

# Desarrollo sustentable y carbono-neutralidad en Costa Rica

JORGE MONGE

Costa Rica ha llevado adelante, en distintos momentos, esfuerzos y políticas asociadas al desarrollo sustentable<sup>1</sup> con mayor o menor grado de éxito y sostenibilidad en el tiempo. Si utilizamos la definición de “sistema de mercado de carbono”<sup>2</sup> como una “red de actores socio-económicos que, en conjunto con instituciones, interactúan con políticas públicas que promueven un desempeño competitivo a fin de coadyuvar a la carbono-neutralidad del país”, vemos la posibilidad de generar ciertas políticas públicas que proveen mecanismos y propician pequeños mercados que inducen comportamientos para la preservación del ambiente mediante el otorgamiento de beneficios a grupos o actores y la promoción de mejores desempeños respecto de algunos parámetros o elementos ambientales. Un ejemplo de esto son algunas políticas que han logrado revertir la deforestación en el país y algunos de los instrumentos, reglas, procedimientos, requisitos, organizaciones e instituciones que hemos creado o arreglos institucionales generados para su funcionamiento.

El objeto de la presente reflexión no es realizar una valoración en términos de una visión particular de esas políticas e instrumentos; sino, a partir de una breve oteada de iniciativas realizadas con el fin de alcanzar la meta de la carbono-neutralidad del país, derivar lecciones y aportar al aprendizaje colectivo con visión prospectiva, reflexionando sobre cuáles son los elementos que inducen a determinadas políticas y acciones estratégicas a poseer mayor permanencia en el tiempo y a tener mayor consistencia en la visión a largo plazo de lo que busca la política pública nacional<sup>3</sup>.

Somos conscientes que el *valor público*<sup>4</sup> que genera

---

El autor, especialista en administración pública, es profesor asociado en la Universidad de Costa Rica.

<sup>1</sup> Bajo el concepto de Amartya Sen, utilizamos desarrollo sustentable y no sostenible ya que este último lleva implícito patrones de consumo que no son sustentables en el largo plazo.

<sup>2</sup> Definición de sistema adaptada de Amar S. Bahlla.

<sup>3</sup> Nacional en el sentido de la construcción de visión de nación colectiva, según Bernardo del Toro y Jorge Monge de la Comisión Nacional de Rescate de Valores (CNRV).

<sup>4</sup> El valor público, en el concepto de Mike Moore, se genera de forma completamente distinta que en el sector privado, dada la importancia del Estado, su tamaño y la forma en que como sociedad global en general, y nacional en particular, ante la constante evolución de la relación Estado, mercado y sociedad o de

una *política pública nacional* hace que la sinergia de acciones de los diversos actores socioeconómicos e instituciones tenga un mayor impacto en promover “un comportamiento y desempeño competitivo con el fin de coadyuvar” al objetivo buscado por la política, en este caso la carbono-neutralidad del país. Lo anterior requiere una visión que parte de un lenguaje común al cual le hemos dado contenido colectivamente y hemos establecido dentro de una *agenda pública de agentes razonables*<sup>5</sup> para reducir los riesgos de que diversos intereses y agendas particulares influyan la política pública. Ejemplo de lo anterior es que solo se lleven adelante acciones en busca de rentabilidad (*rent seeking behavior*) para ciertos grupos u organizaciones -actores socioeconómicos- en detrimento de la consistencia y firmeza con respecto a la nueva ética del desarrollo que como sociedad buscamos.

Esto conduce a una política pública proactiva que tome decisiones con una visión prospectiva de la sociedad y tipo de desarrollo que los derechos ciudadanos constitucionales nos garantizan. Por lo tanto, dentro de este marco las preguntas serían: ¿cuál es el rol y responsabilidad fundamental de un Estado consistente, firme, honesto y éticamente responsable para el logro de los fines colectivos? y ¿cuál es la mejor estructura para su gobernanza y provisión de servicios con generación de “valor público”?

La construcción de la nación es lo que nos da pertenencia e identidad<sup>6</sup>, el compartir como objetivo país, como proyecto país que se construye, *como lo público, como aquello que es bueno para la dignidad de todos*<sup>7</sup>, en el discurso y en la práctica, un *desarrollo humano sustentable y equitativo* para la sociedad. Todos debemos asumir nuestra responsabilidad de escuchar,

---

otras posiciones dignas de considerar en el debate en curso (*i.e.* Taming Leviathan, *The Economist*, 19-25 marzo 2011) que no tendrá una “respuesta única” (*one size fits all*) por la particularidad de nuestra identidad costarricense así como de la institucionalidad construida y los retos, mejoras e innovaciones que deberemos desarrollar colectivamente.

<sup>5</sup> Concepto original de John Rawls y revisitado por Amartya Sen, *La Idea de la Justicia* (2010), en su revisión de conceptos sobre la posición inicial de Rawls.

<sup>6</sup> Objetivo de un desarrollo humano sustentable y equitativo, según Bernardo del Toro y Jorge Monge de la Comisión Nacional de Rescate de Valores (CNRV).

<sup>7</sup> Sobre este concepto vale repetir lo mismo dicho en nota 5.

opinar, aportar y, en función de nuestros conocimientos y experiencia de vida, tomar posición sobre cómo creemos que el Estado debe organizarse y proveer servicios en especial a sectores como ambiente, salud, energía, telecomunicaciones, seguridad y educación pública, para un comportamiento y desempeño competitivo. Esta definición de competitividad es sistémica, basada en la adecuada generación, uso, asimilación del conocimiento nacional y la articulación con redes internacionales. Lleva como condición *sine qua non* la equidad y la eliminación de una competitividad espuria basada en la sobreexplotación de la mano de obra, de los recursos naturales o las devaluaciones monetarias (i.e. minidevaluaciones).

Cuando contextualizamos lo anteriormente mencionado y regresamos al concepto de mercado<sup>8</sup> debemos reconocer la gran diversidad de actores socioeconómicos en los diferentes sectores mencionados. Sin embargo, obviamente la generalización sobre el instrumento de mercado, su utilización, las instituciones públicas, semipúblicas y no públicas existentes y sus fines serán muy diversos en cada uno de los sectores y requerirán un análisis particular. No obstante, en un nivel macro podríamos decir que nuestra definición de sistema es funcional, ya que dentro de esta se evidencia la importancia de la política pública.

Esto nos permite poner el énfasis en la calidad, visión, amplitud, consistencia, integralidad y firmeza ética de las políticas públicas. Si bien es cierto que existe una relación directa entre la calidad y el grado de desarrollo de los poderes del Estado, y la efectividad en el desarrollo, formulación, aplicación e implementación de las políticas públicas<sup>9</sup>, pues estas serán dependientes de la calidad de los procesos de gobernanza, la “calidad” del sistema legislativo y el grado de desarrollo y transparencia de los mercados, especialmente del financiero y del sistema bancario de soporte.

Lo que, durante los cambios de ciclos políticos o administraciones estatales públicas, ha permitido la continuidad de algunas políticas públicas y que se hayan desarrollado sus mecanismos e instrumentos de soporte, así como diversos arreglos institucionales, es, por un lado, la existencia de un grado de consenso social construido y materializado por la interacción de diversos actores, así este sería el caso de las *garantías sociales nacionales*<sup>10</sup>; y, por otro lado, la influencia de grupos o élites en la política pública, dentro de los cuales se encuentran las *oenegés* o figuras similares

como universidades privadas (empresas privadas de educación), empresas privadas productoras de bienes o servicios en general y *oenegés* creadas por empresas, entre otras. Algunos se quieren definir como actores supuestamente “asépticos” políticamente, pero no es así en sus intereses ni agendas alrededor de cómo se materializan algunas políticas públicas o cómo dentro de estas se plasman arreglos entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Para que un mercado<sup>11</sup> de emisiones de gases se establezca, es “fundamental lograr que las ‘unidades de crédito’ de carbono sean comerciables” como parte de los “elementos fundamentales para que la oferta y demanda se establezcan”, lo cual requiere al menos que tres elementos estén presentes para proveer *valor de mercado*<sup>12</sup> a las unidades de crédito como norma nacional establecida dentro del mismo.

Un primer elemento consiste en la existencia de medición con precisión y estándar aceptable. Es decir, que existan normas, protocolos e instrumentos para saber que esas unidades o créditos existen en términos de unidades reales. Por lo tanto, si fueran unidades monetarias se las puede recibir en un valor aceptado por las reglas del mercado. La analogía sería algo así como que sin esos criterios y normas no podríamos decir cuál es el valor de cambio, por ejemplo entre el dólar y el yuan, además de tener cierto grado de credibilidad y previsibilidad aceptable para que el mercado se establezca.

De esta forma, los diversos actores socioeconómicos que voluntariamente actúen en el mercado sabrán a cuánto corresponde una tonelada. Así, el Estado debe, por medio de una política pública explícita, proteger a los actores que voluntariamente participan en el mercado de las transacciones bajo normas, procedimientos o sistemas nacionales que cumplan con el marco ético promovido con firmeza para alcanzar la meta de la carbono-neutralidad. Dicho de otra forma, evitar manipulaciones basadas en supuestas “certificaciones internacionales” no homologadas con normas nacionales o verificación de terceras partes, donde algunos de estos servicios ni siquiera llegan al nivel de sello o si acaso “calcomanía”.

En este terreno existen múltiples desarrollos, productos, actividades, organizaciones trabajando con buenas y honestas intenciones, algunas, y, otras, me-

<sup>8</sup> Una discusión más amplia alrededor del mercado se puede ver en Amartya Sen, *Development as Freedom* (2000).

<sup>9</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo en su trabajo sobre las políticas públicas se refiere a correlaciones estadísticas sobre la calidad y grado de desarrollo de los poderes, i.e. legislativo y su impacto en la calidad, pertinencia y oportunidad de dichas políticas públicas.

<sup>10</sup> Enfatizo el término “construcción nacional”; al respecto ver *La Institucionalidad Ajena* de Manuel Solís y el término “demoperfectocracia” de Yolanda Oreamuno, palabra revalorizada y contextualizada históricamente por el historiador Iván Molina en su libro del mismo nombre.

<sup>11</sup> Nos referimos a un “mercado voluntario” donde el Estado tiene un rol activo en su desarrollo y provisión de credibilidad para la protección del consumidor y productor, es decir con reglas claras y consistencia con una visión país asociada a la generación “marca país ligada a un desarrollo sustentable y equitativo”. No simplemente a la explotación de una “imagen verde de país” que podría volverse más “café” si no hay firmeza en el rumbo y consistencia en la meta país de la carbono-neutralidad.

<sup>12</sup> Nótese que hablamos de valor de mercado como elemento de transabilidad financiera. La construcción de valor público se dará si logramos como sociedad diferenciar dentro del mercado los tipos de carbón equivalente, sus encadenamientos y medios de generación. Es decir, la creación del valor público sobre el meramente económico requerirá que las transacciones de mayor calidad e impacto para el “desarrollo humano sustentable y equitativo” tengan mayor valor monetario transable final como parte de las reglas del mercado.

ramente con criterios oportunistas; pero, no existe todavía una expresión de voluntad política de creación de valor público alrededor de la carbono-neutralidad en los términos descritos. Estos no necesariamente tienen que ser aceptados, pero, como decíamos, intentan ser una reflexión alrededor de la construcción, discusión y decisión en torno a la formulación de la política pública y un aporte a dicho proceso.

Como segundo elemento, debe existir un sistema de registro seguro donde se les pueda dar seguimiento a las unidades de crédito que se depositen, previa verificación, bajo norma y según las reglas que se establezcan. Sin este registro no existirá transparencia en las transacciones del mercado ni podrá establecerse la propiedad de las unidades transadas; aumentando los riesgos de credibilidad y contabilidad. Así, entre otros, este registro cumple el papel de una *central electrónica de valores*<sup>13</sup> como instrumento de soporte al desarrollo de mercado que no permita manipulación de información fuera de las reglas establecidas.

El tercer elemento, no menos importante, como un mínimo para el establecimiento del mercado de carbono equivalente es que las emisiones y capturas reportadas puedan ser verificadas para que exista concordancia con las unidades registradas de forma que no exista manipulación en el mercado ni contabilidades dobles o fuera de las normas aceptadas.

La política pública para el desarrollo del mercado de carbono debe proveer a la parte financiera de “credibilidad, estabilidad y valor a los créditos por reducción de emisiones” de forma que se disminuya el riesgo y la previsibilidad del mercado aumente.

A manera de ejemplo, algunas de las propuestas que buscan una estrategia para el desarrollo del mercado con “identidad tica” y basadas en la articulación de conocimiento internacional y nacional con fuerte sustento sobre una nueva ética del desarrollo, en ocasiones fueron permitidas para su formulación por altos funcionarios o programas, buscando el “desarrollo sustentable en el discurso aunque con acciones y prácticas que hacían insostenible la real naturaleza de su discurso”, en estos momentos algunas se frenaron dado que la consistencia y firmeza de la “agenda de política pública de agentes razonables” chocaba con “agendas de búsqueda de rentabilidad de grupos específicos” que influenciaban la política implícita. En otras ocasiones se descalifican bajo el prurito de prácticas internacionales o agentes que en el mercado

internacional promovían “mejores prácticas” y así la propuesta de un mercado nacional con otra ética de desarrollo más firme con el discurso político se perdía. Lo anterior no es otra cosa que la ausencia de valores de respeto, de cultura de escucha y diálogo de agentes razonables que buscan construir y desarrollar capacidades nacionales basadas en una mejor gestión del conocimiento para el tipo de desarrollo que buscamos como sociedad.

El trabajo necesario hacia adelante requiere construir y desarrollar las capacidades nacionales para la adecuada generación, adaptación, uso y asimilación del conocimiento para que Costa Rica llegue a ese *desarrollo sustentable y equitativo* en el marco de una sociedad del conocimiento globalizada, competitiva, cosmopolita, con “pasión y orgullo” por su identidad propia.

Corresponde enfrentar, con capacidad innovadora, los retos del nuevo entorno para lograr un desarrollo sustentable y equitativo. A su vez, el Estado costarricense debe trabajar explícitamente en la creación e integración de conocimiento para mejorar el estado de preparación y respuesta, que se base en la adecuada identificación y planificación de las acciones modulares para la construcción de capacidades.

“Las acciones requeridas incluyen tres ámbitos fundamentales y complementarios. Por un lado, la construcción de sistemas efectivos de gestión del conocimiento. Por otra parte, se requiere realizar una inversión estratégica para el desarrollo de las capacidades estructurales desde una visión prospectiva. Finalmente, se necesitan esfuerzos intensivos en la promoción de transformaciones institucionales y nuevos modelos de gestión basados en una nueva ética y liderazgo” (Monge, 2008b).

Para enfrentar con éxito los retos planteados por el cambio climático, la meta nacional de la carbono-neutralidad, además de utilizar apropiadamente los instrumentos de mercado, requiere (Monge, 2008b) establecer y crear instituciones en el ámbito político, regulatorio, administrativo y operativo, con una nueva capacidad de gestión estatal que reduzca las brechas y tenga una efectiva coordinación y rectoría, desde una visión sistémica, con los recursos y el liderazgo necesarios para las transformaciones institucionales requeridas.

#### Referencias bibliográficas

- Monge, J. (2008a). Mercado de Carbono. *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José: ENCC.
- Monge, J. (2008b). Desarrollo de capacidades hacia la carbono-neutralidad. *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José: ENCC.

<sup>13</sup> La Central de Valores (Ceval) de la Bolsa Nacional de Valores podría cumplir este rol de forma que se estimule la innovación de productos financieros, siempre bajo las reglas y el objetivo que busca la política pública y el porqué se estimula la creación de este mercado y la participación de actores privados con los fines descritos previamente. “Se requiere un sistema de registro seguro y confiable para la *transabilidad de las unidades de crédito*, donde el modelo se implemente a través de la Ceval o un sistema creado específicamente dentro del sistema bancario nacional que cuando logre su madurez se asocie al mecanismo existente dentro del sector privado” (Monge, 2008a).