema es la Valoración Económica de los Bienes y Servicios de la Biodiversidad, el cual abarca del capítulo 6 al 8, y el último gran tema es la Política Social en América Latina y el Caribe. El libro versa sobre el tema de las Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible y cada artículo es una unidad de trabajo.

El profesor Leiner Vargas muestra el reto que se le presenta a la regulación para promover la innovación que permite hacer los cambios. Algo que se capta es que si la regulación no promueve la innovación, se corre el riesgo de que sigamos repitiendo y repitiendo, y sigamos tal y como andamos. Se requiere que la regulación promueva la innovación y debe incluir esa idea de permitir e impulsar la transformación.

Los profesores Díaz, Sandí y Miranda desarrollan el concepto de nueva ruralidad: “ante los cambios observados no se puede seguir viendo la ruralidad como lo hacíamos en el pasado”. Pero esta nueva ruralidad es una categoría que da para más. Esa categoría hay que trabajarla y ampliarla, y creo que en el momento en que se avance en el desarrollo de ese concepto se podrá entonces extraer mayores señalamientos sobre las políticas económicas de la nueva ruralidad, cosa que eché de menos.

Los profesores Lecoq y Sáenz, junto a la profesora Bonnin, repasan la tarea pionera que ha tenido el Pago de Servicios Ambientales (PSA) en Costa Rica y lo estudian en relación con el pago por el reconocimiento de Servicios Ambientales. Tienen la virtud de que precisan la diferencia entre lo que es un servicio ecosistémico y un servicio ambiental, las cuales son apreciaciones que no siempre se hacen. Desde luego, para quienes apenas nos iniciamos en este tema, estas precisiones son de utilidad. Aunque al final es claro y creo que en eso coincidimos, todos estos instrumentos han servido como apoyo a la protección del ambiente. Me gustó mucho la llamada de atención que hacen en relación con la poca evaluación que se ha hecho, lo cual puede eventualmente provocar inflexiones en la política pública en lo que respecta a estos temas.

De igual manera, incluyen el concepto de pago de PSA para la biodiversidad, lo cual debe desarrollarse. Los impactos que se deriven en este tema pueden ser enormes. Y lo ligo con el PSA por servicios del mar, que más adelante presenta el profesor Segura.

Aquí hay una veta de trabajo que debieran pensar desarrollar en conjunto. Me refiero a los asuntos del PSA, o del reconocimiento de los servicios ambientales, y su relación con la nueva ruralidad señala en el texto, los pagos por servicios de biodiversidad y por los servicios de los mares.

Hay una segmentación innecesaria entre los distintos instrumentos y los distintos usos que se les dan a esos instrumentos. Además, cuando pienso en los instrumentos financieros creo que lo que se necesita es sumar, porque a veces en finanzas uno más uno resultan más de dos, y lo que se puede ver es que hay economías de escala financieras, entonces hay que sumar, no dividir.

Luego llegamos a los capítulos relacionados con la innovación. El profesor Orozco nos lleva de la mano sobre aspectos relacionados con los sistemas de innovación, la investigación y desarrollo. “Por eso es importante estudiar a fondo el concepto y entender las particularidades de estos procesos a fin de identificar las políticas e instrumentos adecuados en cada circunstancia” (2017, p. 101). Me creó gran expectativa, pero me llevó largo rato para llegar al tema de la política pública.

Ahora, esto que digo de este trabajo de Orozco es algo que le noto al libro en su conjunto. Yo que a esta alturas de mi vida ando detrás de soluciones de política pública, encuentro un gran soporte teórico, que como saben respeto e impulso, pero estos estudios teóricos deben servirnos para la acción política.

El profesor Orozco nos plantea el dilema de cuánto pesa el mercado en la innovación y cuánto pesa lo inducido, pero no nos los resuelve. Entonces me quedé esperando su posición sobre qué es lo mejor para Costa Rica: ¿I+D no es suficiente?, ¿qué hacer? Y, sobre todo, ¿cómo lo financiamos? ¿Cómo se formula una política pública para promover la innovación y cómo la financiamos? ¿La innovación es un asunto de mercado que se mueve nada más por la rentabilidad o hay que inducir esquemas de innovación? A partir de esto esperé la posición de lo que puede ser lo mejor para Costa Rica. Con la investigación y desarrollo no es suficiente y, sobre todo, cómo financiamos esos procesos. Ese es el propósito del libro, cómo se formula la política pública para promover la innovación y cómo la financiamos.

Los profesores Ruiz y Corrales nos hacen una propuesta, siguiendo a Lam (2002), para abordar el estudio en dos niveles. Por un lado, un análisis del impacto de las instituciones en la creación de capacidades (lo que llaman modelos sociales) y, por el otro, el efecto indirecto utilizando modelos de relaciones laborales a nivel de empresa (formas de organización)

Presentan luego una linda muestra de empresas y los cambios impulsados. Este es un gran aporte, pues hay trabajo micro y es una señal de confianza del empresariado para los investigadores y el CINPE. Sin embargo, un tema que no veo es el diagnóstico de las empresas, pues no se revelan los resultados financieros de las empresas. Quiero decir, todo eso que hicieron las empresas, ¿resultó en una mejora en los resultados?. Hacen bien en problematizar este asunto formulando que la innovación es al final un proceso empresarial. Hace bien al hablar de la necesidad de tener una estrategia a nivel del país y promulgar el trabajo decente, pero me resulta insuficiente para formular política pública. Creo que el trabajo da para más, en una segunda versión.

Pasamos luego al capítulo 6 donde las profesoras Moreno y García nos muestran que hay una gran descoordinación para la gestión de los recursos en el sector forestal. El trabajo tiene una estructura técnica que presenta un análisis de causalidad de la política forestal (recoge ejes y subtemas, problemas, causas, efectos y alternativas) y lo plantean para los distintos ejes que identifican en la política forestal. Además, hacen una serie de recomendaciones. Sin embargo, después de leer este material lo que pensé y es lo que quiero preguntar, ¿cómo han reaccionado los actores políticos ante este reporte? Por ejemplo, ¿están dispuestos a modificar el marco

institucional? ¿Están dispuestos a avanzar? ¿Cómo se articula esta política con la política económica?, entendida la política económica en sentido amplio, considerando sobre todo que en la política económica hay una asignación de recursos. Parte de la política pública es asignación de recursos, si nosotros estamos viendo que hay un desorden a partir de esas matrices y análisis que se crean con un método, lo lógico es que se debiera reasignar los fondos. Y pregunto esto porque si el problema o la necesidad están incluida en la agenda de gobierno, como dice el concepto de política pública que utilizan de arranque la acción gubernamental para cumplir el objetivo debiera ser muy clara y parece que no lo es. Ni en este caso, ni en muchos otros.

Como dice el concepto de política pública explícito en el libro, “en general se considera una acción gubernamental dirigida a cumplir una serie de objetivos que responde a un problema o necesidad incluidos en la agenda de gobierno” (Moreno y García, 2017,p.169), es decir, son temas que están ya en la agenda de gobierno, entonces lo que hay que hacer es gestionar eso de la mejor manera, como dice el concepto “la acción gubernamental para cumplir el objetivo debe ser muy claro” y si existe ésta desorganización quiere decir que no está clara.

Este concepto, para analizar la política pública no es suficiente, hay algo más en la vida de la construcción de la política pública que no se está reponiendo, no es un asunto solo de tema, de subtemas, problemas, causas, efectos, hay algo más y es que posiblemente la categoría que se está usando hay que discutirla aún más. ¿Qué es lo que hace? ¿Cómo es que se mueve el aparato, el Estado? ¿Cómo es que se mueve la construcción de la política pública? ¿Cuáles son los actores que permiten o impiden acciones?

En la de menos, el frío no está en las cobijas. Y es que creo que posiblemente la categoría política pública vamos a tener que discutirla más.

El profesor Segura nos presenta una propuesta para pagar por servicios ecosistémicos del mar. Interesantísimo esto. Novedoso y retador. El territorio marino es 11.5 veces más grande que el terrestre, menciona. Entonces aquí estamos hablando de palabras muy grandes. Y los casos y los ejercicios que se hicieron en los territorios que se reportan en el trabajo, son muy limitados, si lo comparamos con el reto que significa entender los servicios de los mares. Más serio, por la dificultad de marcar los territorios que dan los servicios ecosistémicos en el mar y a quiénes, entonces, le vamos a pagar. Pero ahí está la iniciativa planteada.

Más difícil aún resulta el reto de cómo armar el mercado que se requiere para definir la valoraciones y la asignación de los pagos por servicios marinos. La idea es interesante, le falta fuego. Rescato que proponga algunos instrumentos financieros para llevarla adelante, en la escala en que se modeló. Esto se tiene que seguir trabajando. Promete, y si lo hace coordinando con otros esfuerzos, la posibilidad se potencia.

Más difícil aún resulta el reto de cómo armar el mercado que se requiere para definir las valoraciones y la asignación de sus pagos por servicios; el autor lo menciona como una limitación y yo quiero subrayarlo. Rescato que proponga algunos instrumentos financieros, eso es muy útil porque nosotros somos muy dados a decir y nunca decimos con qué se hacen las cosas.

El profesor Hernández anuncia al principio lo que él llama “la política ambiental 2.0 de Costa Rica”. Me entusiasmé con la sola propuesta, pero la verdad es que no desarrolla ese concepto. Ahí le queda pendiente. Y nos enseña a todos que a veces podemos generar falsas expectativas en nuestros interlocutores. Pero eso si quiere es marginal. Su trabajo hace una propuesta para desarrollar una política de carbono azul y eso está bien desarrollado. Claro que ahora falta, por lo menos, continuar con ampliaciones, la estrategia y los recursos para echarla a andar. Es decir, a esa política, o ese documento, le falta más kilometraje.

Quiero plantear un asunto: me parece que esta segmentación no ayuda en nada. Pareciera que se hacen clubes de aficionados sobre temas, tanto a nivel local como internacional, y acuñan un nuevo concepto. Si el país ha propuesto ser carbono neutral, ¿para qué le vamos a poner color? ¿Qué se gana con esa segmentación? Si cuidamos bien el manglar, ¿no estamos también apostando por la biodiversidad? ¿Y cooperando también con la política frente al cambio climático? ¿Qué sentido tiene esa dispersión? Este es un tema teórico, conceptual, y el CINPE debiera ayudarnos a aclararlo.

Desde luego, aquí yo tengo un sesgo. Todas estas iniciativas requieren recursos, tiempo, esfuerzos, ¿por qué no hacerlas coordinadamente, orientadas por temas compartidos, en un esfuerzo que reconozca la complementariedad de las áreas de estudio y de trabajo y la transversalidad de áreas que tocan? Es decir, hacerlo en una sola dirección, con un solo esfuerzo. Por supuesto, esto exige romper paradigmas. Sin embargo, dejo aquí pendiente un punto sobre política pública y política económica que trataré más adelante, para terminar de encontrar enseñanzas en los capítulos.

Una de las cosas que yo quiero pedirles es que trabajen el concepto, la categoría del Desarrollo Sostenible, y ojalá una categoría que como investigadores compartan. Harían un aporte a este país pero no solamente a este, sino que estaríamos rompiendo paradigmas a nivel internacional si lográramos formular propuestas que vayan en la vía de la integración de los esfuerzos y no en esta separación. Promuevan los esfuerzos para hacerlo coordinadamente, orientados por los temas que se comparten; un esfuerzo en el que se reconozca la complementariedad de las áreas de estudio, de trabajo y la transversalidad de áreas que se tocan y es que esto es importante por otra razón, porque si esto se logra entender de esta manera, la política pública también tendrá que orientarse de manera coordinada.

La profesora Pichardo hace una reseña bien articulada de los distintos momentos de la política social. La sistematización que presenta en el capítulo le ayuda a cualquier lector a entender los distintos momentos de ese quehacer de la política social y eso es de gran utilidad. Pero se tiene un mérito adicional y es que se incluye en el caso que estudia, casos que van más allá de Costa Rica. No tengo ningún problema en que se trabaje Costa Rica, pero el CINPE tiene una vocación internacional, desde la formación de la maestría, esta fue pensada para ser como un proyecto internacional. Este libro es un testimonio de los vínculos que se tienen con los prestigiosos centros de estudios internacionales, pero a mi modo de ver eso no es suficiente. Yo

los invito a profundizar en investigaciones por lo menos en Centroamérica y el Caribe.

El libro lo que muestra es que hay una variedad de pensamientos y eso es muy respetable y deseable, pero sería muy bueno explicitarlo, es una lectura que merece hacerse. Disfruté, aprendí y en cada uno de estos capítulos hay grandes enseñanzas de lo que debieran ser rutas de trabajo hacia futuro. Esto es una muestra de que 20 años del CINPE, 40 desde atrás, han servido, pues se ha construido. Los felicito y de nuevo les estoy profundamente agradecido porque me permitieron comentar estas reflexiones, espero que hayan sido constructivas y académicas dentro del respeto con que nos cobijamos en la vida diaria, Dios los bendiga.

### Referencias bibliográficas

- Barrantes, J. (2017). Políticas para promover la innovación: reflexiones para países en desarrollo. En Barrantes, J. ; Segura, O. y Alonso, S. (Eds.). *Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible* (pp. 101-125). Washington: Global South Press
- Lam, A. (2002). Alternative Societal Models of Learning and Innovation in the Knowledge Economy. DRUID. Working paper. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00360>
- Moreno, M y García, D (2017). Análisis de las políticas públicas para la gestión sostenible de los recursos forestales en tierras privadas en Costa Rica. En Barrantes, J.; Segura, O. y Alonso, S. (Eds.). *Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible* (pp. 101-125). Washington: Global South Press Orozco
- Orozco-Barrantes, J.; Segura-Bonilla, O.; Alonso-Ubieta, S. (2017). *Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible*. Washington: Global South Press

