

## Transformación Social y Ecológica -opciones de política pública para re-pensar el desarrollo-

**Carolina Álvarez Vergnani**  
Noviembre 2017

- Desde hace un tiempo la Friedrich Ebert Stiftung (FES) viene colocando sobre la mesa de discusión el debate sobre la Transformación Social y Ecológica en América Latina y su aproximación a un nuevo modelo de desarrollo ecológicamente sostenible y socialmente más justo. A pesar de que en Costa Rica esta discusión recién comienza, ya se pueden percibir ciertas líneas claves que deberían considerarse en esta transformación las cuales pueden ser adoptadas e incorporadas por distintos actores políticos y bajo muy diversas temáticas.
- Con el fin de brindar insumos para construir proyectos transformativos de carácter político, a continuación se sintetizan los resultados del Módulo 5: Transformación Social y Ecológica del Programa de Agentes de Cambio en su versión 2017, en el cual participaron tanto ponentes expertos, como el equipo coordinador y el grupo participante.
- El escrito pretende brindar insumos para re-pensar del modelo actual de desarrollo, y las oportunidades en política pública de cara a una transformación social y ecológica de éste, que evite caer en los errores que han cometido modelos anteriores.





## El concepto de desarrollo

Según Álvaro Cáliz (2016)<sup>1</sup>, en América Latina han primado cuatro enfoques de desarrollo desde la segunda mitad del siglo XIX (Modelo Primario Exportador, Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, Modelo Neoliberal y Enfoque Postneoliberal). Los cuatro modelos comparten ciertos rasgos sobre los cuales debemos trabajar de cara a un modelo transformador, tales como: a) la concepción de la modernización como un proceso evolutivo y lineal basado en el crecimiento, b) la subordinación y la negación del valor intrínseco de la naturaleza en las relaciones del ser humano con el entorno y, c) la exclusión de saberes que se apartan de la racionalidad occidental dominante. Debido a estas prácticas y tal y como menciona el papa Francisco en su encíclica *Laudato si'*<sup>2</sup>, se han rebasado los límites máximos de explotación del planeta, sin que hayamos resuelto el problema de la pobreza.

Frente a esto, cuando se discute acerca de un nuevo concepto o modelo de desarrollo transformativo se coincide en varios puntos. Primeramente, tal y como lo explica Gabriel Rivas, y contrario a lo que expone “el capital ficticio”, la sustentabilidad debe entenderse desde el punto de vista termodinámico. Ni la materia ni la energía se crean y/o se destruyen, razón por la que no hay manera de alcanzar la sustentabilidad cuando las salidas de materia y energía son mayores que las entradas. En ese sentido, existen al menos tres prácticas que podrían ajustar el desbalance termodinámico en el que nos encontramos:

1. La eco-suficiencia, que se refiere al menor uso posible de materiales y energía.
2. La eco-eficiencia, que tiene que ver con el mejor uso posible de ese menor uso de materiales y energía.

3. La re-distribución de esa materia y energía, en aras de una mayor solidaridad social y responsabilidad personal.

Se considera entonces que, el razonamiento científico fundamentado con conciencia social puede conducir a la generación de acciones individuales y de orden social que permitan esa transformación que buscamos. Un buen punto de partida sería ubicar la economía dentro de los límites de la ecología, descartando la actual manera de producción que no considera las capacidades ecológicas.

El segundo punto coincidente es el de dirigir la economía a la mejora de la calidad de vida y no a la acumulación de riqueza. Considerando así las oportunidades de las presentes generaciones, sin afectar las oportunidades de las venideras. Esto implica pasar de un enfoque antropocéntrico a uno biocéntrico, considerando en esta búsqueda a las demás especies por medio de una relación de producción y consumo humano más sostenible y por lo tanto respetuosa de la naturaleza.

El tercer punto coincidente es que la forma de abordar el conflicto no puede ser homogénea, ya que depende de las realidades de los territorios y sus poblaciones, de sus cosmovisiones, de sus potencialidades de adaptación cultural y de las necesidades de su entorno; sin que esto signifique que esas diferencias atenten contra ciertos enfoques básicos como el de Derechos Humanos y de la naturaleza, el del buen vivir, el del ecofeminismo y el del cuidado.

Debido a que, “este cambio de concepto/modelo de desarrollo es claramente una lucha contra gigantes, se debe considerar al individuo como el creador y multiplicador de ideas, mientras que el colectivo vendría a hacer el engranaje para la ejecución de las mismas”<sup>3</sup>.

## Formulación de una política pública exitosa para el Desarrollo

Tanto en materia ambiental, como social, productiva o fiscal, las acciones deben estar orienta-

1 Cáliz, A. Los Enfoques de Desarrollo en América Latina – Hacia una Transformación Social-Ecológica. Análisis N°1/2016. Disponible en línea: <http://nuso.org/media/documents/12549.pdf>

2 Encíclica Papal, ‘Laudato Si’, Papa Francisco, 2015. Disponible en: [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

3 Frase rescatada de las intervenciones del grupo participante durante la etapa de discusión.



das dentro de un marco de política pública, que básicamente se refiere a la decisión en cuanto a las formas de resolver un problema público relevante, y por tanto está relacionado a la capacidad de los actores de transformar cualquier expresión de desigualdad social en un conflicto con solución.

Debido a lo anterior, la política pública puede surgir desde el aparato estatal o desde la propia ciudadanía, sin embargo en ambos casos debe ser formalmente adoptada por las partes que la componen para lograr su cometido.

Las fases por las que debe pasar todo proceso de política pública se podrían resumir en:

1. La detección del problema: puede venir tanto de la percepción del aparato estatal como de la demanda pública. Es lo que permite colocar el tema en la agenda y por lo tanto debe analizarse desde las dimensiones social, económica y ambiental.
2. El diagnóstico: consiste en la creación de una línea base que permite describir el problema, mediante distintos indicadores, los cuales deberán ser posteriormente monitoreados en el tiempo. Identifica en profundidad los componentes del problema público, los actores, la población objetivo, los intereses y las fuentes de información.
3. La formulación: debe incluir al grupo de actores vinculados, así como sus alianzas, coordinaciones necesarias y su gestión basada en resultados. Incluye la elaboración del Plan de Acción, sus acciones estratégicas, sus objetivos, resultados, metas por indicador e impactos esperados de estas. Delimita además las responsabilidades por actor y los plazos para su ejecución, su modelo de gestión, su presupuesto basado en resultados y su modelo de evaluación y seguimiento.
4. La ejecución: consiste en las formas en las que se operativiza la política y las acciones para alcanzar sus objetivos, incluyendo planes operativos, elaboración de informes de cumplimiento, rendición de cuentas, itinerarios de control y seguimiento.
5. La evaluación y el seguimiento: permite iniciar el ciclo nuevamente, mediante el análisis de los impactos y opciones de mejora, razón por la que paralelo a la formulación de acciones, debe valorarse su forma de evaluación. Ejecuta el modelo de evaluación y seguimiento, así como las herramientas y medidas de verificación, y mide la generación del valor público.

El conjunto de estas fases debe poder asegurar una serie de características que permiten que una política pública pueda ser exitosa, entre estas:

- \* Estabilidad: en el tiempo, entre gobiernos y en el presupuesto. Funciona gracias a la democracia, por lo que cuando esta está en juego, la política pública se vuelve frágil. La armonización entre la planificación de las acciones y la planificación del presupuesto, no sólo asegura de dónde y cómo se obtienen los recursos, sino el nivel de efectividad que podría alcanzar, evitando “árboles de deseos” que lo único que generan es una fuga de recursos y mayores niveles de frustración en las poblaciones.
- \* Adaptabilidad: es la medida en que la política puede ajustarse cuando falla o cuando las circunstancias bajo las cuales se aplican son modificadas. Contempla tanto las circunstancias internacionales como las nacionales, el engranaje político necesario y la coyuntura temática en sí misma, permitiendo un manejo eficiente de las instituciones públicas y por tanto una visión de largo plazo.
- \* Coordinación y coherencia: una política no puede ni debe estar aislada de otras. Se refieren al grado en que las políticas son el resultado de acciones bien definidas y coordinadas entre los actores que participan de su diseño e implementación, así como la relación de esta con las políticas conexas, incluyendo en este sentido a las leyes, los acuerdos y las iniciativas de sociedad civil. Dentro de lo posible debe conservar siempre tanto las líneas sociales, como las económicas y las ambientales.
- \* Calidad de la implementación y efectiva



aplicación, para lo cual es necesario contar con mecanismos de seguimiento desde las fase de diagnóstico.

- \* Orientación al interés público: si no hay una sociedad fuerte en la demanda, al Estado le será más difícil percibir el problema público de raíz. La capacidad del Estado de traducir las demandas en necesidades es básica para una gestión transformadora. Dentro de esto es necesario verificar y asegurar que la población objetivo que se está viendo beneficiada sea la de interés y no existan puntos de fuga. Para esto la sociedad debe tener claros sus intereses/necesidades y saber demandar a través de estructuras de organización, teniendo claro que estas demandas no solo deben pasar por lo personal, sino también por lo grupal y lo global.
- \* Eficiencia: que cada acción implementada, sea eficiente en cuanto al balance de costo de inversión e impacto.

### La Teoría del Cuido y Eco-feminismo: enfoques para un nuevo modelo de Desarrollo

**La teoría del cuidado** surge con el teólogo de la liberación Leonardo Boff, en el momento en que la teología se une a los movimientos sociales de izquierda, debido a los niveles de pobreza producto de la opresión por parte del Estado. Se basa en el “retorno del ser humano a su hogar”, vinculándose este con la naturaleza a través de la idea de un genoma común por el que somos co-existentes e interdependientes, con las demás formas de vida.

Bajo esta teoría, el cuidado depende de la asignación de valor que le damos a las cosas/seres, para el cual necesitamos en muchas ocasiones re-significar a partir de la creación de cierto nivel afectivo.

**El eco-feminismo**, por su parte, incorpora el trabajo reproductivo al productivo y lo re-valida, e inclusive posiciona el trabajo físico en un mismo nivel de importancia que el intelectual.

A pesar de que el eco-feminismo profundizó la visión rural en sus inicios, revalidando la pro-

ducción de subsistencia, y con esto la crítica a la productividad de gran escala, actualmente se vincula con una mayor amplitud de temas como la apertura comercial, la flexibilidad laboral y las relaciones verticales de trabajo. Siempre sobre la base de que la economía de los cuidados (incluyendo el cuidado del ambiente) es la base de todas las economías.

Paralelo a lo anterior revoluciona la transformación de “mujer y productividad” a “mujer y desarrollo”, y por último a “género y desarrollo”, profundizando en el análisis que se pueda dar en las distintas escalas del enfoque de género: género ciego, género sensible (aborda las normas sociales y roles de género), género responsivo (observa el género como un componente clave del desarrollo y trabaja sobre las condiciones habilitadoras) y género transformador (ejecuta acciones que transforman las relaciones desiguales).

Por último, incluyen además un fuerte enfoque interseccional, agregando en el análisis muy importantes formas de discriminación que aumentan las disparidades, como el racismo, el patriarcado, la división de clases económicas, diferencias de valor entre especies, etc. Las cuales alteran las oportunidades de desarrollo para los distintos géneros.

### Alternativas socio-productivas para modificar el actual modelo de “desarrollo”

En cuanto a los cambios de los modelos de producción y consumo, y las estructuras de poder que los rigen, es necesario hacer varios cambios que se dirijan hacia la sostenibilidad y la democracia social, contemplando:

- \* El paso de modelos de acumulación del capital en favor de la generación de rentas de algunos sectores, a modelos de fortalecimiento de resultados sociales y ambientales positivos.
- \* De la explotación irracional de bienes y servicios ecosistémicos, basada en el extractivismo, al consumo para la atención de necesidades reales.



- \* De cifras de crecimiento económico a cifras de igualdad, inclusión social, reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental.
- \* De la privatización de las ganancias y la externalización de los efectos negativos, a la re-distribución de las riquezas e internalización de impactos negativos.

Dentro de las opciones con las que contamos se pueden destacar:

**La Economía Social Solidaria (ESS):** surge en Francia e incluye principios como el cooperativismo, el apego al territorio, la sostenibilidad ambiental y la justicia social. Se refiere a la realización de actividades económicas y empresariales del ámbito privado como parte del trabajo digno para la seguridad social, cuyo fin no es el lucro acumulativo, sino la generación de ingresos para re-distribuir dentro del colectivo que las integra, al mismo tiempo que se externaliza el desarrollo social.

Su trabajo surge a partir de la satisfacción de necesidades sociales de los territorios donde se ubican, tratando de corregir fallos en el mercado mediante el trabajo bajo relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad.

Como parte de las externalidades positivas de este tipo de esquemas, todo socio es empleado y todo empleado es socio, logrando que la población que conforma la agrupación, sea completamente partícipe de la toma de decisiones económicas de la organización y su respectiva introspección. Además, con el fin de garantizar la horizontalización del poder, no se manejan acciones, sino que cada persona tiene derecho a un voto en la toma de decisiones conjunta.

Dentro de las garantías que busca se podrían mencionar: el encadenamiento productivo basado en el trabajo digno y el mutualismo económico, el aseguramiento de condiciones de vida digna y la búsqueda de salarios no económicos. Sin embargo, debido a su reciente popularización, dentro de sus actuales complejidades se presenta el desconocimiento por parte del sector público y privado, así como la falta de profesionales en el tema.

**El ecologismo:** cuya lucha se da contra los modelos extractivistas y depredadores sin sentido que entienden el bienestar como el equivalente al poder adquisitivo. Desde esta perspectiva, el ecologismo se coloca desde el buen vivir, entendiendo este como el acceso a agua, comida, aire y territorio para la sobrevivencia, por lo que acude a la producción para el propio consumo y/o la producción local, rasgos compatibles con la ESS.

Además, el ecologismo es democrático y por lo tanto coloca el poder en la ciudadanía, para lo cual utiliza no solo la participación procedimental (el voto), sino también la representativa. Siempre bajo parámetros de eficiencia, información y toma de decisiones vinculantes, validando así el derecho a lo público y agregando a este derecho el término de la transgeneracionalidad.

Así, el ecologismo busca una buena gestión del Estado, sin llegar a pretender que este lo solucione todo, y de forma similar a los esquemas de gobernanza utilizados por la Economía Social Solidaria, expone que la ostentación de cargos puede ser contraproducente.

En resumen se podría decir que el ecologismo “plantea construir una sociedad democrática, autogestionada, ambientalmente sana, tolerante y culturalmente abierta a la diversidad...” (Oscar Fallas Baldí, 1992), basándose en la relación que existe entre el universo, la naturaleza y la humanidad, y dentro de este triángulo virtuoso, el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios ecosistémicos, de forma que el planeta pueda regenerarlos sin problema alguno.

### **Uso de bienes naturales para valer Derechos Humanos: nexo agua-energía-alimento**

La lista de bienes y servicios ecosistémicos cuya dinámica productiva debe modificarse es casi interminable. Sin embargo en este apartado se pretende apuntar al nexo agua-energía-alimento por ser de consumo básico y de derecho humano fundamental.

El acceso a la alimentación debe ser suficiente, seguro y nutritivo, de forma que satisfaga las necesidades para llevar una vida sana y activa. En



este sentido, el Estado tiene la obligación de asegurar la disponibilidad, estabilidad, acceso y consumo apropiado de alimentos para sus habitantes, pero ¿cómo hacerlo cuando el uso del territorio destinado a la seguridad alimentaria del país, compite con la generación de biomasa para la producción de energía eléctrica o con los productos “postre” de exportación?, tales como café, palma aceitera, caña de azúcar, banano y piña. Los cuales se ajustan a las necesidades del mercado internacional, sin contemplar las necesidades de productividad nacional.

Este modelo basado en el *crecimiento económico*, donde el factor ambiental queda relegado a una visión de demanda internacional y donde el abordaje de las necesidades sociales se ve como un plus, más que como un deber, provoca una dependencia externa controlada por grandes y ambientalmente insostenibles transnacionales, lo cual a su vez produce una desestabilización de pequeños productores - que dicho sea de paso carecen de relevo generacional debido a los intereses de las nuevas generaciones -, y con esto un aumento de la pobreza en zonas rurales.

A esto se suma la nueva realidad del recurso hídrico, resultado de una pésima distribución sectorial sumada a una disminución del recurso, un aumento de su demanda y un uso ineficiente. Realidad que incluye una disminución de precipitación debida a los cambios del clima, un incorrecto uso del territorio dedicado a la agricultura y a la infraestructura inmobiliaria, -carente de planificación y de enfoque de cuencas-; una débil visión del efecto de la cuenca alta sobre las zonas costeras y el mar, malas prácticas del sector turismo, construcción y agropecuario -incluyéndose en todas ellas la incorrecta disposición de las aguas residuales-, infraestructura de saneamiento débil, insuficiente y vulnerable, infraestructura para el abastecimiento antigua y por lo tanto algunas veces en riesgo. Factores que en conjunto siguen desajustando la balanza hacia el lado negativo de las matemáticas.

El caso de Costa Rica es aún más controversial cuando se sabe que este mismo recurso es el que permite la producción masiva de energía hidroeléctrica, la nueva “bandera verde” del país.

A pesar de esto, la energía renovable del país real-

mente equivale sólo al 27% de la energía que se consume, monto que podría estar en disminución debido a los nuevos patrones del clima, compitiendo a su vez con el sector agropecuario. El resto de energía consumida en el país corresponde a productos de importación derivados del petróleo, 50% del total dedicado a la movilización de personas y mercancías. Frente a esta realidad y propiamente hablando de la matriz energética, es necesario pensar en otras fuentes como la eólica, la solar (y en este aspecto la de generación distribuida), la proveniente de excretas (que dicho sea de paso son también insumos para los procesos agrícolas) y la oceánica (sin que esto signifique nuevamente una competencia con el sector pesquero y por lo tanto alimentario, que actualmente también se ve desfavorecido por el mal manejo de los distintos tipos de residuos y la extracción insostenible).

En resumen, el fortalecimiento y sostenibilidad de los bienes públicos podría estar radicando en cuatro aspectos: primeramente en el foco de interés, que debería ser el de satisfacción de necesidades básicas y no el de acumulación de riqueza. Segundo, en la educación de los distintos niveles etarios para el manejo de información que permita la correcta toma de decisiones. Tercero en la formulación y ejecución de políticas públicas que busquen el equilibrio entre los sectores en beneficio de un mayor y sostenible bienestar social. Y cuarto, en la comunicación, que de la mano a la educación, permite una sociedad más empoderada, responsable y que asuma su cuota de responsabilidad en una gestión sostenible de los recursos.

### **Movilidad y transporte: un sector que requiere urgencia**

La necesidad de una política pública destinada a la mejoría del servicio brindado por este sector, así como al acceso a la movilización como servicio público, es sin duda una de las prioridades costarricenses.

Actualmente un cuarto de la población urbana tiene un tiempo estimado de llegada a su destino de 2 horas, lo cual le cuesta al país aproximadamente un 2% del PIB. A lo anterior debe sumarse otro 2% producto de la factura petrolera y un 1% más de las consecuencias que representa para el



sector salud el no cumplir con los parámetros de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud. A esta realidad se le une la emisión del 44% de los Gases de Efecto Invernadero del país, así como un alto índice de muertes en carretera.

La cantidad de vehículos nuevos que ingresan al país por año es mayor que la cantidad de nacimientos para el mismo periodo. A pesar de esto la mayoría de la población es peatona en algún momento de su ciclo de movilización, seguida en segundo lugar por el automóvil privado y en tercer lugar por el autobús.

Contrario a la versión economicista que piensa que el transporte debe generar ganancia, la regeneración urbana debe plantearse pensando en para quiénes debe estar diseñada, sin pensar desplazar o privilegiar poblaciones, sino más bien “gentilizando” el espacio, a la vez que se facilita el desarrollo de la ciudad y su desarrollo económico. Una opción que subsana esta necesidad es la de la pirámide de los modos de transporte.

Para que este triángulo funcione es necesario disminuir el traslado, cambiar los modos de transporte a los más sostenibles de la pirámide (lo cual está muy ligado al ordenamiento territorial) y por último cambiar la matriz energética del transporte por una más sostenible, ej.: automóviles eléctricos.

En este momento, a pesar de que las prioridades podrían estar claras, a nivel nacional los niveles de desarticulación han fragmentado las responsabilidades en distintas instituciones que no logran organizar e interconectar sus responsabilidades. Los gobiernos locales por su parte, no han logrado tener una capacidad o injerencia generalizada y la sociedad civil está desarticulada y no logra concretar sus demandas. La academia y los medios de comunicación por su parte, no han podido ubicarse frente a este tema, y por tanto no han logrado generar y mucho menos socializar información de calidad.

Estas decisiones se complican aún más cuando se observa que el sistema anacrónico que viene de los años 70's y que orienta a todos los buses al centro de las ciudades, ya no es funcional debido a que el centro ya no representa el punto de unión de todos los servicios. Y cuando las concesiones

de transporte público que se firman cada siete años se hacen sin cambios de peso en los sistemas operativos, o bien cuando se denota que la Ley reguladora del servicio de transporte, data de 1965 y por tanto está desactualizada.

Además, el sistema de pago no se queda atrás y abandona la idea del pago electrónico, que no sólo permite al usuario prescindir de dinero en efectivo, sino que permite la generación de datos sobre rutas, número de usuarios por estación, transbordo e inclusive un mejor rastreo ante el pago de impuestos. Prueba de esto es que no existe un dato oficial, ni siquiera en la Política Sectorial de Transporte Público, del número de usuarios que utilizan este modo.

La lista sigue en aumento al incorporar el hecho de que los estándares de eficiencia vehicular del país, son los que utilizaba Europa en 1991, situación que se aplica de forma similar a los estándares de seguridad, y la idea de disminuir el número de automóviles en tránsito es casi impensable debido a que alrededor de un 20% de los impuestos tributarios del país proviene del sector transporte: venta, transferencia y uso de vehículos.

A pesar de que hay más de 30 instrumentos jurídicos que demuestran que la política pública del sector transporte se ha judicializado por completo, siendo más reactiva que proactiva, y a pesar de que la mayoría de la población utiliza transporte público (decisión aún mayor en la generación de los *millennials*), este no recibe inversión pública.

Dentro de los puntos que hace falta abordar a nivel de país se podrían mencionar:

- \* Un cambio de enfoque individual a un enfoque de sistema.
- \* Incorporar un enfoque ambiental en la gestión del transporte.
- \* Mejorar el ordenamiento territorial y ligarlo a la movilización. En este sentido, primero deben entenderse las necesidades de movilización y luego diseñar el transporte.
- \* Desincentivar el uso de vehículos privados.





- \* Mejorar el enfoque hacia el usuario en el transporte público. El derecho a la movilidad urbana está relacionada a la movilidad social y está relacionado con las oportunidades de empleo, esparcimiento, salud, ambiente, a lo cual debe sumársele un fuerte enfoque de género.
- \* Crear y fortalecer alianzas institucionales en el sector.
- \* Aumentar la seguridad vial, especialmente para las modalidades alternativas.
- \* Mejorar las demandas desde sociedad civil.
- \* Tomar decisiones individuales de modificar el modo de transporte hacia uno más sostenible.

## Relevancia y potencial de una política fiscal progresista

La Política Fiscal grava o no determinadas actividades o bienes, para poder asegurar la permanencia de los bienes públicos. Las ventajas de un medio ambiente sano, la seguridad social, entre otros bienes públicos, no puede conseguirse en el mercado y cuando se ha intentado (caso de la seguridad) ha tenido repercusiones negativas, por lo que el Estado se ha terminado encargando de ellos. Otros bienes públicos como la educación y la salud podrían privatizarse y para evitarlo el Estado le da atención a partir de recursos provenientes del cobro de impuestos.

En este sentido, la Política Fiscal es básicamente la madre de todas las políticas públicas, ya que de su recaudación las sostiene financieramente, permitiendo que el Estado se encargue de administrar los bienes públicos. En esa misma línea, la Política Fiscal cumple con una función de redistribución de la riqueza, al buscar permitir un acceso al total de la ciudadanía. Una tercera función es la incentivar o (des)incentivar comportamientos, al decidir o no gravar ciertos bienes o servicios, guiando con esto el tipo de desarrollo que orienta un país.

Actualmente existe una desconexión entre el crecimiento económico y el nivel de oportunidades.

En el periodo 2013-2015, seis actividades explicaron el 84,9% del crecimiento, pero fueron responsables únicamente del 36,7% del empleo, demostrando las inequidades en la distribución de la riqueza.

Sumado a esto, el aumento del endeudamiento del Gobierno Central aumenta el tamaño de los bonos, poniendo en riesgo el buen desempeño social, la inversión en infraestructura, educación, salud y programas sociales. Lo cual a su vez desfavorece al mercado y seguido de esto la inclusión laboral de los sectores sociales, empeorando aún más la microeconomía.

A pesar de que la recaudación nacional de impuestos ha aumentado y que según la Constitución Política, todo nuevo gasto debe justificar su fuente, el gasto primario sigue siendo mayor que el ingreso. La Sala Constitucional ha interpretado el uso de la deuda externa como origen del financiamiento correspondiente a una “fuente probable” de ingresos, permitiendo así utilizar la deuda como fuente de financiamiento de los gastos ordinarios del Estado. Por otro lado, se han venido aprobando exoneraciones “indefinidas”, es decir, que no definen del impuesto que se está exonerando ni el plazo de la exoneración, y para seguir complicando el asunto, de las exoneraciones aprobadas desde el 2014, únicamente el 23% tiene mecanismos de control. Razones todas que desbalancean la recaudación de cara al poco crecimiento económico que pueda estarse dando.

El problema empeora debido a que el mismo déficit genera mayores necesidades de financiamiento y menores oportunidades de préstamo debido a la ineficiencia del pago, cayendo entonces en una espiral creciente. Frente a esto, al parecer, quedan entonces dos caminos, tratar de aumentar los recursos (nuevos impuestos) o recortar los gastos. La cuestión es que, por un lado el Estado posee poco margen de maniobra para recortar gastos debido a que muchas obligaciones han sido establecidas mediante leyes, así como en la Constitución. Por otro lado, aun mejorando la recaudación (tanto en temas de evasión como de elusión) las medidas *per se* no son suficiente para reducir el déficit.

Específicamente hablando del tema de recaudación, el actual diseño de impuesto de la renta



distorsiona el objetivo y vuelve la recaudación regresiva. El diseño de tarifa sub-escalonada ha demostrado que las pequeñas empresas sub-reportan, lo cual se puede demostrar con la ausencia de empresas que aportan entre un 10% y un 20% de impuesto. Además, las grandes empresas reportan costos mayores a los reales produciendo que, en proporción, las pequeñas empresas terminen pagando más.

Un punto positivamente curioso es que la población costarricense está de acuerdo en que no actuar implicaría una erosión continua en las finanzas públicas, aumentando el peso de la deuda externa, limitando la posibilidad de financiamiento y estimulando la salida de capitales, lo cual terminaría por repercutir en el crecimiento y generar presiones en la estabilidad de los precios.

A pesar de lo anterior, pareciera que ni el progresismo ni el conservadurismo han podido lograr acuerdos en Costa Rica, lo cual es preocupante considerando que la materia fiscal de cada país deja ver las prioridades de desarrollo de estos. Durante la campaña para las elecciones del 2014, quedó en evidencia el débil abordaje de los Derechos Humanos en los programas de gobierno. Si la política fiscal es el Pacto Global de las Naciones, ya que le brinda herramientas al Estado Social de Derecho para poder cumplir entre otras cosas con la atención social necesaria y el artículo 50 de la constitución pública, en este momento y en aras de subsanar estas falencias, los partidos políticos deben abandonar mitos como el de que es necesario detener los viajes internacionales de los políticos o el de poner límite al déficit mediante una ley.

Los partidos se enfrentan ante la oportunidad/responsabilidad de incorporar temas relacionados al Desarrollo Humano y al Desarrollo Sostenible, que representen acuerdos duraderos y verificables, especialmente en temas claves como lo es lo fiscal. Existe bastante certeza de que el gobierno entrante, sea del partido que sea, necesitará mayores recursos para financiar un modelo de Estado y sociedad costarricense que no es sostenible con los ingresos actuales, no sólo para la sociedad como tal, sino para los mismos poderes fácticos que actualmente la controlan, ya que la calidad de servicios e infraestructura decaerá y con ellos toda actividad económica de la que dependen.

## Elementos para fortalecer bienes públicos

A partir del análisis anterior, dentro de los elementos que se considera que deben incorporarse dentro de una nueva política fiscal pública, las y los participantes consideran:

- \* Que sea una política fiscal progresiva, que permita re-distribuir la riqueza y disminuir las brechas sociales, al distribuir tanto las cargas como los beneficios.
- \* Que contemple una estrategia de comunicación y educación que permita crear una cultura tributaria en aras de la justicia social, mediante la visibilización de los beneficios sociales del pago de impuestos.
- \* Que contemple la equidad intergeneracional.
- \* Que más que pensar en el crecimiento económico desmesurado se dedique a una recaudación y ejecución eficiente.
- \* Que pretenda ordenar el gasto público y en este sentido que disminuya la deuda interna, regularice y fiscalice los incentivos, y realice inversiones con miras a mediano y largo plazo.
- \* Que contemple el parecer de la ciudadanía y no sólo el de grandes sectores.
- \* Que tanto la recaudación como la ejecución se den de forma transparente.
- \* Que desincentive aquellos comportamientos que no son ecológica ni socialmente sostenibles.



## Conclusiones

El mercado avanza más rápido que el Estado, y en ese sentido debemos ser suspicaces. El consenso político es básicamente imposible, debido a la lucha de intereses personales de gran cantidad de poderes fácticos que pretenden condensar la riqueza en aras de una acumulación de tenencias y de poder. Sin embargo, para poder crear un nuevo modelo de desarrollo que sea socialmente justo y ecológicamente equilibrado es necesario una visión conjunta que solamente se logra incorporando el interés, comprensión y participación ciudadana, además de una unión y articulación de grupos con intereses comunes y una definición estratégica de los logros parciales que van marcando el camino.

En este sentido, se vuelve necesario pasar de una democracia procedimental a una democracia representativa, donde la ciudadanía le siga el rastro a la toma de decisiones; para lo cual se vuelve indispensable el acceso a la buena educación, a un nivel de acceso a la información útil y aun espacio de comunicación. El reto para el Estado es que la gente ansíe la información y tenga las herramientas necesarias para su correcta interpretación, la cuota de la ciudadanía es la de responsabilizarse de utilizar de mejor manera la información que le fue brindada, con el fin de lograr una mayor justicia social y una sostenibilidad ambiental más fuerte.

El primer paso, es entonces tener claro el fin, el “para qué” de un nuevo modelo de desarrollo. Únicamente con esto claro es que podemos conceptualizarlo para posteriormente centrarnos en cómo alcanzarlo. Todas cuestiones para las cuales este escrito pretende dar insumos.



A modo de cierre podrían resumirse ciertos puntos clave, que podrían asegurar esa transformación socialmente justa y ecológicamente sostenible. Entre ellos:

- \* • Más que una mayor acumulación de riquezas y de bienes ecosistémicos, lo que se necesita realmente es una re-distribución de los bienes y servicios actuales. En este sentido habría que contemplar: la seguridad alimentaria, la seguridad territorial y el acceso a los bienes públicos en general, incluyendo la movilización y el transporte.
- \* • La eco-eficiencia, y la eco-suficiencia son básicas para el balance termodinámico que permite la sostenibilidad de las formas de vida. En la misma línea el uso de los bienes naturales debe darse en concordancia con la interdependencia de los ciclos naturales.
- \* • Paralelo al uso sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos deben trabajarse alternativas socio-productivas socialmente justas y ecológicamente sostenibles, que más que crecimiento económico pretendan una mejora en la calidad de vida de las personas, al mismo tiempo que permitan la salud de los ecosistemas.
- \* • La política fiscal es la madre de todas las demás políticas públicas y por lo tanto no puede dejarse de lado dentro de la transformación social y ecológica.
- \* • Cualquier Política Pública que pretenda ser positivamente transformadora deberá contemplar tanto la sostenibilidad ambiental como resultados sociales positivos que mejoren la calidad y el acceso a los bienes públicos.
- \* • Dentro de las políticas públicas costarricenses en las que urgen cambios transformadores se podrían priorizar las relacionadas a la movilidad y el transporte, así como las que se vinculan con el uso de bienes y servicios ecosistémicos y su ligamen con la producción, y por supuesto la política fiscal.
- \* • Tanto la teoría del cuidado como el eco-feminismo nos brindan insumos y postulados para el quehacer general de cara a un nuevo modelo de desarrollo. Ambos son enfoques que intentan garantizar esa justa y sana distribución de la riqueza, sin dañar las fuentes de las que proviene y por tanto su sostenibilidad.



## **Autora**

### **Carolina Álvarez Vergnani**

Bióloga de formación, con una licenciatura en ecología de bosques tropicales y máster en eficiencia energética y cambio climático, con énfasis en tecnologías y medidas. Consultora en asuntos socio-ambientales relacionados al cambio climático, uso de los recursos naturales y procesos participativos dentro de la gestión socio-ambiental. En el ámbito educativo ha desarrollado su actividad bajo el tema de cambio climático como eje de desarrollo sostenible.

Contacto: caroav@gmail.com

## **Pié de Imprenta**

Fundación Friedrich Ebert  
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz  
Representante Fundación Friedrich Ebert  
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá  
E-Mail: [costarica@fesamericacentral.org](mailto:costarica@fesamericacentral.org)  
Tel.: +506 2296 0736  
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 50 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional. Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.