

Academia de Centroamérica
DOCUMENTOS 20



ACERCA DEL "¿QUÉ?" Y DEL "¿CÓMO?"

• Eduardo Lizano

Documentos 20

ACERCA DEL “¿QUÉ?” Y DEL “¿CÓMO?”

Eduardo Lizano



Febrero, 2010

338.9

L726a

Lizano Fait, Eduardo

Acerca del "¿qué? y del "¿cómo?" / Eduardo Lizano

Fait -- San José : Academia de Centroamérica, 2010.

92 p. ; 28 cm. (Documentos ; 20)

978-9977-21-090-2

1. DESARROLLO ECONÓMICO. 2. POLÍTICA

ECONÓMICA. I. Academia de Centroamérica.

II. Título. III. Serie.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Sussy Campos Mai

Edición: Adrián Pacheco Umaña

Los trabajos firmados que se incluyen
en esta publicación son de responsabilidad
exclusiva de los autores y no reflejan
necesariamente el criterio de la Academia
de Centroamérica ni el de sus patrocinadores.

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 2010

Reservados todos los derechos

Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Apartado 75-1100 Tibás

San José, Costa Rica

“... Soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil”.

JOHN MAYNARD KEYNES,
The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936, p. 384

“No doubt ideology and/or wishful thinking sometimes colors my view.
But I try to fight against that - which I think is all you can do”.

PAUL KRUGMAN, Answering your questions on the Economy,
The Conscience of a Liberal, *The New York Times*, oct. 7, 2009.

Contenido

<i>Presentación</i>	7
I. Política económica y desarrollo nacional	9
Introducción	9
Breve bosquejo histórico.....	10
Las perspectivas de la economía mundial	11
¿El único camino abierto?	13
La política económica	13
<i>El desarrollo requiere esfuerzo</i>	14
<i>Una economía pequeña necesita integrarse a la economía mundial</i>	14
<i>La apertura implica cambios</i>	15
<i>Hay que protegerse de las prácticas desleales</i>	15
<i>La agricultura tiende a perder importancia</i>	15
<i>Erradicar los mitos</i>	16
<i>No hay medida de política económica sin costo</i>	18
<i>La consulta de la política económica</i>	19
Las agendas de política económica	19
<i>La agenda de política económica para reinstaurar el modelo GPP</i>	19
<i>La agenda de la política económica para profundizar el modelo LE</i>	21
<i>Los rasgos definitorios de ambas políticas económicas son claros</i>	22
El punto de partida: las condiciones económicas.....	23
El punto de partida: las condiciones políticas.....	26
Consideraciones finales.....	28
Referencias bibliográficas	30
Apéndice: ¿Otra cámara legislativa?	32
II. Temor al ajuste, otra vez	36
Introducción	36
Los antecedentes	37
La acción.....	38
Hacia el atascamiento.....	40
Reflexiones finales	44
Referencias bibliográficas	46

III. ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? De las protestas a las propuestas.....	47
Introducción	47
Propuestas: medidas y decisiones	50
<i>Para rescatar la "soberanía" de la política comercial externa</i>	50
<i>Para rescatar la "soberanía" (y la "seguridad") alimentaria</i>	50
<i>Para rescatar la "soberanía" financiera</i>	51
<i>Para rescatar la "soberanía" cultural</i>	52
<i>Para mejorar el nivel de vida de los trabajadores</i>	52
<i>Hacia la democracia "participativa"</i>	53
<i>Reforma Tributaria</i>	54
<i>Organización del Estado</i>	54
¿Y ahora qué sigue?	54
<i>La situación actual</i>	54
<i>Las tareas por delante</i>	55
Anexo 1: El comercio "justo", "solidario" o "equitativo"	58
IV. Liberalismo "puro" y liberalismo "moderado": temas de convergencia y divergencia	60
V. Reflexiones sobre las políticas públicas	64
Introducción	64
¿Cuáles son las principales dificultades?	64
¿Cuáles acciones tomar?	69
VI. ¿Y ahora qué ...?	71
Introducción	71
Acuerdos y discrepancias	71
<i>Acuerdos</i>	72
<i>Discrepancias</i>	73
Causas y efectos	75
Propósito.....	75
Elementos a tomar en consideración	76
<i>Tema 1. Producción de nuevos conocimientos</i>	76
<i>Tema 2. Espacios para el diálogo</i>	78
<i>Tema 3. Toma de decisiones</i>	79
<i>Tema 4. Ejecución y evaluación de las medidas</i>	81
<i>Tema 5. Factores coadyuvantes</i>	83
Conclusión.....	84
Referencias bibliográficas	85
Comentarios al texto de Eduardo Lizano ¿Y ahora qué?, por Jorge Vargas Cullell.....	87

Presentación

Un punto de vista persistente en la discusión actual de los asuntos de interés nacional, se refiere al descontento reinante, a la inconformidad generalizada, sobre la situación del país. En efecto, con muy contadas excepciones, todos –políticos y clérigos, académicos y profesionales, trabajadores y empresarios, jóvenes y viejos– se quejan, de manera constante, de las deficiencias y fallencias que aquejan a la sociedad costarricense. Y no se trata de una crítica de poco monto o hecha a la ligera, pues, abarca diferentes ámbitos de la vida cotidiana: la política, la educación, la economía, la cultura así como los aspectos sociales.

Se considera que algo anda mal, muy mal. De hecho, el grado de pobreza, exclusión, desigualdad e inseguridad al cual se ha llegado es realmente inaceptable para el nivel de desarrollo económico ya alcanzado por el país. No es una simple borrafalla. No. Es algo que afecta a todos los costarricenses, todos los días.

En vista de esta situación, han proliferado las ideas, planteamientos y sugerencias a fin de modificar el “sistema”, el “modelo”, el “estilo” o la “estrategia” de desarrollo actualmente vigente en el país.

Por consiguiente, se considera imprescindible dar un golpe de timón, a la brevedad posible.

En esta publicación, el autor ha recopilado cinco trabajos y una nota de años recientes relacionados con el tema arriba mencionado. Los textos abordan dos temas estrechamente relacionados entre sí. De una parte el “¿qué?”, es decir hacia cuál puerto debe enrumbarse la nave. De otra, el “¿cómo?”, a saber cómo proceder para llegar a adoptar las decisiones más adecuadas y las medidas más apropiadas –planes, programas, proyectos– para alcanzar objetivos y metas previamente acordados.

En síntesis, se plantea la pregunta de si será posible que gentes con diferentes valores y culturas, experiencias y conocimientos, visiones y puntos de vista pongan manos a la obra y logren avanzar en tres ámbitos. Ellos son los siguientes:

- i. capacidad para ahondar y sistematizar el pensamiento de cada uno de los actores a fin de aclarar su posición;
- ii. aceptación de conversar, dialogar e intercambiar opiniones sobre la diversidad de enfoques ante temas nacionales de trascendencia;

- iii. decisión de negociar entre los diferentes grupos sociales a fin de concretar acuerdos sobre decisiones y medidas con el propósito de sacar la carreta del progreso del atascadero en el cual se encuentra desde hace ya algún tiempo.

Avanzar sobre estos temas será siempre una tarea por concluirse. Contrastar los diversos puntos de vista sobre ambos será una labor que no debe agotarse. Al respecto, tan solo es posible plantear algunas tesis e hipótesis, avanzar algunas ideas con la esperanza de suscitar críticas por parte del lector. Solo así será posible decantar el pensamiento, multiplicar las opciones y encontrar caminos alternativos para enfrentar los retos y desafíos que perturban, de manera tan notoria, a la sociedad costarricense en la actualidad.

I Política económica y desarrollo nacional*

“El bien común debe campear siempre sobre el bien particular”.

MONS. ROMÁN ARRIETA VILLALOBOS,

Carta al Presidente de la República, Dr. Miguel A. Rodríguez,
6 de diciembre de 1998.

“Los tiempos de transformación son dolorosos para los dos términos en lucha,
para los que se oponen y para los que prohíban la transformación”.

MANUEL MORA VALVERDE en Addy Salas, *Con Manuel*,
Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1997, p. 370.

Introducción

La política económica de Costa Rica ha cambiado, en el transcurso del tiempo, de acuerdo con los modelos económicos adoptados a lo largo de los años y con las condiciones prevalecientes en la economía internacional. El país ha ido aprovechando diversas opciones para promover su desarrollo socioeconómico y mejorar las condiciones de vida de la población. Ahora bien, cada modelo económico requiere de su propia política. En realidad, cada política económica responde a un modelo diferente. Por consiguiente, para referirse a la evolución de la política económica, es necesario hacer mención a los modelos económicos en su perspectiva histórica. Este es el tema de la segunda sección de este capítulo. En la tercera se abordan los rasgos esenciales de la economía mundial en la actualidad. La cuarta sección se refiere a los diferentes rumbos que se plantean a la economía costarricense. La quinta sección se dedica a examinar ciertos puntos específicos referentes a la política económica. Luego, en la sexta, se abordan las alternativas de la política económica, a la luz de diferentes modelos económicos. En la séptima y la octava se analizan, respectivamente, la situación económica y política actual de Costa Rica. Algunas consideraciones finales se encuentran en la sección octava.

* Publicado en Ronulfo Jiménez (editor). Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica, Academia de Centroamérica, pp. 179-200. La mayoría de las ideas de este documento fueron presentadas en el seminario organizado por la Academia de Centroamérica y CIAPA sobre el tema Aspectos Políticos del Avance en una Agenda de Reforma Económica, el 11 de mayo del 2000, en el Congreso Nacional Agropecuario, Agricultura costarricense al 2020 (Memoria, mayo 2000, pp. 23-48), así como en el programa de postgrado de la Maestría de Banca y Mercado de Capitales, Universidad de Costa Rica y ante la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, en marzo del 2000. Los puntos de vista de este documento son del autor y no representan la posición oficial del Banco Central de Costa Rica. Se desea agradecer las sugerencias recibidas de Gerardo Corrales, Rodolfo Quirós y Norberto Zúñiga, sin embargo la responsabilidad del texto final es solo del autor.

Breve bosquejo histórico

En la segunda parte del siglo XIX y la primera del siglo XX, el proceso de desarrollo económico de Costa Rica se basó, principalmente, en el uso de su dotación de recursos naturales (suelo, agua, clima). Fue cuando el crecimiento económico giraba, fundamentalmente, en torno a las actividades cafetalera y bananera. ¡Se afirmaba así que el mejor Ministro de Hacienda era un buen precio del café! El país aplicaba, para usar la jerga, el modelo “agroexportador”. La reinversión de los excedentes generados por este modelo permitió financiar los procesos de formación de recursos humanos y de acumulación de capital. Este fue el crisol en el cual se fundió la riqueza del país.

En otros periodos –1950 a 1975– el desarrollo del país se centró, de manera preferente, en el aprovechamiento del mercado local (y centroamericano), protegido de la competencia externa, mediante el proteccionismo arancelario y el intervencionismo estatal. Se trataba, en esos años, de aplicar el modelo denominado “de sustitución de importaciones”. Este dio origen al proceso de la industrialización incipiente para abastecer el mercado local y el centroamericano de productos manufacturados que antes se importaban. Este modelo promovió un rápido proceso de urbanización y de diversificación de la economía (industria y servicios) y estuvo, además, acompañado de un gran crecimiento del Estado, hecho este puesto de manifiesto en un sinnúmero de ámbitos de la vida nacional, entre los cuales valga mencionar, a manera de ejemplo, banca, seguridad social, política de precios, salarios, vivienda y electricidad.

Posteriormente –a mediados de los años ochenta y la década de los noventa– se pasó al modelo de promoción de exportaciones. Éste se fundamentaba, por una parte, en la utilización de mano de obra poco calificada, cuya oferta se había incrementado fuertemente a raíz del aumento de l desempleo, como consecuencia de la crisis económica de los años 1981-1982 y de la apreciable inmigración procedente de Nicaragua y, por otra parte, debido a la apertura de la economía costarricense a la competencia internacional. Este modelo de desarrollo ha sido denominado “liberalización económica”. Para aplicarlo, al menos parcialmente, hubo necesidad de llevar a cabo programas de “ajuste estructural” y reformas correspondientes a la llamada “primera generación”. Estos cambios incluían la apertura comercial (disminución del proteccionismo arancelario), la apertura de la cuenta de capital, la liberalización interna de precios y del sistema financiero, la política cambiaria y además, programas concretos para aumentar la producción y aprovechar así las nuevas oportunidades de exportación.

Al respecto deben señalarse diversas leyes, cuyo propósito específico consistía en promover ciertas actividades, como el banano, el turismo, las zonas francas, la industria de la maquila y la promoción de exportaciones en general. Dicho modelo originó una expansión muy apreciable de la contratación de mano de obra poco calificada en el sector privado, lo cual redujo considerablemente el desempleo y, a la vez, originó una diversificación y un aumento significativo de las exportaciones (incluido el turismo), sobre todo de las no tradicionales, tanto de origen agropecuario (piña, cítricos, melones, helechos, palmito, mango, entre otras), como industrial (textiles, medicinas, aparatos electrónicos, por ejemplo).

Este cambio apreciable de la estructura de la producción nacional se llevó a cabo sin grandes desplazamientos sociales. Así lo ponen de manifiesto estudios recientes sobre el comportamiento de los salarios, el empleo, la evolución de la distribución del ingreso y la pobreza.¹ Al respecto es oportuno

1 Véase Lizano (2000), pp. 15-16.

citar la opinión de varios autores nacionales. En el resumen del quinto estudio anual del Estado de la Nación (1999) se afirma que “En 1998 Costa Rica rompió la barrera del 20 por ciento de hogares por debajo de la línea de la pobreza... La pobreza extrema o indigencia también disminuyó a un mínimo histórico...Lentamente se siguen cerrando algunas de las principales brechas de equidad...” (p. 21). Por su parte, según Trejos y Montiel (1999) indican que las estimaciones más recientes sobre la incidencia de la pobreza “...señalan una moderada, aunque no generalizada, reducción de la pobreza durante la última década de reformas económicas” (p. 35). Consideran estos autores también que cerca de un quinto de las familias costarricenses son pobres, según las cifras oficiales, pero la “...proporción baja a un décimo cuando se utiliza una línea uniforme internacional” (p. 35). Por otra parte, Sauma y Vargas (1999) señalan que “...la liberalización de la balanza de pagos en el caso costarricense, acompañada de un significativo incremento en la actividad turística y un manejo adecuado del tipo de cambio,...ha afectado positivamente la producción y el empleo, y por la vía del mantenimiento de los salarios reales, en la reducción de pobreza.” (p. 28). Finalmente, Trejos (1999) afirma que “...los resultados aportan evidencias sobre los cambios distributivos que se han producido durante el periodo de las reformas [...] estos cambios se caracterizan por no presentar un proceso generalizado de concentración del ingreso y más aún, dentro de un panorama de relativa estabilidad en la distribución de los ingresos, predominan los resultados que sugieren incluso reducciones en la desigualdad [...] los resultados sugieren un comportamiento más estable y claro durante el periodo de las reformas que en la década previa” (p. 73). Desde otra perspectiva, un estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, registra un aumento en la importancia relativa de la clase media costarricense durante el periodo de las reformas (Vega *et al.*, 1996). Estos diferentes autores –¡todos ellos muy alejados del neoliberalismo!– concuerdan, de manera unánime, en que las reformas económicas no han ocasionado, en el mediano plazo, ni un aumento de la pobreza y de la indigencia, ni tampoco han empeorado la distribución del ingreso en Costa Rica.²

Puede verse así, cómo en las diferentes etapas de su desarrollo económico, el país ha aprovechado las diferentes oportunidades que su dotación de factores de la producción y las circunstancias externas le ofrecían: recursos naturales, mercado local (y centroamericano), mano de obra poco calificada y la inserción comercial y financiera, en la economía internacional. ¿Qué sigue ahora?

Las perspectivas de la economía mundial

La economía internacional está en una nueva etapa. En los países desarrollados el proceso ha avanzado con mayor rapidez que en los subdesarrollados. El nuevo modelo está asentado en dos pilares fundamentales.

- El primero se refiere a la **revolución científica-tecnológica** en ciertas áreas como la informática, las telecomunicaciones, la biotecnología y la ingeniería genética. Las características esenciales de estas nuevas tecnologías consisten, por una parte, en su capacidad de incidir de manera simultánea en numerosas actividades del sistema productivo y de la vida cotidiana de los ciudadanos, y por otra, en facilitar cada vez más las transacciones en tiempo real. Ambas características permiten dis-

2 Quienes deseen complementar las opiniones de autores nacionales con otros del extranjero (Morley, Zuvekas, Berry, Fiszbein y Psacharopoulos y Bulmer-Thomas) pueden consultar las fuentes citadas por Lizano (1999), pp. 133-136.

minuir los costos de producción y originan aumentos generalizados de productividad y, por ende, del ritmo de crecimiento económico.

Mientras ayer, en el caso del modelo “agroexportador”, lo importante era el control sobre la tierra y el agua, así como en el de la “sustitución de importaciones” lo era el mercado local y en el de la “promoción de exportaciones”, la disponibilidad de mano de obra poco calificada, hoy con el nuevo modelo lo fundamental es controlar la producción de conocimientos y su incorporación rápida a las actividades productivas. Solo los países que logren esto último podrán crecer de manera sostenida. Ese modelo se caracteriza, precisamente, por la formación en gran escala de recursos humanos calificados. Por ello, se deben redoblar esfuerzos para invertir en la capacitación de recursos humanos, a fin de poder salir adelante.³

- El segundo pilar está relacionado con el proceso de globalización. Este fenómeno consiste en la multiplicación –ampliación y profundización– de las relaciones entre los países del globo. Se viene dando desde hace muchos años, pero en tiempos recientes se ha acelerado no solo en el ámbito económico, comercial y financiero, sino también en muchos otros como el cultural. Esto se ha debido, en gran medida, a los progresos de la informática.

El fenómeno de la globalización, conocido asimismo como la apertura, la mundialización, o la internacionalización, no solo significa una mayor integración internacional de mercados (bienes, servicios, conocimientos, transacciones financieras) sino también de regulaciones y normas, a las cuales los países deben someterse, so pena de encarar sanciones y castigos. De hecho, si se persigue una mayor integración de mercados, también debe nivelarse el terreno (*leveled playing field*) para todos los participantes. Cada día los países podrán tomar, unilateralmente, menos medidas de política económica. Será necesario respetar las nuevas regulaciones internacionales aplicables a un número creciente de áreas relativas a la política económica de cada país. En otros términos, el ámbito de acción y el margen discrecional de los países tiende a reducirse en un mundo cada día más globalizado.

Difícilmente podrán los países, sobre todo los pequeños, aislarse y marginarse del proceso de globalización, amén de lo que ello significaría al perder la oportunidad de obtener beneficios muy significativos para su desarrollo. Sin embargo, la globalización también plantea retos y acarrea riesgos elevados. Costa Rica no puede participar en este proceso al tarantantan. Debe prepararse y actuar con rapidez para enfrentar dos riesgos. Uno de ellos reside en la posibilidad de quedar marginada internacionalmente. El titubeo y la indecisión son consejeros muy poco fiables. Las decisiones deben tomarse oportunamente, pues los demás países no van a esperar a Costa Rica. El otro riesgo consiste en el peligro de la marginación interna; es decir, la concentración de los beneficios de la globalización en algunos grupos sociales y los costos en otros.

Dos son los remedios ante estos riesgos y peligros. Por una parte, mantener, permanentemente, la competitividad de la economía. Es decir, lograr disminuir sistemáticamente los costos unitarios de producción mediante aumentos de la productividad. Por otro lado, organizar la economía de manera muy flexible, lo cual implica desarrollar una alta capacidad para producir “hoy” lo que “ayer” no se producía y de dejar de producir “mañana” lo que se produce “hoy”. Los cambios de la tec-

3 Por ello es altamente acongojante darse cuenta que en el país poco menos de la mitad de la población entre 12 y 17 años no asiste a los colegios de secundaria. Un país que no educa a la mitad de su población no puede pretender salir del subdesarrollo.

nología y de los gustos, así como de las políticas económicas, alteran incesantemente las ventajas comparativas del país. Su progreso depende de la capacidad de percibir estas modificaciones y de adaptarse rápidamente a ellas.

Así, el modelo basado en la economía del conocimiento y en el proceso de globalización, se presenta abarcador y anchuroso, casi abrumador. El mundo desarrollado representado por la Unión Europea, lo acogió con decisión y le dio un fuerte espaldarazo recientemente, en la reunión de Lisboa.⁴ El futuro económico de Costa Rica depende, en gran parte, de cómo enfrente este reto, aprovechando al máximo las oportunidades y enfrentando con éxito los riesgos inherentes al proceso.

¿El único camino abierto?

El país se encuentra en la actualidad sumido en una gran polémica ante la alternativa planteada por esta nueva perspectiva. El debate sobre el tema ha polarizado a la opinión pública; esto debe reconocerse sin ambages. La encrucijada consiste, en esencia, entre ir hacia delante y terminar de adoptar el modelo de liberalización económica, con las características descritas en la sección anterior, o bien, regresar al punto de donde el país partió, o sea el gremialismo, populismo y paternalismo (modelo GPP), según la terminología usada por Lizano en su estudio de 1999.

La discusión se centra así, por una parte, entre quienes consideran posible y deseable subsanar los excesos y deficiencias del modelo GPP y quienes perciben esta postura como una quimera. Y por otra parte, quienes creen factible eliminar los defectos de la globalización y las deficiencias del mercado (ponerle un rostro humano al modelo de liberalización económica, LE) y quienes lo consideran un planteamiento condenado al fracaso.

El resultado de esta controversia era de esperarse: cada quien se aferra tenazmente a su posición. Para unos, pasar de un modelo a otro pone en peligro sus beneficios, ventajas y privilegios. Según ellos, el modelo GPP ha deparado un nivel de vida relativamente satisfactorio al país, aunque queda todavía mucho por hacer. En todo caso, es mejor “malo conocido que bueno por conocer”. Para otros, el no cambiar de modelo impide avanzar y progresar. La alternativa de continuar con el modelo GPP no es sostenible, pues lleva intrínsecamente la semilla de su propia destrucción (burocratización, dependencia, ineficiencia).

Ahora bien, la opción de no hacer nada y esperar a que se “aclaren los nublados del día” no es aceptable. Como los problemas no se resuelven solos, no hacer nada tan solo los empeora. Esto impediría beneficiarse de las oportunidades, al no aprovecharlas. Por ello es inevitable llegar a una decisión; sin embargo, ello puede tomar su tiempo.

La política económica

La política económica que se adopte dependerá de cómo se zanje la controversia indicada. Pero independientemente de cuál sea la resolución que, en última instancia, se tome, es conveniente reiterar

4 European Council (2000), “Strategic Goals for Next Decade”, Reunión de Lisboa, 23-24 de marzo.

algunos puntos referentes a la formulación y ejecución de la política económica, los cuales aun cuando simples y sencillos se pasan por alto con mucha frecuencia.

El desarrollo requiere esfuerzo

Es necesario insistir, una vez más, en que ningún país está obligado a desarrollarse SOCIAL y ECONÓMICAMENTE. El progreso no caerá del cielo como el maná. No pocas sociedades han permanecido en un estado de letargo económico y postración social por largas décadas. El progreso es el fruto de un esfuerzo, complejo y difícil, sostenido por mucho tiempo. Sin arrollarse las mangas y poner manos a la obra el país no se desarrollará. Este esfuerzo, sin duda, está determinado y marcado por la historia y las tradiciones, por los valores y las instituciones de cada sociedad.

Una economía pequeña necesita integrarse a la economía mundial

Cuanto más pequeño sea un país, más necesita proliferar y fortalecer sus relaciones externas, tanto políticas, como culturales y económicas. El tamaño de la economía costarricense es muy reducido, lo cual impone serias limitaciones a los productores en todas las actividades, ya que con solo un esfuerzo relativamente modesto para aumentar la producción se abarrota el mercado nacional, con el consiguiente efecto en los precios. Así lo comprendieron desde siempre los cafetaleros y bananeros, cuya producción en más del 90 por ciento se destina al mercado externo. La expansión acelerada de la agricultura no tradicional (piña, cítricos, melones, helechos, palmito) ha seguido, necesariamente, el mismo camino. La dimensión del mercado es, sin duda, una camisa de fuerza para gran cantidad de agricultores como, por ejemplo, los que se dedican a producir zanahoria y lechuga, remolacha y tomate y otro sinnúmero de productos agropecuarios. Lo mismo acontece, debe recordarse, con muchos bienes manufacturados. Mientras su esfuerzo se oriente solo a abastecer el mercado costarricense, su situación será precaria. Basta, en efecto, una buena cosecha y la disminución de los precios no se hace esperar. Es más, si se adoptan nuevas técnicas de producción para mejorar la productividad, la situación bien podría empeorar en vez de mejorar, por cuanto el área en producción habría de restringirse o los precios disminuir aun más.

El camino a seguir, no es otro que el ya señalado y transitado por los exportadores de productos agropecuarios: exportar. En el tanto se desee promover el crecimiento acelerado de la producción nacional, agrícola y de otro tipo, el mercado nacional no puede servir de sustento; debe ser el internacional. Es decir, el desarrollo económico de Costa Rica está indisolublemente ligado al aumento de las exportaciones, a no ser que se prefiera mendigar subsidios y privilegios, pagados por los consumidores y por los costarricenses, en general.

La autosuficiencia reduce el bienestar

Para cualquier país, incluido Costa Rica, es un pésimo negocio pretender cubrir todas sus necesidades con producción de origen nacional. Cada nación tiene ventajas para producir ciertos bienes y servicios y desventajas para producir otros. La decisión apropiada consiste en aprovechar las unas y evitar las otras. Pero no se trata solo de ventajas y desventajas originadas en la simple comparación de los

costos absolutos de producción, sino en comparar los costos relativos; en otras palabras, es un asunto de ventajas comparativas. A Costa Rica puede resultarle beneficioso, en efecto, importar un bien más caro que el fabricado localmente, ello si los factores de producción liberados (tierra, capacidad gerencial, mano de obra, capital), al dejar de producir ese bien que se importó, puede ahora destinarlos a elaborar otros cuya exportación le permitiría pagar el traído del exterior y además, dejar un excedente al país. Así lo comprendieron nuestros abuelos cuando decidieron no producir trigo e importarlo, para dedicarse a producir y exportar café, el grano de oro.

Por ello, pretender autoabastecerse de todo lo que Costa Rica necesita, incluidos los alimentos, no es conveniente, ni para los productores, pues lo pequeño del mercado local no permitiría aumentar la producción aceleradamente, ni para los consumidores, porque sus ingresos reales disminuirían, ya sea porque deben pagar precios más elevados que los de importación, o porque sus oportunidades de obtener salarios reales más elevados en actividades de exportación se verían truncadas.

La apertura implica cambios

La apertura de la economía lleva consigo, se quiera o no, modificaciones importantes en la estructura de la producción nacional. Habrá oportunidad de producir bienes hasta ahora no elaborados en el país y, por el contrario, será necesario dejar de producir algunos de ellos que se venían produciendo. La transformación de las actividades productivas –qué y cómo producir– es inescapable.

Hay que protegerse de las prácticas desleales

Los costarricenses, muy especialmente los consumidores y los productores, podrán alcanzar mejores niveles de vida cuanto más llegue a importar y a exportar el país. Dicho lo anterior, debe reconocerse que no pocos países han puesto en práctica medidas de comercio exterior perjudiciales para los costarricenses. El país debe defenderse de esas prácticas desleales de comercio (calidad y precio de las importaciones). Cabe reiterar, una vez más, que se busca promover la competencia entre los productores nacionales y los extranjeros, pero no poner a competir a los empresarios nacionales con los ministerios de hacienda de los países exportadores. Por ello, es necesaria una acción conjunta y urgente de la Comisión de Defensa del Consumidor y de la Comisión de Promoción de la Competencia, ambas del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a fin de proteger, adecuadamente, la salud humana, animal y vegetal del país y defender la producción nacional de tales prácticas.

La agricultura tiende a perder importancia

Históricamente, las actividades agropecuarias han sido, en la mayoría de los países, el fundamento de su desarrollo económico. La reinversión de los excedentes generados por los agricultores ha permitido la capitalización –recursos humanos y capital físico–, base del crecimiento económico y el mejoramiento social. De ahí la gran importancia de la agricultura para el desarrollo nacional. Reconocido este hecho indiscutible, debe mencionarse, sin embargo, la disminución de la importancia relativa del sector agropecuario conforme avanza el proceso de desarrollo económico. Es oportuno poner énfasis en el término relativo, en el sentido de que no se trata de una disminución absoluta. Pueden utilizarse dife-

rentes metodologías y hacerse diversas disquisiciones en cuanto a la manera de cuantificar el aporte de la agricultura a la producción nacional, pero es un hecho incuestionable la disminución de la importancia relativa de la agricultura, como proporción del PIB, así como de las exportaciones y del empleo, aunque en este último caso, muy posiblemente la disminución, también se dé en términos absolutos.⁵ Este fenómeno obedece, como es fácil de comprender, al crecimiento más acelerado de otros sectores de la economía (industria y servicios), como consecuencia de una elasticidad de la demanda más elevada. Esta constatación no debe interpretarse como un desinterés o un abandono de la agricultura, sino el resultado de la diversificación de la demanda de los consumidores y del desarrollo tecnológico. En efecto, al aumentar su nivel de vida, los consumidores dedican una proporción decreciente de su ingreso a adquirir productos agropecuarios, en general, y alimentos, en especial (Ley de Engel). El desarrollo tecnológico, por su parte, con mucha frecuencia ha sustituido, productos de origen agropecuario, como las fibras naturales, por bienes industriales (fibras sintéticas, plásticos, entre otras).

Conforme avanza el proceso de desarrollo económico, de cada colón gastado por los consumidores en productos agrícolas, les llega a los agricultores una proporción decreciente. Esto se debe al aumento de los costos de actividades tales como la industrialización, el congelamiento, el empaquetado, la distribución y la propaganda; en otras palabras, al procesamiento y al mercadeo. En otros términos, el productor agrícola recibe menos de cada colón que se venda por ejemplo de queso, helados, chocolates o café, pues una mayor parte se queda en las etapas intermedias. Estas etapas son inevitables, para poder facilitar el servicio a los consumidores y así, mantener la demanda global de productos agropecuarios. Es un proceso que tiende a acentuarse, pero no significa, evidentemente, que las ganancias del agricultor disminuyan, por cuanto éstas dependen de la evolución de sus costos unitarios de producción y de sus precios de venta. Lectura obligatoria sobre este tema es el artículo de Antle (1999).

Erradicar los mitos

Otro tema siempre presente a la hora de discurrir acerca de la política económica consiste en la persistencia de ciertos mitos y la dificultad de erradicarlos. Para ilustrarlos, se citan algunos ejemplos a continuación.

El crédito agropecuario. Con frecuencia se hace referencia a la disminución del financiamiento de los bancos al sector agropecuario. Para tal fin se recurre a las estadísticas del sistema financiero. Sin embargo, una y otra vez, se ha explicado que este procedimiento es incorrecto, por varias razones.

Cuando existía la práctica de los topes de cartera se daba un trato preferencial a las actividades agropecuarias en el proceso de la asignación del crédito. Esto significaba que a fin de poder obtener préstamos para otros propósitos (comercio, crédito personal), la solicitud debía presentarse como si los recursos fueran a destinarse a actividades agropecuarias. Así nacieron los llamados “planes de invención”. Es decir, las estadísticas bancarias sobre el crédito agropecuario, cuando existía la práctica de los topes de cartera, no reflejaban la realidad. Hoy los bancos no tienen interés en esconder la realidad, ayer sí.

⁵ En 1950, el empleo agrícola representaba respectivamente el 28,0 por ciento, el 23,9 por ciento, el 43,6 por ciento, el 6,4 por ciento y el 10,5 por ciento del empleo nacional en Francia, Alemania, Japón, Inglaterra y los Estados Unidos, mientras que en 1995 esos porcentajes habían disminuido a 4,6 por ciento, 2,8 por ciento, 7,3 por ciento, 2,1 por ciento y 1,6 por ciento, Crafts, (2000, p. 36).

Debido a los trámites bancarios más engorrosos para obtener financiamiento agropecuario y para la producción en general, una parte substancial de este tipo de créditos se concede bajo el rubro de crédito personal. Por lo tanto, la información estadística debe interpretarse con sumo cuidado.

Las estadísticas bancarias no pueden tomar en cuenta el crédito informal al cual recurren los agricultores, por ejemplo, de parte de los proveedores o de los adelantos sobre las cosechas, que en algunas actividades son muy importantes.

Como el dinero puede ser destinado a múltiples usos, los bancos en realidad, no terminan financiando los proyectos para los cuales conceden el crédito, sino aquellos marginales que el prestatario llevaría a cabo aunque no hubiera recibido el crédito. En otras palabras, el banco, en última instancia, no sabe a ciencia cierta cuáles actividades (consumo o inversión) y sectores financia al otorgar sus préstamos.

Además, conviene hacer dos consideraciones adicionales con respecto al crédito bancario para la agricultura:

Primera, si el riesgo en que incurren los bancos, públicos y privados, al otorgar créditos agropecuarios aumenta debido a la frecuencia de las readecuaciones de estas operaciones, no es entonces de extrañar la gran precaución y aun reticencia mostradas por los banqueros al conceder esa clase de préstamos.

Segunda, es necesario dilucidar la siguiente contradicción, que se presenta con mucha frecuencia. Si los bancos estatales dan un trato preferencial a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y a las pequeñas y medianas empresas (PYME), como lo establece la directriz 015 de la Presidencia de la República, de enero de 1999, entonces se les critica por dejar los negocios "grandes" y "jugosos" a los bancos privados. Pero si aquellos se dedican a competir con la banca privada, es decir, a canalizar sus recursos a las empresas "grandes", nacionales e internacionales, entonces también se les critica por relegar las necesidades crediticias de las pequeñas, medianas empresas y de los microempresarios. ¡No hay manera de quedar bien!

Los subsidios. El problema central de esta práctica son sus resultados, pues casi siempre son muy diferentes con respecto a los que se esperaba obtener con la medida. A menudo, quienes reciben en definitiva los beneficios no son las personas y empresas a las cuales se trataba de ayudar, sino otras. Dos casos pueden servir de ejemplo para aclarar este asunto:

Si se subsidia la tasa de interés, pero quien recibe el préstamo debe comprar insumos y servicios a empresas de carácter monopólico, entonces estas últimas podrán, mediante el ajuste de sus precios de venta, forzar a quien recibe el subsidio de las tasas de interés a transferírselos a ellas. Así, no se beneficia a quien originalmente se deseaba favorecer. Igual sucede si la situación monopolística existe en el ámbito de los compradores de las cosechas: el subsidio, recibido inicialmente por el productor, irá a parar a manos del comprador.

Durante muchos años los cañeros se vieron obligados a vender, a un precio subsidiado, melaza a los ganaderos. Pero los ganaderos, por su parte, debían vender el cuero y el sebo a los industriales a precios también subsidiados. De ese modo, al final de cuentas los cañeros terminaron subsidiando, no a los ganaderos, sino a los productores y consumidores de zapatos.

Los subsidios otorgados mediante las tasas de interés, además provocan racionamiento por parte de las instituciones financieras, en contra de los grupos a quienes se quiere favorecer con la medida. Más aún, la experiencia muestra que conforme los topes a la tasa de interés se vuelven más restrictivos, los montos de los préstamos otorgados a los grupos racionados disminuye y el tamaño de los préstamos de los no racionados aumenta. (González Vega, 1976).

Los controles. Se insiste, una y otra vez, en las bondades de los controles, ya sea de precios o de ciertas transacciones, rehusando aceptar la realidad:

Cuando se quisieron fijar los precios de consumo a ciertos cortes de carne, como la carne molida, el resultado fue el ya conocido: en las carnicerías se acabó la carne molida "corriente" y la única disponible era la "especial", ésta por supuesto a un precio más elevado. En este caso, para hacer eficaz el control habría sido necesario instalar un inspector de precios en cada carnicería, quien además fuera carnicero para así poder supervisar que al preparar la carne molida "corriente" la proporción entre carne y sebo fuera la correspondiente a las disposiciones vigentes.

Los caficultores son unos de los pocos agricultores a quienes la ley les impide vender el fruto de su trabajo, es decir, sus cosechas. La legislación vigente los obliga a entregar su producto en consignación a los beneficios y recibir su paga, el precio de "liquidación final", muchos meses después. Ni lerdos ni perezosos, productores y compradores han ideado múltiples procedimientos (alquiler o venta ficticia de fincas, operaciones crediticias que se honran mediante la dación en pago de la cosecha, entre otros) para incumplir la disposición de la ley, en vez de reformarla para darle a los caficultores la posibilidad, como la tienen los demás productores agropecuarios del país, de disponer libremente de sus cosechas.

En resumen, el camino de los subsidios y de los controles no ha servido para alcanzar el propósito deseado, por cuanto los beneficiarios de esas medidas, en última instancia no son aquellos a quienes se deseaba ayudar, sino otros consumidores u otros productores. Además, su puesta en práctica ha ocasionado las concebidas distorsiones en la distribución del ingreso y en el uso de los factores de la producción. Por eso le asiste razón al editorialista del periódico *La República* cuando recientemente afirmaba "...al siempre subsidiar a los pobrecitos, siempre seremos pobrecitos. Si no existe necesidad de competir no se competirá" (*La República*, 2000).

No hay medida de política económica sin costo

Las decisiones se toman porque hay razones suficientes para considerar que los beneficios superan con creces a los costos. Por consiguiente, es posible transferir una parte de los beneficios para compensar a quienes incurren en los costos y aun así quedaría un remanente a disposición de la sociedad (Principio de compensación de Kaldor).

Como afirmaba correctamente Dornbush (2000), la política económica no es ni un concurso de popularidad, ni un seminario universitario de teoría económica. Lo primero porque el Banco Central con harta frecuencia debe decir no. Todo el mundo desea más crédito, más barato y a más largo plazo. Asimismo, los exportadores quieren que la devaluación vaya por delante de la inflación del país. Esto simplemente no puede ser. Desde este punto de vista, cuando se habla bien del Banco Central, algo ha

de andar mal en el país. Nadie en su sano juicio aceptaría hacerse cargo de esta Institución si tuviera aspiraciones políticas. Tampoco se trata de un seminario universitario en teoría económica, por cuanto en el Banco Central casi siempre deben tomarse las medidas en condiciones de incertidumbre y con base en información insuficiente. Pero el paciente no puede esperar, ni las acciones postergarse. Las consideraciones teóricas no deben impedir la toma de decisiones oportunas.

La consulta de la política económica

Finalmente, debe tenerse presente que para la formulación y ejecución de la política económica es tan perjudicial la falta de consulta como su exceso. Ciertamente, no sería procedente pretender consultar a todo el mundo –a todos los miembros de la sociedad civil– sobre todos los temas. A manera de ejemplos aclaratorios, no tendría mucho sentido invitar al Presidente del Banco Central, por parte de la Federación de Estudiantes Universitarios, para consultarle su opinión sobre el programa de la carrera de Ingeniería Electrónica, o por parte de organizaciones de agricultores para discutir sobre cómo combatir el picudo del algodón, la cochinilla del café o la garrapata en el ganado. Con muy poco o nada podría él contribuir. La división del trabajo y la especialización son necesarias y sus límites deben respetarse. A quién consultar y sobre cuáles tópicos, es un asunto de suma trascendencia sobre el que no existe una respuesta satisfactoria *a priori*.

Las agendas de política económica

Cada una de las dos opciones discutidas en la sección cuarta –restablecer el modelo GPP o profundizar el modelo LE– requeriría políticas económicas diferentes, cuyas medidas más importantes se enumeran a continuación.

La agenda de política económica para reinstaurar el modelo GPP

Para echar marcha atrás y regresar a la orilla del río de la cual se partió inicialmente sería necesario lo siguiente:

- Nacionalizar la banca comercial, hoy principalmente en manos privadas.
- Retornar a la Caja Costarricense de Seguro Social el monopolio de la administración de los fondos de pensiones. Las operadoras privadas no podrían administrar las reservas de pensiones, sino que deberían traspasarlas a la CCSS.
- Dejar de ser miembros de la Organización Mundial del Comercio y del Mercado Común Centroamericano. Así, el país tendría libertad de proteger el mercado nacional mediante prohibiciones, cuotas y aranceles a las importaciones según lo considere del caso. Se evitaría la apertura comercial unilateral y la multilateral.
- Prohibir la importación de alimentos, salvo cuando por alguna circunstancia exista escasez en el país. Se aseguraría el autoabastecimiento nacional de los productos alimenticios y las materias primas de origen agropecuario, forestal y marino que el país requiera.

- Encomendar al Consejo Nacional de Producción la fijación de precios mínimos de compra para productos agrícolas, incluidos aquellos que en la actualidad no se producen en el país, como el trigo y el maíz amarillo. Los precios mínimos de compra establecidos por el CNP deben cubrir los costos de producción (incluido el alquiler de la tierra) y dejar una ganancia razonable para el productor. El Banco Central está obligado a otorgar el financiamiento requerido por el CNP para satisfacer sus necesidades de capital de trabajo y cubrir eventuales pérdidas.
- Otorgar al CNP el monopolio de la importación, tanto de insumos para la agricultura, ganadería y pesca, como de los faltantes de productos agropecuarios, cuando hubiera necesidad. De igual forma, el CNP tendría el monopolio de la exportación de excedentes de productos agropecuarios.
- Establecer, por parte del CNP, agencias de compra en todo el país para cumplir con el cometido del punto anterior. Asimismo, reabrirla sus estancos, para estabilizar los precios al consumidor y proteger así a la población de los intermediarios.
- Incluir, dentro de las obligaciones del Banco Central, el establecimiento anual de topes de cartera, del avío para cada producto y de las distintas modalidades de tasas de interés activas y pasivas. Estas decisiones deben ser aprobadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica, previa consulta con las organizaciones de productores.
- Restablecer el control del Banco Central sobre todas las divisas que ingresen a Costa Rica originadas por los exportadores, los turistas (estos tendrían que vender, a su ingreso, cierta cantidad de dólares por cada día de permanencia en Costa Rica) y los inversionistas extranjeros. Además, el Banco Central establecería un sistema de tipos de cambio múltiples, de manera que vendería los dólares a precios diferentes, de acuerdo con la importancia de cada transacción. De esta forma, se abandonarían la apertura de la cuenta de capitales y se restablecería el sistema de control de cambios y de divisas y también el Registro Selectivo de Capitales para poder autorizar a las empresas sus remesas de dividendos al extranjero.
- Reabrir la Corporación Costarricense de Desarrollo y proceder a la nacionalización de las empresas estratégicas: cemento, fertilizantes y aluminio. (La producción de alcohol, la refinación de petróleo, la electricidad y las telecomunicaciones permanecerían como monopolios estatales). El Banco Central deberá suministrar a CODESA el financiamiento, en colones y en divisas, necesario para su adecuado funcionamiento.
- Permitir, solo a los productores del agro, ser propietarios de plantas procesadoras de productos de origen agropecuario, forestal o marino, tales como beneficios de café, ingenios de azúcar, arroceras, plantas procesadoras de productos lácteos, cítricos, piña y palmito, así como las empacadoras de carne. De tal forma, solo los productores de las materias primas de estas plantas industriales podrían ser sus propietarios.
- Fijar los precios de venta y los márgenes de utilidad para diferentes productos sería función del MEIC, para lo cual contará con el cuerpo de inspectores necesario.
- Obligar al Banco Central a financiar los déficit del CNP, CODESA y el Gobierno Central.
- Ajustar los salarios mínimos de cada una de las ocupaciones mensualmente, de acuerdo con el índice de precios al consumidor.

- Traspasar el 20 por ciento de las acciones de todas las empresas, privadas y públicas, a los trabajadores, no a título personal, sino a los sindicatos. Como accionistas, los sindicatos tendrían representación en las juntas directivas.
- Derogar la ley de concesión y administración de obras públicas, de manera que la propiedad y la administración de todas ellas quedaría en manos de instituciones públicas.
- Controlar la inflación, no mediante la política monetaria y fiscal, sino por medio del control de precios de las importaciones, de los márgenes de comercialización y de la concesión de divisas a un tipo de cambio relativamente bajo para la importación de bienes de primera necesidad, tales como medicinas, combustibles y alimentos (cuando hubiera necesidad).
- Establecer la zonificación del país (qué se puede y qué no se puede cultivar en cada región). Determinar dónde debe sembrarse cada producto sería responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, previa consulta con las organizaciones de productores. Las decisiones sobre estas materias serían vinculantes.
- Sustituir el sistema político vigente. Las decisiones en ese campo se tomarían en una asamblea de representantes de la sociedad civil (sindicatos, pequeños productores, asociaciones de desarrollo de comunidad y organizaciones no gubernamentales) y no en la Asamblea Legislativa. Sobre este tema puede consultarse el Apéndice de este documento.⁶

La agenda de la política económica para profundizar el modelo LE

Si se quisiera continuar el avance hacia la otra orilla del río se procedería de la siguiente manera:

- Profundizar la integración de Costa Rica a la economía internacional por varios caminos: el unilateral dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio, el multilateral (Asociación de Libre Comercio de las Américas), el regional (Mercado Común Centroamericano) y el bilateral (Chile, Canadá, Panamá, República Dominicana).
- Acelerar la integración financiera de Costa Rica a los mercados internacionales. Abrir el mercado financiero local a la competencia externa. Mantener la cuenta de capital abierta y, a su debido tiempo, sustituir la moneda costarricense por el dólar estadounidense.
- Consolidar el espacio económico nacional, mediante un proceso continuo de eliminación de regulaciones internas innecesarias, tales como permisos, reglamentos y normas.
- Eliminar los monopolios públicos y privados y abrir el mercado nacional a la competencia local e internacional, en actividades tales como: alcohol, combustibles, seguros, electricidad y telecomunicaciones.
- Poner coto a los desequilibrios macroeconómicos, en especial la inflación.

⁶ Si se quisiera no solo restablecer el modelo GPP sino ir más allá y profundizarlo, entonces sería necesario adoptar además otras medidas relacionadas con el papel del Estado en el ámbito de la educación y de la salud, así como el del control de los medios de comunicación, de las inversiones extranjeras y de la extensión de las fincas privadas.

- Sanear las finanzas públicas, tanto el déficit fiscal consolidado, como el problema de la deuda pública, interna y externa, incluida la del Banco Central.
- Controlar la inflación principalmente, mediante políticas monetarias y fiscales.
- Fijar los salarios solo para muy pocas actividades. Esta decisión se tomaría de acuerdo con la inflación prevista, no con la pasada y tomando en cuenta el comportamiento de la productividad.
- Promover la competencia y defender a los consumidores serían las dos tareas básicas del MEIC.
- Proceder a la modernización del Sector Público para que, conjuntamente con la del Sector Privado, logre conformarse una "yunta de bueyes" capaz de jalar la "carreta del progreso" con éxito. Para ello sería necesario: cerrar algunas instituciones, descontinuar ciertos programas y poner en ejecución otros nuevos, disminuir el personal y aumentar las remuneraciones en el Sector Público.
- Crear un ambiente propicio –un entorno satisfactorio– para el buen funcionamiento de los mercados y de la competencia. Este sería uno de los principales elementos orientadores de la acción del Estado.
- Evitar la marginación y el rezago de grupos sociales como consecuencia del proceso de desarrollo económico. A tal efecto, sería necesario crear programas de educación y capacitación –enseñar a pescar– para incorporar, de manera sistemática, a estos grupos a las actividades productivas del país. Es indispensable a la vez, establecer "redes de seguridad" (*safety nets*) –distribuir pescado– mientras surten efecto los proyectos encaminados a enseñar a pescar.
- Diseñar el sistema tributario de manera que los impuestos no recaigan sobre la producción ni sobre la acumulación de capital productivo, sino más bien en el consumo y en la acumulación espúrea de capital.
- Sustituir el sistema presidencialista por uno de tipo parlamentario. Los diputados serían electos por nombre y no por listas propuestas por los partidos políticos.

Los rasgos definitorios de ambas políticas económicas son claros

Regresar a la orilla del río de la cual se partió

- Primacía del Estado sobre el individuo.
- Estado productor, benefactor, clarividente, contralor.
- Estado al servicio de los grupos de interés (productores, sindicatos, por ejemplo).
- La lucha de clases ha de prevalecer como procedimiento para dirimir los diferendos en la sociedad.
- Prioridad: fortalecer la estructura de poder necesaria para mantener el funcionamiento del modelo GPP.
- Situación de los agentes económicos depende del intervencionismo y paternalismo del Estado.

- Nacionalismo, aislamiento, evitar la globalización.
- Se pone énfasis en criticar las imperfecciones del mercado.
- Primero distribuir, luego producir.
- Disminuir desigualdades es más importante que disminuir la pobreza.

Avanzar a la otra orilla del río

- Primacía del individuo sobre el Estado.
- Estado orientador, supervisor, regulador.
- Estado promotor de la competencia para proteger a los consumidores.
- El principio de subsidiariedad ha de prevalecer como procedimiento para normar el funcionamiento de la sociedad.
- Prioridad: mantener la flexibilidad de la economía para promover el cambio y la innovación (aprovechar oportunidades y enfrentar retos).
- Situación de los agentes económicos depende del ejercicio de las libertades e iniciativas individuales.
- Internacionalismo, integración a la economía mundial, participar en la globalización.
- Se pone énfasis en criticar las imperfecciones del Estado.
- Distribuir y producir deben constituir un solo proceso.
- Disminuir la pobreza es más importante que disminuir desigualdades.

El punto de partida: las condiciones económicas

En la sección anterior se examinaron con cierto grado de detalle, los elementos principales que conformarían las opciones de política económica correspondientes a dos visiones o enfoques diferentes sobre el desarrollo socioeconómico y político del país.

Las posibilidades de éxito de tales políticas dependen básicamente de dos factores. Por una parte, de su consistencia y congruencia, es decir, de su grado de cohesión y, por la otra, de la aplicación satisfactoria y cabal con que se logre llevarlas a cabo. Ciertamente, cuanto más exitosas resulten, mejor podrán alcanzarse sus objetivos fundamentales, pero los resultados serían, generalmente, muy diferentes.

Sin embargo, el problema no consiste en diseñar la política económica más adecuada y aplicarla de manera satisfactoria, pues el país está capacitado para hacerlo. La dificultad, reside más bien, en la ausencia de las condiciones políticas necesarias para cumplir este cometido. Precisamente, la carencia de estas condiciones origina el funcionamiento insatisfactorio del Estado de derecho, la falta marcada de reformas estructurales y el subdesarrollo notorio de las instituciones indispensables para promover el crecimiento económico. El desarrollo socioeconómico del país exige un entorno político favorable. Caso contrario, no podrá desarrollarse y el nivel de vida de los costarricenses tampoco mejorará. Esto

significa que el futuro está en manos de los costarricenses. Ellos decidirán si el país, en frase feliz de Pablo VI, logrará que todos los hombres y todo el hombre, pasen de condiciones menos humanas a condiciones más humanas (p. 20).

¿Se dan acaso, en la actualidad, estas condiciones en Costa Rica? Porque de no ser así, entonces las políticas económicas, por mejor concebidas y por más empeño en aplicarlas, no podrían alcanzar su objetivo. En otras palabras, si bien es necesario que los economistas pongan manos a la obra, elaborando y aplicando políticas económicas adecuadas, igualmente es indispensable que los dirigentes políticos, por su parte, establezcan las condiciones políticas propicias para poder poner en práctica el modelo de desarrollo deseado. Si no se satisfacen ambas condiciones, simplemente ni el modelo GPP, ni el LE, ni ninguno otro, podrá llevarse a cabo. Esto a pesar de las posibilidades tangibles de ampliar y profundizar las reformas y también de reformar las reformas, como lo ha puesto de manifiesto una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo sobre este tema (Graham *et al.*, 1999).

Ahora bien, ¿cuáles son las principales condiciones, desde el punto de vista económico, de las cuales parte el país?⁷

Conviene recordar, una vez más, que, para poder enfrentar adecuadamente sus acuciantes problemas sociales (educación, salud, patologías sociales, marginación, seguridad personal, vivienda), el país debe alcanzar una tasa de crecimiento sostenible del 6,5 por ciento al año, de lo contrario, la cobija no alcanza.

En verdad, Costa Rica tiene condiciones objetivas para lograr esa meta. En efecto, la disponibilidad de recursos naturales (suelos, agua, climas, mares) es satisfactoria; la población es muy homogénea, desde diferentes puntos de vista; se ha realizado un esfuerzo de largo aliento en el campo educacional y en el de la salud. Además, su ubicación geográfica es conveniente, por estar muy cercana al mayor mercado del mundo. Asimismo, las condiciones naturales (ecología, biodiversidad) atraen al turismo internacional. Costa Rica resulta ser así un país razonablemente rico (recursos naturales y situación geográfica satisfactorias) con una población innecesariamente pobre. Por consiguiente, si el país quisiera, podría mejorar, de manera significativa, las condiciones de vida de su población.

En cuanto a la estabilidad macroeconómica, Costa Rica ha sido uno de los pocos países del continente americano que en los últimos 17 años no ha experimentado crisis económicas o financieras de consideración. La política monetaria, cambiaria y fiscal ha permitido evitar las crisis inflacionarias, fiscales y las grandes devaluaciones, todo lo cual ha ocurrido con mucha frecuencia en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Sin embargo, la evolución económica no ha sido muy satisfactoria. El país, en realidad, no ha podido eliminar los desequilibrios macroeconómicos que han persistido a lo largo de los años. Así, la inflación costarricense es aun tres o cuatro veces superior a la internacional y el problema originado por el déficit fiscal consolidado del Sector Público no ha podido subsanarse. Si se le compara con Latinoamérica, Costa Rica sale relativamente bien parada, pero ese no es el caso si la comparación se hace con el resto de la economía internacional.

7 Esta sección está basada en Lizano y Zúñiga (1999).

En relación con las condiciones de vida, los principales indicadores internacionales, como el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza Humana, ambos publicados por las Naciones Unidas, ubican a Costa Rica en lugares muy satisfactorios dentro del conjunto de países en vías de desarrollo. Además, un estudio internacional recientemente publicado, pone en evidencia la posición envidiable del país en cuanto a la situación de sus mujeres, madres y niños en comparación con la de otros 106 países desarrollados y en vías de desarrollo (*Save the Children*, 2000).

Asimismo, de acuerdo con estudios realizados recientemente, tanto por autores nacionales como extranjeros, se pone en evidencia que la distribución del ingreso y la pobreza no han empeorado en el país, como lo habían pronosticado quienes se oponían al modelo LE.

Empero, la situación dista mucho de ser satisfactoria. La pobreza todavía aqueja al 20 por ciento de las familias costarricenses, el desempleo ha tendido a aumentar últimamente y la inflación azota aun a los grupos de más bajos ingresos.

Cuando se hace referencia al ritmo del crecimiento económico se observa, en los últimos 15 años, una tasa promedio de alrededor del 4,5 por ciento por año, lo cual no está mal a la luz de lo acontecido en América Latina. El ingreso real por habitante, por su parte, ha aumentado en más del 2 por ciento anualmente.

Sin embargo, dos comentarios son necesarios. Primero, se observa que el ritmo del crecimiento económico del país ha caído, de manera importante, en el último quinquenio, si se deja de lado el aporte de la empresa INTEL en los años de 1998 y 1999. En efecto, el crecimiento económico llega en promedio a no más del 2,9 por ciento anual, lo cual representa un aumento por habitante muy reducido, pues la población ha crecido al 2,2 por ciento anual. Pareciera que la acumulación de importantes problemas nacionales (infraestructura, educación, patologías sociales, deuda interna), a los cuales no se les ha dado una solución apropiada, ya ha comenzado a erosionar la capacidad competitiva del país y, por lo tanto, a reflejarse en menores tasas de crecimiento económico.

Segundo, al comparar el crecimiento económico costarricense, con el de los países asiáticos de rápido desarrollo, se pone en evidencia la cruda realidad del marcado rezago sufrido por el país. En el cuadro 1 se recopila la información sobre el punto de partida de Costa Rica y los "Tigres Asiáticos" en 1950 y se compara con la situación prevaleciente cuarenta años después, esto es en 1990.

Cuadro 1.1
Ingreso real per cápita de Costa Rica y de otros países, 1950-1990
(dólares de los Estados Unidos de América)

	1950	1990	1990/1950
Costa Rica	1.968	3.923	1,99
Hong Kong	2.499	17.434	6,97
Malasia	1.696	5.638	3,32
Corea del Sur	876	8.977	10,24
Tailandia	848	4.173	4,92

FUENTE: Crafts (2000)

Dos observaciones son pertinentes. Por un lado, todos los países asiáticos mencionados, excepto Hong Kong, tenían en 1950 un ingreso por habitante inferior al de Costa Rica, e incluso en los casos de Taiwán, Tailandia y Corea del Sur, era menos de la mitad. Es decir, estas naciones asiáticas comenzaron muy atrasadas con respecto a Costa Rica. Por el otro, para 1990 lastimosamente Costa Rica ya se había quedado muy a la zaga. En el período de cuarenta años (1950 a 1990) apenas duplicó su ingreso por habitante, mientras que todos los otros países citados alcanzaron tasas de crecimiento mucho más elevadas, llegando algunos de ellos, como Corea del Sur y Taiwán a multiplicarlo ¡diez veces! En otras palabras, la evolución de Costa Rica ha dejado mucho que desear desde esta perspectiva.

Además de estas condiciones macroeconómicas, cabe indicar que, en la actualidad, en el país existe una superposición de los referidos modelos de desarrollo –GPP y LE– sin que ninguno de ellos haya podido desplazar al otro. No es de extrañar, entonces, que la política económica presente elementos correspondientes a ambos. Así, subsisten características del modelo GPP (monopolios estatales), a la par de otras del modelo LE (apertura comercial y financiera). En el sector agropecuario, algunos productos se encuentran sometidos a las reglas de la competencia internacional (café, banano, trigo) y otros a las del proteccionismo arancelario (azúcar, leche, carne de pollo).

Esta superposición impide establecer una política económica transparente que refleje el rumbo deseado. Además, dificulta evaluar el efecto y resultado de las medidas concretas de un modelo por encontrarse entremezcladas con las correspondientes del otro. Asimismo, se aplican de manera simultánea, medidas de ambos modelos, muchas de ellas contradictorias entre sí.

En resumidas cuentas, enfocada desde el ángulo económico, la situación actual del país se caracteriza por dos elementos. Primero, logros a medias en cuanto a la estabilización macroeconómica, las condiciones de vida de la población y el ritmo de crecimiento de la economía y, segundo, la superposición de modelos y políticas económicas que dan por resultado, para usar la jerga vernacular, un verdadero “arroz con mango”.

Lo anterior no es un buen presagio. Nada de ello propicia el desarrollo económico del país, sino que más bien tiende a perpetuar su subdesarrollo.

El punto de partida: las condiciones políticas

Toca ahora examinar el punto de partida del país desde la perspectiva política. Tres temas han de mencionarse específicamente:

1. La característica de permitir la acumulación de problemas. Pareciera ser una constante nacional no encarar los problemas cuando ellos son incipientes y, por lo tanto, relativamente fáciles de resolver. Más bien se acumulan con el transcurso del tiempo, hasta llegar a constituirse en calamidades o catástrofes reales para el país. En otros términos, mientras los problemas nacionales no lleguen a desembocar en verdaderas crisis, los costarricenses no parecieran estar dispuestos a buscar las soluciones requeridas. Tres ejemplos al canto:

La deuda externa. No fue sino cuando el país ya no pudo pagar, ni el principal ni los intereses de su deuda externa, y los acreedores habían cortado sus relaciones financieras, que los costarricenses decidieron enfrentar este problema. Las múltiples voces de alerta, de poco o nada sirvieron. Solo

al ocurrir la crisis económica y social, por cierto la más severa de la segunda mitad del siglo XX, entonces sí se decidió buscarle una solución adecuada al problema.

La deforestación. Durante años, el país se dedicó alegremente a destruir sus recursos naturales, en especial los bosques. Costa Rica llegó a encabezar, desgraciadamente, la lista de países del mundo que más rápidamente talaba sus reservas forestales. Debió llegarse a esta situación calamitosa, y solo cuando ello ocurrió, se tomaron las medidas dirigidas a revertir la tendencia, como efectivamente, se ha logrado en los últimos años.

La infraestructura. El país descuidó, año tras año, el mantenimiento de sus obras públicas, en especial la red vial, pero también sus puertos y aeropuertos. Cuando ya era casi imposible transitar por las carreteras y los caminos, entonces ante esa crisis nacional, pero solo entonces, se tomaron las decisiones para comenzar a resolver este importante problema nacional.

En la actualidad el país vive las serias consecuencias sociales y económicas de otros tres problemas de similar magnitud y complejidad: el rezago de la educación secundaria, la proliferación de las patologías sociales y el monto de la deuda interna. La historia se repite otra vez. Estos problemas hubieran podido resolverse sin muchos traumas, pero se han dejado acumular y, con el paso del tiempo, han llegado a representar, verdaderas calamidades nacionales, con el peligro inminente de ocasionar dolorosas crisis. Dichos problemas representan hoy verdaderas carlangas que impiden y obstaculizan el desarrollo económico y social del país. La falta de previsión es abrumadora, las advertencias son sistemáticamente desoídas, las propuestas y sugerencias planteadas son desechadas con gran ligereza y las buenas intenciones, aun cuando reiteradas, caen, una y otra vez, en el olvido con pasmosa rapidez. Así los costarricenses, en vez de atacar los problemas cuando son "pequeños", y, en consecuencia, su solución es relativamente "manejeable", sin necesidad de incurrir en elevados costos sociales y económicos, prefieren esperar y arriesgarse a enfrentar crisis cuyos costos sí son muy significativos. Ello es un tema propio de la sociología política y de la psicología social y, por lo tanto, fuera del ámbito de este documento.

2. El empate político. Hoy, el país vive un empate político entre quienes desean regresar al punto de partida y quienes quieren continuar hasta la otra orilla del río. Esta situación abarca no solo a los partidos políticos, sino también a otros actores sociales, como empresarios, sindicalistas y profesionales. Todos están enzarzados en una lucha, desde hace no pocos años, que conduce al empantanamiento, dificulta enormemente la toma de decisiones y, por ende, produce la inacción y el inmovilismo. El resultado es el esperado: el país no va ni para adelante, ni para atrás. Lo caracteriza un "nadadito de perro", muy perjudicial para todos los costarricenses.

Los peligros están a la vista: descontento, ingobernabilidad y falta de credibilidad en el sistema democrático. Este sistema muestra cada día menos capacidad para asegurar la participación política de la población y alcanzar el desarrollo social y económico. Y como en la política no se dan vacíos, si la democracia no se remoja con urgencia, será rápidamente reemplazada por otros esquemas de organización política. El hecho no es típico de Costa Rica, sino que se observa también en otras latitudes. Ante situaciones de esta índole, importantes partidos políticos latinoamericanos, de una gran trayectoria histórica, perdieron su vigencia y prácticamente desaparecieron. Tal es el caso del APRA en Perú, del Partido Radical en Argentina y de Acción Democrática en Venezuela. La democracia, en efecto, puede incluso llegar a considerarse como un sistema político peor que

otras alternativas. Por ello, o la democracia se renueva y demuestra capacidad para responder con rapidez a las necesidades de los ciudadanos, o será sustituida por otro sistema político. De ahí la grave tendencia que ya comienza a manifestarse en el país de recurrir a prácticas propias del corporativismo de tinte fascista y del estatismo de corte moscovita. Esta tendencia se pone en evidencia, concretamente, en la intención de importantes grupos sociales de tomar en sus propias manos decisiones de las políticas públicas, como las de comercio exterior y de poner en práctica el uso de la fuerza (bloqueo de carreteras y toma de calles) como medio para resolver las discrepancias y diferendos entre los diversos grupos de la sociedad.

3. La ineficiencia del Estado. Cualquiera sea el modelo que se desee implantar en el país, es indispensable contar con instituciones públicas altamente eficaces y eficientes. El proceso de desarrollo económico y social depende, en gran medida, de un Estado moderno, ya sea para poner en ejecución el modelo LE y por supuesto, aun más, si se tratara del modelo GPP. Como se ha afirmado en reiteradas oportunidades, para jalar la "carreta del progreso" se necesita una yunta de bueyes, pues, con uno solo, por más esfuerzo que se haga, no se puede lograr. Así como se exige al sector privado aumentar cada día su productividad, igual debe procederse con el Sector Público. Para mejorar la competitividad del país es necesario el esfuerzo simultáneo de ambos sectores. No se trata, por supuesto, de pretender reducir, a troche y moche, el tamaño del Estado. Si bien en algunos ámbitos y actividades su tamaño debería disminuirse, en otras, por el contrario, debe más bien expandirse su radio de acción.

A la luz de estas consideraciones sobre el sistema cultural y político imperante, debe reconocerse, con pesar, que, si no se produce un viraje, las perspectivas no son halagüeñas. El muy elevado costo social de resolver los problemas nacionales mediante el procedimiento de las crisis, la inacción y el relativo inmovilismo, llevan a la cuasiparálisis de la vida nacional. Ello es fatal en una época cuya peculiaridad esencial, precisamente, consiste en la rapidez con que han de tomarse las decisiones. Este no es, evidentemente, el camino para salir del subdesarrollo, sino, por desgracia, para perpetuarlo.

Consideraciones finales

Dadas esas peculiaridades de la vida política costarricense, incluidas la crisis institucional y la de gobernabilidad, no se dan las posibilidades de avanzar hacia la otra orilla del río o de retroceder al punto de partida. Así entonces el país, si no adopta alguna decisión, permanecerá, en el futuro previsible, en una situación prácticamente inmóvil. De vez en cuando se dará un paso hacia delante, tal como aconteció con el rompimiento del monopolio que tenía la Caja Costarricense de Seguro Social para administrar los fondos de reserva de pensiones, lo cual se logró mediante la aprobación reciente de la Ley de Protección al Trabajador. Pero, rápidamente se dio otro paso hacia atrás, es decir en sentido contrario, como sucedió con los proyectos de ley relacionados con el Instituto Costarricense de Electricidad. De esta manera, el inmovilismo continuará imperando. Lamentablemente, permanecer inerte en medio río es la opción con mayores visos de prevalecer, con todo el peligro, la incertidumbre y el riesgo que ella representa. En efecto, de un momento a otro bien podría venirse una cabeza de agua y provocar una crisis. Y como no existe un propósito nacional para cambiar de actitud, muy posiblemente será necesario esperar a la próxima crisis nacional para poder avanzar, de manera apreciable, en una dirección o en la otra. Toda la población tendrá que asumir los elevadísimos costos sociales y económicos

de las crisis, como lo experimentó, en carne propia, durante los años de 1980-1982. ¡Que Dios nos coja confesados!

Ahora bien, por otro lado deben aceptarse dos hechos.

Primero, ninguno de los dos grupos contendientes –el que busca regresar al punto de partida y el que desea avanzar hasta la otra rivera del río– está satisfecho con la situación prevaleciente; ambos propician denodadamente el cambio hacia su respectivo propósito. La insatisfacción manifiesta de unos se debe al avance parcial alcanzado por el modelo LE, lo cual, según ellos, es inconveniente y perjudicial para el país. Para ellos avanzar y progresar consiste en restablecer el modelo GPP y profundizarlo. Por consiguiente, combaten la situación actual. Asimismo, el descontento manifiesto de los otros se debe a la persistencia de importantes elementos del modelo GPP, lo cual, desde su punto de vista, representa un grave obstáculo para el desarrollo del país. Para ellos avanzar y progresar consiste en implementar el modelo LE de manera amplia y profunda. Consecuentemente, ellos también se oponen a la situación presente.

Segundo, se constata que ninguno de los dos grupos contendientes dispone del poder suficiente para lograr "jalar la carreta" a donde cada uno de ellos desearía llevarla. De ahí, la especie de empate entre ambos, lo cual dificulta, en sumo grado, poder sacar el proceso de desarrollo del atascadero en que se encuentra.

Este empate, claro está, exacerba la inconformidad de los contendientes. Esa insatisfacción no se debe solo a la situación actual, sino también a que no pueden modificarla como querían hacerlo. No es de extrañarse que este sea un campo propicio para generar un sentimiento generalizado de frustración –no poder hacer nada– en la población del país. De ahí a adoptar procedimientos que riñan con la democracia, como medio para buscarle solución a los citados problemas, tan solo hay un paso. Sobre este punto el país está de sobra advertido.

Referencias bibliográficas

- John M., Antle. (1999). "The New Economics of Agriculture", *American Journal of Agricultural Economics*, No. 5, pp. 993-1010.
- Robert A., Bates and Anne O. Krueger. (1993). *Political and economic interactions in economic policy reforms*.
- Henry J., Bruton. (1997). *On the Search of Well-Being*.
- Víctor Hugo, Céspedes, Claudio González y Ronulfo Jiménez. (1990). *Costa Rica frente a la Crisis, Políticas y Resultados*, Academia de Centroamérica.
- Nicholas, Crafts. (2000). *Globalization and Growth in the Twentieth Century*, IMF Working Paper WP/00/44.
- Rudiger, Dornbush. (2000). *Stiglitz vs. The IMF: Another View*.
- Rudiger, Dornbusch, and Sebastian Edwards. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, National Bureau of Economic Research.
- Sebastian, Edwards. (1995). *Crisis and Reform in Latin America*, From Despair to hope, A World Bank Book.
- European Council. (2000). "Strategic Goal for Next Decade", Reunión de Lisboa, 23-24 marzo.
- Rodrigo, Facio. (1942). *Estudio sobre Economía Costarricense*, Editorial Surco No. 1, reimpresso en obras de Rodrigo Facio, Tomo 1, Editorial Costa Rica, 1972.
- James W., Fox. (1995). "What Do We Know About World Poverty", USAID, *Evaluation Special Study* No. 74.
- Carol, Graham, Merilee Grindle, Eduardo Lora y Jessica Seddon. (1999). *Reformar es posible: Estrategias políticas para la reforma institucional en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Claudio, González. (1984). *Temor al ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70*, Academia de Centroamérica, Estudios 2.
- _____. (1976). "On the Iron Law of Interest Rate Restrictions. Agricultural Credit Policies in Costa Rica and in Other Less Developed Countries", Tesis de Doctorado, Stanford University.
- Arnold C., Harberger. (1998). "Two Vision of the Growth Process", *American Economic Review*, Vol. 88, pp. 1-32.
- Hayami, Y. and K. Otsuka. (1994). "Beyond the Green Revolution: Agricultural Development Strategy into the New Century", in J. R. Anderson (ed.), *Agricultural Technology: Policy Issues for the International Community*, pp. 15-24.
- Fred, Hirsch. (1976). *Social Limits to growth*, A Twentieth Century Fund Study.
- Timothy, Josling. (1998). "Agricultural Trade Policy: Completing the Reform", Institute for International Economics, *Policy Analysis in International Economics* 53.
- Anne O., Krueger. (1993). *Political economy of policy reform in developing countries*, The Ohlin Lectures.
- La República* (2000). "Pobrecitos Cafetaleros", Editorial, 10 de marzo.
- Eduardo, Lizano. (2000). *Perspectivas de la economía costarricense en el mediano plazo*, mimeo.
- _____. (1999). *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica, 1982-1994*, Academia de Centroamérica, Estudio 13.
- _____. (1995). "¿Otra Cámara Legislativa?", *La Nación*, 11 de agosto.

- Eduardo, Lizano y Norberto Zúñiga. (1999). *Evaluación de la economía de Costa Rica durante el periodo 1983-1998. Ni tan bien, ni tan mal*, Academia de Centroamérica, Documentos 2.
- Robert, Lucas. (1993). “Making a Miracle”, *Econometrica*, 61, pp. 251-272.
- Henry, Mora. (2000). (Editor). “Costa Rica hacia el siglo xxi: estrategias y políticas para un nuevo desarrollo”, *Revista Economía y Sociedad*, Número Especial, UNA.
- Pablo XI. (1967). *Carta Encíclica Popularum Progressio* (PP).
- PNUD. (1999). “Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Quinto Informe, Resumen.
- Ruttan, V. W. (1996). “Constraints on Sustainable Growth in Agriculture Production: Into the Twenty-First Century”, in J. M. Antle and D. A. Summer (eds.), *The Economics of Agriculture*, Vol. 2, Papers in Honor of D. Gale Johnson, pp. 204-221.
- Jefrey, Sachs. (1994). “Life in the Economic Emergency Room”, en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Economics.
- Pablo, Sauma y Juan R. Vargas. (1999). *Liberalización de la balanza de pagos: ofertas en el empleo, la distribución de ingreso, la pobreza y el crecimiento económico. El caso de Costa Rica*, mimeo.
- Save the Children*. (2000). State of the World’s Mothers 2000, mim.
- Juan Diego, Trejos. (1999). “Reformas Económicas y Distribución de Ingreso en Costa Rica”, CEPAL, Serie *Reformas Económicas* 37.
- Juan Diego, Trejos y Nancy Montiel. (1999). “El capital de los pobres en Costa Rica acceso, utilización y rendimiento”, Red de Centros de Investigación, *Serie Documentos de Trabajo R-360*, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNDP. (2000). *Poverty Report, Overcoming Human Poverty*.
- Mylena, Vega, Carlos Castro y Ana Lucía Gutiérrez. (1996). *Cambios en la estructura de clases en Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)*, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, mimeo.

Apéndice

¿Otra cámara legislativa?⁸

Hace pocos días dos conocidos míos, ANTIDIO y BENITO, se dirigieron al Parque Central a limpiarse los zapatos. Mientras los dos mozalbetes se dedicaban afanosos a su tarea, se entabló el diálogo siguiente entre las dos personas.

Antidio —El país no puede seguir así, pacto tras pacto entre los dos partidos mayoritarios. Esto deja sin participación real y efectiva a la sociedad civil. Además, no podemos vivir de huelga en huelga.

Benito —¿Me querés decir que la democracia, tal como la hemos practicado los costarricenses, ya no funciona de manera satisfactoria y debemos cambiarla cuanto antes?

A —Exactamente, esta es la idea. La democracia funcionó hasta ahora más o menos bien, pero ya no nos sirve para los próximos años. Necesitamos una reforma política e institucional profunda e integral y debemos proceder rápidamente. ¡Esto está que arde!

B —Y ¿en qué consiste dicha reforma?

A —La idea fundamental es crear el Consejo Nacional de Representantes de la Sociedad Civil (CNRSC).

B —¿Cómo se constituiría este consejo?

A —La propuesta, sobre la cual existe cierto grado de consenso, es la siguiente. El CNRSC tendría 51 representantes, a saber: tres de las comunidades indígenas, siete de los sindicatos del sector público, cinco de los beneficiarios de las parcelas distribuidas por el IDA, uno por cada zona geográfica del país; cinco de las organizaciones campesinas de pequeños productores agropecuarios, dos de las sociedades de pensionados, seis del clero nacional, uno de cada diócesis, nombrados por los sacerdotes costarricenses de cada uno de ellas, uno del Colegio de Periodistas, ocho de las universidades estatales (dos nombrados por cada universidad: uno por el Consejo Universitario y otro por la Federación de Estudiantes), dos de la Federación de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.

B —Si esta fuera la composición del CNRSC ¿no quedarían acaso algunas organizaciones por fuera?

A —¿Cómo cuales?

8 *La Nación*, 11 de agosto de 1995.

B —Enumero entre otras: las cámaras empresariales, los colegios profesionales, el movimiento solidarista.

A —No tenés razón. Ellos, en realidad, no forman parte de la sociedad civil por ser “enemigos” del pueblo. La sociedad civil está formada por quienes luchan por defender y promover al pueblo, no por quienes son movidos por el afán de lucro. Los empresarios y los profesionales son simples “aprovechados”, los primeros de clase alta, los segundos de clase media. Los solidaristas son solamente acólitos de los capitalistas. A lo sumo estos grupos podrían ser instrumentalizados para ponerlos al servicio del pueblo, pero no como protagonistas.

B —¿Cómo se nombrarían estos representantes y por cuánto tiempo?

A —El nombramiento sería hecho directamente por cada una de las organizaciones por un periodo de cuatro o cinco años, pudiéndose reelegir indefinidamente. Además, todos los representantes han de ser mayores de edad y costarricenses por nacimiento. Los miembros de las organizaciones que sean costarricenses por naturalización o extranjeros no podrían ni elegir, ni ser electos. Asimismo, al menos la mitad de los representantes, debe ser mujeres.

B —Está bien, pero ¿cuáles serían las funciones del CNRCS?

A —Las funciones serían diversas y muy importantes. Estas tareas ya están bien definidas. Se trata de las siguientes:

1. Refrendar las leyes previamente aprobadas por la Asamblea Legislativa, incluidas claro está las leyes de los presupuestos de la República, de los impuestos y de la deuda pública interna y externa. Sin este refrendo, las leyes no podrían llegar a tener vigencia.
2. Refrendar la composición de la canasta básica, así como sus modificaciones, es decir, cuáles bienes conforman la canasta básica y cuáles dejan de formar parte de ella. Igualmente, el CNRSC aprobaría todas las disposiciones del MEIC relacionadas con la fijación de precios y de márgenes de ganancia.
3. Refrendar la política de salarios mínimos del Consejo Nacional de Salarios y de la política de salarios del sector público.
4. Refrendar todas las disposiciones del SNE y del MOPT relativas a la fijación de tarifas de servicios públicos y a los precios de los combustibles.
5. Refrendar el programa monetario anual del Banco Central, el cual debe incluir al menos lo siguiente: el monto del crédito para pequeños productores agropecuarios a tasas de interés preferenciales, las tasas de interés pasivas y activas para todas las operaciones crediticias, los tipos de cambio aplicables a las diferentes transacciones con el exterior y el destino que se dará a las divisas disponibles en el país.
6. Refrendar la política de precios mínimos del CNP para garantizar a los pequeños productores un precio de compra tal que cubra sus costos y les deje una ganancia adecuada.

7. Refrendar la autorización para permitir cada una de las inversiones extranjeras que se desee hacer en el país.
8. Refrendar las cuotas de seguridad social fijadas por la CCSS.
9. Refrendar todos los nombramientos de la Asamblea Legislativa (Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General), del Presidente de la República (ministros, viceministros) y del Consejo de Gobierno (embajadores).
10. Nombrar tres miembros de la junta directiva de todas las instituciones autónomas y empresas públicas.

B —¿Se ha quedado algo más en el tintero?

A —Sí. Como las decisiones del CNRSC son de tanta importancia y para lograr mayor fuerza, han de tomarse siempre por mayoría de dos tercios, no de los miembros presentes, sino del total de los representantes. El quórum para sesionar también, debería ser de dos terceras partes de todos los representantes.

B —¿No será todo esto muy engorroso?

A —No. Para facilitar el trabajo el CNRSC no tendría derecho de iniciativa, tan solo podría aprobar o improbar, pero no modificar lo que se someta a su consideración. En segundo lugar, el consejo dispondría de un mes para tomar sus decisiones; pasado éste, se consideraría como aprobado el asunto sobre el cual debía haber vertido opinión.

B —Me parece que el planteamiento equivale a crear una segunda cámara legislativa.

A —Así es, en efecto. En realidad, el sistema político se modificaría para crear el bicameralismo. De una parte, la actual Asamblea Legislativa. De otra, el nuevo Consejo. En otros países, la segunda cámara –el senado– tiene una representación popular y geográfica. En Costa Rica, esta segunda cámara tendría la representación de las organizaciones de la sociedad civil.

B —Entonces los representantes del CNRSC serían, para efectos prácticos, como los diputados de la Asamblea Legislativa.

A —De eso se trata. Tendrían igual salario y las demás prerrogativas como oficinas, servicios secretariales, etc.

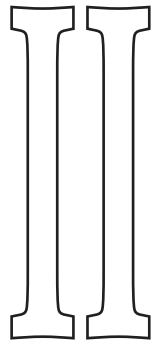
B —¿Cómo se procedería para la creación del CNRSC tal como se ha expuesto?

A —Sería necesario realizar un referéndum en todo el país, en un plazo perentorio de noventa días a partir de la fecha de la aceptación de la idea. El propósito del referéndum sería aprobar las reformas constitucionales y legales necesarias.

B —¿Y si al final no se lleva a cabo el referéndum, ya sea porque el Ministerio de Hacienda no aporta los fondos, o el Tribunal Supremo de Elecciones no está preparado, o alguien plantea un recurso ante la Sala Cuarta?

- A —No te preocupés. ¡Todo está calculado! Para hacer frente a este tipo de eventualidad, mientras se realiza el referéndum los interesados establecerían un sistema de huelgas rotativas: dos semanas esta institución, dos semanas aquella empresa, dos semanas tal ministerio, etc., etc. De esta manera, se trataría de “convencer” al país sobre la bondad de la tesis propuesta a consideración del electorado nacional.
- B —Si el resultado fuera adverso a quienes prohijan este esquema ¿qué sucedería?
- A —Quienes proponen y apoyan la idea, obviamente, se reservan el derecho de convocar entonces a una huelga general, en sustitución de las huelgas rotativas, así como también el derecho de adoptar otras medidas pertinentes. Comprenderás que no hay más alternativa: es sí o sí.
- B —¡Así, hasta yo!

Ya para entonces los mozalbetes habían terminado su tarea. Entre ellos se estableció un diálogo corto y concreto como buenos empresarios. Uno preguntaba al otro: “Oye, mae, ¿a cuánto se va a ir el dólar si esta caraj... cuaja? La respuesta del otro no se hizo esperar: “¡No sé, pero por lo que potis me jalo ya a los bajos de Monumental a cambiar este tucán!”.



Temor al ajuste, otra vez*

Introducción

A principios de 1983, Claudio González terminó de escribir el documento que posteriormente la Academia de Centroamérica publicó con el título de *Temor al ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los setenta*, cuya presentación fue elaborada por don Miguel Ángel Rodríguez. Cuando Claudio escribió este trabajo, los costarricenses sufríamos los embates de la peor crisis económica de la segunda mitad del siglo XX. Claudio analiza los factores internos y externos, los de largo plazo y de corto plazo, para tratar de explicar las causas de esa crisis que tanto golpeaba a la población del país –en especial a la de más bajos recursos– desde el punto de vista del desempleo, la inflación y la devaluación monetaria. Claudio explica cómo el temor al ajuste fue un elemento decisivo para explicar la crisis.

En ese momento preciso se produce una inflexión importante en la conducción de la política económica del país. A lo largo de dos décadas, desde 1982 hasta 2003, el país ha tratado de cambiar su modelo de desarrollo económico. Durante la primera década se realizaron cambios significativos, pero luego el impulso inicial perdió fuerza. Hoy, casi exactamente veinte años después de haberse publicado la obra de Claudio, el temor al ajuste persiste de manera palpable. Todos los días lo vivimos. De hecho, importantes grupos empresariales, profesionales, laborales, religiosos y políticos se aferran al pasado y dan una lucha sin cuartel por preservar el *statu quo*, es decir, se oponen, de manera pertinaz, al proceso de cambio. Hoy percibimos signos preocupantes en el horizonte y nos invade una cierta desilusión que resulta desconcertante.

Cabe entonces preguntarse ¿por qué la velocidad del vehículo disminuyó de 60 km/h a 20 km/h o aún a menos? ¿La razón ha sido acaso la impericia de los conductores, los desperfectos del carruaje, los obstáculos encontrados en la carretera, o bien una combinación de esos tres factores? En las siguientes líneas deseo hacer algunas reflexiones sobre este tema.

* Publicado en Grettel López y Reinaldo Herrera (editores), *Ensayos en honor Víctor Hugo Céspedes Solano*, Academia de Centroamérica, pp. 279-294. Este escrito se basa en las palabras pronunciadas por el autor en el homenaje ofrecido por la Academia de Centroamérica a don Claudio González Vega, el 21 de agosto del 2003.

Los antecedentes

Como se indicó, a mediados de 1982 se dio una inflexión importante en la política económica del país. Esta inflexión consistía, ni más ni menos, en tratar de sustituir el modelo de desarrollo que el país había venido aplicando en los últimos años, caracterizado por la sustitución de importaciones y el intervencionismo estatal. El nuevo modelo de liberalización económica se sustentaba, a la vez, en tres pilares: primero, la libertad de iniciativa de los agentes económicos (consumidores, productores, ahorrantes, inversionistas, importadores y exportadores); segundo, la competencia interna y externa –para permitir a dichos agentes obtener beneficios cuando acertaban en sus decisiones y a forzarlos a asumir pérdidas cuando se equivocaban– y tercero, la acción del Estado encaminada a salvaguardar la libertad económica y a promover la competencia interna y externa.

Ahora bien, la posibilidad de cambiar de modelo no se dio sin más, sino que se debía a varias circunstancias concretas. Tres de ellas ameritan mencionarse específicamente:

1. La discusión sobre el modelo de desarrollo económico que mejor le convenía al país. Al respecto valga recordar varios hechos:
 - i. La publicación de las dos tesis de grado para optar por las licenciaturas en ciencias económicas y en Derecho, de don Miguel Ángel Rodríguez. La primera se titulaba *El mito de la racionalidad del socialismo* (1963), la segunda *El orden jurídico de la libertad* (1967).
 - ii. La Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) llevó a cabo una labor sistemática para decantar, poco a poco, el nuevo pensamiento. La columna diaria de Cecilia Valverde en *La Nación*, durante muchos años, fue a la vez un grano de arena cotidiano para ir construyendo el nuevo modelo y una gota de agua diaria para poner al descubierto las deficiencias, limitaciones y errores del modelo anterior.
 - iii. En 1980 ANFE organizó un seminario sobre el modelo económico costarricense, el cual fue, sin duda, un hito en el largo camino. A raíz de dicho evento se publicó *El modelo económico costarricense* (ANFE, 1980) en donde se recopilan varias ponencias, incluidos la participación de don Claudio González y el prólogo de don Miguel Ángel Rodríguez, como Presidente de ANFE.
 - iv. *Temor al ajuste*, de Claudio González, viene a completar este largo camino de dos décadas. La tarea fue larga y penosa, abundaron los obstáculos. Pero el esfuerzo bien valió la pena.¹ Cuando el país necesitó una respuesta ante la necesidad de cambiar de modelo y ante la crisis del período 1980-1981, ya se contaba con una alternativa que no era una ocurrencia o una utopía, sino una opción bien madurada.
2. Las influencias –pensamientos y experiencias– del extranjero fueron también muy útiles. Dos de ellas deben resaltarse:
 - i. El milagro alemán era ya un hecho evidente. La política económica basada en el llamado ordoliberalismo, centrado en la Universidad de Friburgo, con importantes raíces austriacas, le había permitido al pueblo alemán levantarse después de la tragedia de la Segunda Guerra Mundial.

1 En 1984 ANFE publicó el libro *Liberalismo*, conmemorando los 25 años de su fundación. En esta obra se recopila buena parte del pensamiento que sirve de base para elaborar el nuevo modelo.

- ii. Los fracasos del modelo de sustitución de importaciones y del intervencionismo estatal exagerado en otros países, se fueron conociendo también en Costa Rica. Dichas experiencias ponían al rojo vivo los problemas de un sistema político, social y económico basado en el gremialismo, el paternalismo y el populismo.

Ambas influencias externas obligaron a los costarricenses a poner la "barba en remojo".

3. La crisis económica de los años 1981 y 1982 había alcanzado proporciones de gran magnitud. El desempleo abierto había llegado al 9 por ciento, los salarios reales cayeron en una tercera parte, la inflación rondaba el 80 por ciento al año, el valor del dólar estadounidense pasó de ₡8,60 a más de ₡ 40, la deuda externa no podía atenderse y se había cortado el flujo de recursos financieros del exterior al país. Los efectos de la crisis se hacían sentir sin misericordia. Todos los grupos sociales sufrían las consecuencias de la crisis y estaban conscientes de la necesidad de aceptar ciertos sacrificios. La crisis se había generalizado de tal manera que no había posibilidad, para nadie, de salir indemne. Todos los grupos sociales debían asumir parte del costo de solventar la crisis. Hoy cabe plantearse, retrospectivamente si acaso, de no haberse cometido los errores de política económica en los años 1978-1982, se hubieran dado las condiciones sociales y políticas necesarias para intentar el cambio del modelo de desarrollo. La pregunta no tiene una respuesta precisa. Pero sí puede afirmarse, sin embargo, que el cambio de modelo de desarrollo se facilitó debido a las circunstancias calamitosas que enfrentaba la sociedad costarricense.

La acción

Dadas, de una parte, las circunstancias aciagas del país y, de otra, la disponibilidad de un planteamiento alternativo al modelo de desarrollo aplicado en las últimas décadas, se echó a andar el período de transición en pos del cambio de modelo económico. De la elaboración de las ideas y del pensamiento se pasó a la acción concreta, a la toma de decisiones específicas.

La acción debía basarse en dos ideas básicas, sencillas y transparentes que contrastaban de manera radical con las del modelo de desarrollo anterior:

- a) En el caso del modelo anterior, el proceso de desarrollo debía girar en torno al crecimiento "hacia adentro". El proteccionismo arancelario debía proteger la producción nacional, en todos los sectores y actividades, frente a los bienes y servicios importados.

En el caso del nuevo modelo, por el contrario, el desarrollo debía ser "hacia fuera". Los países, sobre todo cuando son tan pequeños como Costa Rica, necesitan integrarse activamente a la economía internacional, tanto desde el punto de vista comercial (importar y exportar) como desde el financiero (libre movilidad de capitales). Dicha integración a la economía internacional, representa una condición *sine qua non* para lograr el desarrollo económico. Así, la apertura y la globalización son el sustento cotidiano del nuevo modelo.

- b) En cuanto al papel del Estado, el contraste entre ambos modelos es evidente.

En el antiguo modelo el Estado:

- Desempeña un papel altamente intervencionista: productor, benefactor, clientelista, distribuidor, paternalista, concertador, es decir –para usar la terminología del Profesor Deepak Lal– depredador.
- Es instrumentalizado por grupos de interés particulares, con el propósito de utilizar el poder coercitivo para favorecer sus intereses particulares, en detrimento de los intereses generales del país.
- Se caracteriza por su sobredimensionamiento, su ineficiencia y su ineficacia.

El énfasis se pone entonces en tratar de crear “ganadores” y en criticar las deficiencias del mercado (“*market failures*”).

El nuevo modelo le asigna un papel diferente al Estado, mediante acciones como:

- Fortalecer el Estado de derecho (validez de los contratos, derechos de propiedad, justicia pronta y cumplida).
- Mantener las libertades fundamentales, para promover los procesos de innovación y de cambio de parte de los agentes económicos.
- Crear las condiciones, valga decir, las instituciones, para mantener un alto grado de competencia interna y externa, asegurar el funcionamiento de los mercados y, asimismo, garantizar ciertas condiciones básicas a toda la población (por ejemplo, la seguridad social).

Se trata así de dar un papel de fundamental importancia al Estado pero, a la vez, limitado, dada la frecuencia de sus deficiencias (“*government failures*”).

En vista de estas diferencias, la acción –relativamente acelerada en los años ochenta, bastante más lenta en la década de los años noventa– se centró en las siguientes áreas:

1. Eliminar los principales desequilibrios macroeconómicos, herencia de la crisis de 1980-1981. Así, se controló la inflación y la devaluación, y además, se redujo sustancialmente la tasa de desempleo y el nivel de la pobreza.
2. Llevar a cabo la reforma del sector financiero:
 - los bancos estatales dejaron de ser simples ejecutores del programa crediticio del Banco Central;
 - se fortaleció el sector financiero privado;
 - el Banco Central usó en menor medida los instrumentos de control monetario de tipo directo y comenzó a adoptar más bien medidas cuyo efecto es indirecto, como las operaciones de mercado abierto.
3. Establecer un nuevo régimen cambiario, a saber el de las minidevaluaciones, que durante casi veinte años ha funcionado de manera bastante razonable.
4. Realizar la apertura comercial unilateral.
5. Proceder a la renegociación de la deuda pública externa.
6. Eliminar la mayoría de los impuestos de exportación.

7. Simplificar el sistema de fijación de salarios mínimos: de 400 categorías se pasó a 80.
8. Eliminar el sistema de control de precios a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y del Consejo Nacional de Producción (CNP).
9. Cortar el cordón umbilical del CNP y de CODESA (Corporación de Desarrollo S.A.) con el Banco Central.
10. Finalmente, se concertó la paz y se echó a andar el proceso de democratización en Centroamérica. Este último hecho tuvo efectos importantes para la inversión extranjera directa y para la actividad del turismo.

¡Es evidente que buena parte de la década de los ochenta no representó, en el caso de Costa Rica, una década perdida!

En los años noventa la situación se complicó considerablemente y el avance del nuevo modelo fue más lento y además hubo traspiés significativos. Sin embargo, se lograron avances importantes, tales como:

- La apertura de la cuenta de capital. Esta medida tuvo gran repercusión, a pesar de lo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) diga en la actualidad, al permitirle a los ahorrantes diversificar su portafolio de activos y a los empresarios su cartera de pasivos. Además, con ello se dio mucha mayor confianza a los inversionistas extranjeros, pues ellos no van a los países en donde se les permite entrar, sino mucho más a aquellos otros en donde se les permite salir sin dificultades cuando así lo deseen.
- El rompimiento del monopolio estatal de las cuentas corrientes.
- El establecimiento de generadores privados de electricidad.
- La ruptura del monopolio estatal de los fondos de pensiones, al permitirse la creación de operadoras privadas de pensiones.
- El avance significativo del proceso de apertura comercial, con la firma de tratados comerciales con Chile, México, Canadá y República Dominicana.
- Pero no mucho más. Las grandes tareas pendientes no se pudieron llevar a cabo.

Hacia el atascamiento

¿Por qué no se pudo avanzar más rápidamente?, ¿qué sucedió?, ¿por qué se estancó el proceso de cambio? No pretendo dar respuesta a estas preguntas complejas y llenas de aristas. Me limitaré más bien a enumerar algunos temas que deben ser tomados en cuenta para dar respuesta a esas interrogantes. De hecho, sería muy conveniente llevar a cabo pesquisas adicionales sobre estos temas, a fin de comprender mejor la evolución del proceso del cambio de modelo de desarrollo económico.

Como sucede con frecuencia, la enumeración siguiente muy posiblemente no resulte satisfactoria, ya sea porque falten ciertos temas, ya sea porque sobren algunos de ellos. Pero al fin y al cabo debe hacerse el intento. Posteriormente, otras personas ayudarán a enmendar los errores. Máxime si se tiene en cuenta que las respuestas tentativas con frecuencia plantean nuevas preguntas.

Tema 1. Si bien se ha avanzado considerablemente en la aplicación del nuevo modelo, con la adopción de las medidas señaladas en párrafos anteriores, aún queda un largo camino por recorrer para completar la sustitución del viejo modelo por el nuevo. Hoy contemplamos una superposición de modelos, en la cual subsisten importantes elementos del nuevo modelo a la par de otros, no menos importantes, del viejo modelo, tales como los monopolios estatales en el campo de los seguros, las telecomunicaciones y la electricidad, controlados, en buena parte, por los sindicatos de empleados públicos; la importación y refinación de petróleo; el seguro estatal a favor de los bancos estatales; el proteccionismo arancelario, sobre todo de productos de origen agropecuario; las estructuras monopolísticas privadas, consecuencia, principalmente, del proteccionismo arancelario; la discriminación a favor de las empresas ubicadas en las zonas francas; la fijación de salarios mínimos para un número excesivo de categorías de empleos y la "tramitología" excesiva y frondosa.

Esta situación acarrió dos tipos de problemas:

- i. El nuevo modelo no puede rendir sus beneficios porque algunas de las medidas necesitan de la adopción simultánea de otras reformas para dar sus frutos. La reforma A rinde sus beneficios solo si también se adopta la medida B. Como la aplicación del nuevo modelo está a medio camino, sus ventajas no pueden percibirse a cabalidad. El problema no consiste en que se hayan hecho demasiadas reformas, sino que por el contrario, en la necesidad de ampliar y profundizar el proceso de cambio.
- ii. Al subsistir elementos del viejo modelo, sus efectos negativos aun se siguen dando.

Ahora bien, como la percepción en muchos círculos es que el nuevo modelo ya ha sustituido el anterior, entonces los efectos negativos de la aplicación parcial del nuevo modelo, así como aquellos que ocurren debido a la persistencia de elementos importantes del viejo modelo, se achacan al nuevo modelo y se utilizan para oponerse al proceso de cambio.

Tema 2. No se ha podido ejecutar un programa para mejorar la calidad del Estado. Esto se debe al sobredimensionamiento del sector público y a la falta de un sistema de incentivos para los funcionarios públicos. El desprestigio del Estado es notorio. No puede hacer bien cosas pequeñas, como repartir placas de automóviles o rellenar huecos en las calles, menos aun puede cumplir con tareas básicas para el adecuado funcionamiento del nuevo modelo. Tal es el caso del Estado de Derecho, condición necesaria del nuevo modelo. Por razones institucionales, legales y financieras, el Estado no cumple eficientemente funciones básicas de seguridad de personas y bienes. El Estado ha llegado a ser parte del problema y no de la solución. El nuevo modelo no puede avanzar a paso sostenido sin un Estado eficiente, que junto con el sector privado, formen una yunta de bueyes capaz de tirar hacia delante la carreta del progreso nacional.

Tema 3. El nuevo modelo ha sido, hasta cierto punto, víctima de su propio éxito. Debido a los desequilibrios macroeconómicos y a la deuda externa agobiante, el país se vio ante la necesidad de recurrir a fuentes financieras institucionales del extranjero. En esa época el país dependía, sin duda, de una compleja red de relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los bancos comerciales y los gobiernos amigos (AID). El apoyo financiero de estas fuentes de financiamiento tuvo una importancia primordial en la década de los ochenta. Sin esta ayuda, el costo de la crisis de 1981-1982 hubiera sido mucho más elevado.

Ahora bien, las condicionalidades para obtener esta ayuda externa apuntaban, en la gran mayoría de los casos, en la misma dirección de quienes en esa época laboraban arduamente por cambiar el modelo de desarrollo. Sin embargo, el país logró mejorar su desempeño macroeconómico, renegociar su deuda externa, dismantelar parcialmente el proteccionismo arancelario y crear un sector financiero privado, de manera tal que fue posible independizarse de dichas fuentes de financiamiento. Hace ya muchos años Costa Rica no suscribe acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el saldo de la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial ha disminuido, el país no recurre a créditos de la banca comercial, ni tampoco a ayudas de gobiernos amigos, con la excepción de Taiwán. Pero entonces quienes trataban de cambiar de modelo, perdieron un poderoso aliado para empujar hacia adelante el proceso de cambio.

Tema 4. Se ha generado cierta “fatiga” ante el proceso de cambio. Y entonces quienes se oponen al proceso razonan de esta manera: si estamos más o menos bien, entonces ¿por qué arriesgarnos a nuevos cambios? ¿Por qué crear nuevas incertidumbres y asumir nuevos riesgos? Si algo funciona más o menos bien ¿por qué cambiarlo? En efecto, los indicadores de desarrollo humano del país aun son satisfactorios y, en los últimos 18 años, Costa Rica es uno de los pocos países de América Latina que no ha experimentado crisis inflacionarias, ni de balanza de pagos, ni cambiarias. Temen el peligro de ser demasiado ambiciosos. Y auguran que por tratar de llegar a ser el primer país desarrollado latinoamericano bien podría perderse uno de los primeros lugares como país en vías de desarrollo. ¡Machete quedate quieto en tu vaina!

Se hace caso omiso, empero, de que la quinta parte de las familias del país es pobre, que la clase media no puede llenar sus expectativas mínimas, que las patologías sociales corroen el tejido social, que el Estado no cumple su cometido y que la deuda pública es una verdadera bomba de tiempo. Pero para oponerse al cambio, aquellos argumentos prevalecen sobre estos.

Tema 5. La caída del muro de Berlín deja a la izquierda nacional desorientada, sin norte. Antes de ese acontecimiento histórico, existía un sistema político social y económico alternativo que funcionaba, que daba resultados, a base de la planificación central y de la dictadura de la nomenclatura –partido comunista más las fuerzas armadas–. Había algo concreto que copiar y que proponer. Después de la caída del muro, la izquierda nacional se quedó sin mensaje.

En otros países la izquierda ausculta correctamente el signo de los tiempos. Tal es el caso de España (Felipe González y el Partido Socialista), Inglaterra (Tony Blair y el Partido Laborista) y, hasta el momento, Brasil (Lula y el Partido de los Trabajadores). En efecto, en esos casos se trata de enmendar errores del modelo anterior mediante la adopción del nuevo. Se trata de una posición crítica con respecto al pasado y constructiva de vista al futuro.

En Costa Rica, por el contrario, la izquierda ha sido incapaz de mantenerse apegada al fenecido modelo moscovita o de articular un nuevo planteamiento coherente y realista. Tampoco ha propuesto enmiendas a los errores del modelo GPP (gremialismo, paternalismo, populismo) o a la economía de mercado, ni ha ayudado a aplicar el nuevo modelo. Su objetivo consiste en destruir lo que existe, sin proponer otro modelo para sustituirlo. Se habla, sí, de otros mundos posibles, pero no se indica cómo pasar de la situación actual a la nueva.

Tema 6. El debilitamiento de las organizaciones políticas, especialmente de las dos tradicionales –el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)– ha sido notorio. Otrora ellos lograron ponerse de acuerdo sobre temas importantes relacionados con la adopción del nuevo modelo tales como la aprobación de los dos primeros programas de ajuste estructural (PAE) con el Banco Mundial y la renegociación de la deuda pública externa. En la actualidad, decisiones de esta naturaleza serían difíciles de visualizar. Estos dos grandes movimientos políticos nacionales giraron en torno a líderes carismáticos, como Figueres y Calderón, y estuvieron integrados por un amplio espectro ideológico desde la izquierda hasta la derecha. Desaparecidos los caudillos, esos movimientos no han logrado concretar su transición a partidos políticos de corte ideológico. Poco a poco dejaron de ser trincheras para defender ideas y se transformaron en escaleras para alcanzar posiciones personales. Así, el acuerdo, durante la administración Figueres Olsen, entre los hijos de los caudillos, fue severamente criticado, las propuestas del expresidente Figueres Olsen para cerrar determinadas instituciones y para privatizar otras, planteadas en su discurso de diciembre de 1996, no pudieron llevarse a cabo en ninguno de sus extremos por la oposición surgida dentro del propio PLN. Igualmente el planteamiento del expresidente Rodríguez Echeverría sobre el sector de telecomunicaciones y de energía sufrió serios traspiés.

Ahora bien, el vacío que han dejado los movimientos políticos tradicionales ha sido llenado rápidamente por otros partidos políticos y por grupos de presión de la llamada “sociedad civil”, todo ello con el propósito de compartir el poder antes concentrado en el PLN y el PUSC.

Tema 7. Las malas experiencias acaecidas en otros países –por ejemplo, en el ámbito de las privatizaciones– se han tomado como argumento en contra de la aplicación del nuevo modelo en Costa Rica.

Tema 8. La proliferación de las patologías sociales –tales como la delincuencia internacional, el tráfico de drogas, la corrupción y el lavado de dinero– se han querido relacionar con el nuevo modelo. Para efectos prácticos, todos los males habidos y por haber, se le achacan al nuevo modelo, aun cuando algunos de dichos problemas ya existían desde muchos antes.

Tema 9. El “empate” político e ideológico que se ha dado en el país, ha conducido al inmovilismo, la inacción y el “cortoplacismo”. El país se parece a una carreta atascada en medio de un río: no se puede retroceder a la ribera de donde se partió, pero tampoco puede avanzarse hasta su destino a la otra orilla del río. Inmovilizada así, se corre el grave riesgo de que una “cabeza de agua” la arrastre río abajo y la desarme. Una amplia diversidad de grupos de presión con intereses muy variados ha logrado la capacidad suficiente para decir no –es decir para obstaculizar la acción– y muy pocos, casi ninguno en realidad, tiene la capacidad de decir sí y echar a andar la carreta. En palabras de Rodolfo Cerdas “...cualquier grupo medianamente organizado (tiene) el poder de detener las iniciativas ajenas que le disgustan, aunque carezca de fuerza para sacar adelante las propias... el carro del Estado sigue cuesta arriba y en neutro” (*La Nación*, 9 de marzo de 2003). Así, decir no es un deporte nacional y decir sí se considera una debilidad. Se ha llegado a una situación en que casi todos pierden y muy pocos ganan, en vez de ser al revés.

Tema 10. Importantes grupos empresariales y profesionales liberales se han declarado acérrimos defensores del *statu quo*, y en consecuencia opuestos, sin cuartel, al nuevo modelo. Como tales han representado un obstáculo adicional significativo para aplicar el nuevo modelo. Esos grupos han considerado que su situación económica, social y política se vería en peligro si se llegara a cambiar de modelo. En efecto, buena parte de los beneficios que ellos percibían gracias al proteccionismo

arancelario, a los subsidios y las exenciones fiscales, así como a otras ventajas y granjerías por el estilo, estaba en peligro. Su temor al ajuste se pone de manifiesto al oponerse a las nuevas medidas, al ejercer influencia persistente sobre gobernantes y legisladores, medios de comunicación e instituciones financieras internacionales; asimismo, al recurrir al cierre de carreteras y a la toma de puertos. Poner en peligro al Estado de Derecho no pareciera preocuparles gran cosa. Ante esta situación, muchos empresarios se encuentran en una situación difícil cuando tratan de apoyar el nuevo modelo. En efecto, si ellos recurren al FMI, ¿por qué los sindicatos no van a hacer lo mismo ante la OIT?, si los empresarios cierran carreteras y toman puertos para defender sus intereses de grupo ¿por qué entonces se critica a los sindicatos cuando bloquean las calles?

En síntesis, la aplicación del nuevo modelo ha encontrado OBSTÁCULOS importantes:

- La ineficiencia del Estado.
- La adopción de medidas de manera parcial e incompleta.
- La persistencia de medidas (y efectos negativos) correspondientes al viejo modelo.
- Las malas experiencias del extranjero (privatizaciones, por ejemplo).
- La pérdida de aliados, como por ejemplo las instituciones financieras internacionales.
- La falta de capacidad de acción debido al empate político e ideológico.

Además, LA OPOSICIÓN ha venido de varios campos:

- Los grupos empresariales, sindicales, profesionales y políticos cuyo poder, prestigio y situación socioeconómica se verían peligrar si el nuevo modelo se aplicara de verdad.
- Las agrupaciones y asociaciones nacionales y extranjeras de todo tipo (religioso, cultural, social, económico) han tratado de achacarle al nuevo modelo todos los males habidos y por haber, aun aquellos que ya existían antes de la formulación del nuevo modelo.
- La desorientación de la izquierda del país le ha impedido participar de forma constructiva en la aplicación del nuevo modelo, tal como ha sucedido en otras latitudes.

Todo lo anterior ha llevado a Carlos Alberto Montaner a referirse al caso Costa Rica como el de un modelo fallido (*La Nación*, 16 de febrero de 2003).

Reflexiones finales

¿Se dan acaso las condiciones políticas necesarias para poder sacar la carreta del atascadero? Ello con el propósito, entre otros, de:

- racionalizar y mejorar la productividad (eficiencia y eficacia) del sector público;
- resolver el problema de las finanzas públicas, incluidas las pérdidas del Banco Central;
- reducir la pobreza;
- profundizar y ampliar la integración de la economía nacional a los mercados mundiales.

No pareciera ser este el caso. En efecto, la lucha de los grupos y gremios por instrumentalizar el Estado, a fin de hacer prevalecer sus intereses particulares, con frecuencia espurios, por encima de los intereses generales de todos los costarricenses, está a la vista cotidianamente.

Por ello la libertad política (democracia) y la libertad económica (economía de mercado) se ven gravemente amenazadas. Ante estas circunstancias deben hacerse algunos comentarios.

Primero, no debe haber campo para la desesperanza. El futuro siempre es incierto y lleno de signos de interrogación. La lucha por la libertad nunca tendrá fin; a pesar de ciertas victorias o derrotas, ambas serán de carácter transitorio. Habrá períodos de oscuridad durante los cuales la libertad se verá amenazada y otros en los cuales la libertad brillará.

La lucha por acumular poder, es decir por negar la libertad, será permanente. La naturaleza humana seguirá siendo igual: afán de acumular poder y usarlo para imponer a los demás ideas y puntos de vista (culturales, religiosos, políticos, económicos). Los enemigos de la libertad siempre estarán a la vuelta de la próxima esquina listos a dar un nuevo zarpazo.

Segundo, no hay modelo de desarrollo económico perfecto, ni ninguno que se aplique a cabalidad. La realidad siempre impedirá la aplicación completa de algún modelo de desarrollo. Se cometen equivocaciones constantemente debido al exceso de entusiasmo, a la ignorancia o a la falta de información. La política económica es una obra humana y como tal está sujeta a múltiples errores.

Tercero, no existe una receta (conjunto de medidas) de aceptación general para lograr el desarrollo económico. Si las circunstancias –el resultado de la pugna entre quienes desean mantener el *statu quo* y quienes promueven el proceso de cambio– y las instituciones son propicias y las personas adecuadas se encuentran en el momento preciso en el lugar requerido, entonces y solo entonces se alcanzará un desarrollo económico satisfactorio.

Cuarto, es necesario evitar caer en las trampas semánticas o conceptuales. No debería dedicarse demasiado tiempo a disquisiciones sobre políticas, estilos y modelos de desarrollo. Tampoco debería ponerse énfasis desmedido en la elaboración del listado de factores y elementos de los cuales depende el proceso de desarrollo económico. La tarea realmente importante consiste en determinar los problemas concretos que obstaculizan e impiden el desarrollo económico y centrar la atención y la voluntad en las medidas necesarias para resolverlos. La acción, sin duda, debe supeditarse al pensamiento, pero no debe posponerse hasta tanto se llegue a acuerdos sobre un tema específico. Resolver problemas concretos es la tarea más urgente, antes que participar en batallas ideológicas sobre políticas, estilos o modelos de desarrollo económico.

Quinto, la actitud no puede ser pesimista. Ser optimista, aunque difícil, es un imperativo moral.

Referencias bibliográficas

ANFE. (1984). *Liberalismo*. San José: Asociación Nacional de Fomento Económico.

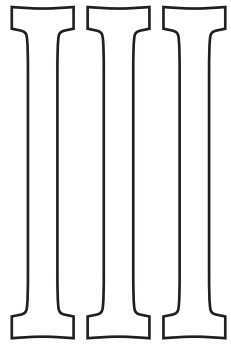
_____. (1980). *El modelo económico costarricense*. San José: Asociación Nacional de Fomento Económico.

Rodolfo, Cerdas. (2003). "Columna Ojo Crítico", en *La Nación*, 9 de marzo del 2003.

Claudio, González-Vega. (1983). *Temor al ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los setentas*. San José: Academia de Centroamérica.

Miguel Ángel, Rodríguez. (1967). *El orden jurídico de la libertad*. San José: Universidad de Costa Rica.

_____. (1963). *El mito de la racionalidad del socialismo*. San José: Universidad de Costa Rica.



¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? De las protestas a las propuestas*

“... nos aboquemos de inmediato a responder a la demanda muy real de una nueva economía y de una nueva política ...”
Jorge Arturo Chaves, *La Nación*, 4 de octubre del 2007.

Introducción

1. Con cierta frecuencia, se escuchan voces en el sentido de la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo vigente, por otro que permita crear una nueva economía y una nueva política, para usar la expresión de Jorge Arturo Chaves. La Conferencia Episcopal, recientemente, ha retomado, casi a pie juntillas, la redacción de Chaves al referirse a la necesidad de “... una nueva manera de hacer política y de conducir la economía, un nuevo modelo de desarrollo...” (*La Nación*, 18 de octubre del 2007). Elementos de un “nuevo” modelo se encuentran, al parecer, desperdigados en conferencias, discursos, artículos y exposiciones. Sin embargo, no existe aún un planteamiento sistemático, correspondiente a una visión de conjunto sobre este tema. Sí está claro el descontento existente con algunos resultados económicos y sociales en Costa Rica. ¿Significa eso acaso la necesidad de cambiar radicalmente de modelo o, por el contrario, se trata de hacer ajustes al modelo existente? Este es, sin duda, un tema central. Vale la pena ahora tomar diversas piezas e intentar armar un “nuevo” rompecabezas, con el objeto de explorar si es o no posible armonizar el pensamiento de la sociedad costarricense, mediante un diálogo entre distintos grupos hoy en desacuerdo. Este es el propósito de estas líneas. Se trata de una tarea evidentemente preliminar e incompleta. Es un primer intento para fomentar la reflexión y provocar el diálogo.
2. Es importante dejar claro los temas que no serán abordados en el día de hoy.
 - i. ¿Qué debe entenderse por un “nuevo” modelo y cuándo se está ante un “nuevo” modelo?
 - ii. ¿Cuándo se hace referencia a “modelo”, “estilo” o “estrategia” de desarrollo se está hablando de lo mismo?
 - iii. ¿Cuáles son los elementos constitutivos de un modelo?

* La mayoría de las ideas de la introducción y de la primera sección se tomaron de la exposición en un seminario de CIAPA el 6 de diciembre del 2007. La segunda sección se añadió después. El autor desea agradecer las sugerencias y comentarios de los participantes en dicho seminario. La responsabilidad de los puntos de vista expuestos en este trabajo recaen solo sobre el autor.

- Objetivos de “largo plazo”,
 - Objetivos “intermedios”,
 - Instrumentos a utilizar para alcanzar los objetivos,
 - Prioridad (secuencia) en cuanto a los objetivos y en cuanto a la manera (oportunidad, intensidad) de utilizar los instrumentos a la luz de los medios disponibles (humanos, institucionales, políticos, financieros) y de las circunstancias específicas imperantes (aquí y ahora).
- iv. ¿Existe realmente solo “un” nuevo modelo o son “varios” o “muchos” los nuevos modelos?
- v. ¿Por qué cambiar de modelo?
- ¿Basta con que los obispos se refieran a “un clamor del pueblo” o a que Chaves haga mención “a la demanda muy real” por un nuevo modelo? ¿O es necesario ahondar más sobre este tema?
- vi. ¿Cuál procedimiento debe adoptarse a fin de establecer un “diálogo nacional” para superar la supuesta “polarización social” existente y así poder construir un “consenso nacional” acerca de la nueva “visión país”? A partir de la cuál se decidiría sobre un nuevo “modelo”, “acuerdo”, “proyecto” o “pacto” nacional que se adoptaría y se pondría en vigencia.
- vii. ¿Cuál camino deberá seguirse para llevar a cabo el proceso de transición de la situación actual a la “nueva”, caracterizada por la justicia, la solidaridad, la equidad, la inclusión y la participación?

En esta oportunidad el énfasis se pone en la acción –medidas específicas, decisiones concretas– más que en las disquisiciones conceptuales, las cuales, sin duda, son muy importantes y podrán ser tema de discusión otro día.

3. Varias observaciones preliminares son pertinentes.

- i. En la actualidad coexisten yuxtapuestos elementos de al menos tres modelos: el “agro exportador”, el de “sustitución de importaciones” (gremialismo, paternalismo, populismo) y el de “liberalización económica”. Algunos elementos de esos modelos son contradictorios e incompatibles entre sí pero en la realidad ahí están. Cuando ahora se habla de establecer un “nuevo” modelo ¿debería entenderse acaso que se trataría de echar al cesto de la basura la situación vigente, es decir los elementos de los tres modelos citados? o más bien ¿se trataría de modificar y eliminar algunos de esos elementos, mientras otros subsistirían al lado de los correspondientes al “nuevo” modelo, cuyo nombre queda aún por acuñar?
- ii. No se hace referencia a las propuestas cuyo objetivo principal consiste en “reformular” el sistema vigente. Tal, por ejemplo, la posición del obispo Ulloa al proponer una “Agenda Social, materializada en un cuerpo de leyes, que promueva y ayude a los sectores afectados más empobrecidos del país” (Eco Católico, 14 de octubre del 2007). Ni tampoco a quienes desean ya sea “mitigar” los efectos negativos del TLC (carta del 10 de octubre del 2007 de don Ottón Solís a don Oscar Arias) o bien “potenciar” los beneficios de dicho tratado (carta de don Oscar Arias a don Ottón Solís, 16 de octubre de 2007). Igualmente, el planteamiento de UCCAEP Diez mandatos impostergables con visión de largo plazo para el futuro desarrollo del país, de marzo del 2006, ya que tiene por objeto, mejorar el funcionamiento y los resultados del actual modelo y no cambiarlo. Tampoco se considera el documento Algunas Ideas sobre el Desarrollo, presen-

tado por don Ottón Solís a la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio (9 de marzo 2006), por cuanto tiene más el carácter de un programa de gobierno que el de una propuesta para cambiar el modelo de desarrollo.

iii. Por falta de espacio, se han dejado de lado cuatro propuestas que sí tienen el propósito de cambiar de modelo.

- Desde el punto de vista de la política económica, se ha dejado de lado el posible objetivo de exacerbar las contradicciones internas del sistema capitalista, para acelerar su derrumbe y sustituirlo por algo distinto. Y, desde el punto de vista de los modelos, se ha dejado de lado aquel que se caracteriza por la propiedad estatal de los medios de producción y por la economía de dirección central, típico de la antigua URSS.
- Emparentado con el enfoque anterior, tampoco, se toma en cuenta la exposición sobre el modelo hecha por parte de Eduardo Lizano en Política Económica y Desarrollo Nacional, Memoria del Congreso Nacional Agropecuario, Agricultura Costarricense al 2020, mayo 2000, pp. 23-48.
- Asimismo se ha considerado la propuesta de los sectores productivos de agosto del 2003, en el documento Costa Rica hacia la tercera República, Frente a los desafíos del siglo XXI.
- Finalmente, también se ha dejado de lado el enfoque que podría denominarse “liberal” o “neoliberal”, ya sea en su concepción “pura” o en otra quizás más “razonable”. Las diferencias de ambos planteamientos se encuentran en el trabajo de Jorge Guardia, El Consenso de Washington, 2007, *mim.*

El “nuevo” modelo, descrito en las páginas siguientes, pretendería ser más “modesto”, más “tropical”¹ y, por consiguiente, más “palatable”.

4. A continuación se intenta una enumeración de medidas concretas, aparentemente parte de un “nuevo” modelo. Enumerarlas no significa, de ninguna manera, aceptarlas de parte de quien escribe estas líneas. Algunas de ellas, dependiendo de su formulación concreta, podrían ser aceptadas. Sin embargo, la aplicación de la gran mayoría de ellas acarrearía, en el muy corto plazo, consecuencias sociales, políticas y económicas muy perjudiciales para la población del país. Especialmente dañinas resultarían para las condiciones de vida de los grupos sociales de más bajos ingresos, es decir de los pobres.

1 En otras latitudes, como era de esperarse, se han planteado propuestas semejantes. El Premio Nobel James E. Meade hizo sus propuestas en *The Intelligent Radical's Guide to Economic Policy, The Mixed Economy*, 1975. Los aportes de Anthony Giddens, por otra parte, son bien conocidos (*La tercera vía, La renovación de la social democracia*, 2000). Propuestas más recientes pueden consultarse en David Held, *Global Covenant, The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, 2004 y Richard Sandbrook et al., *Social Democracy in the Global Periphery*, 2007. Varias décadas antes ya Henry C. Simons había hecho su propio planteamiento en *A Positive Program for Laissez Faire: Some Proposals for a Liberal Economic Policy*, Public Policy Pamphlet No. 15, ed. Harry D. Gidionse, Univ. Chicago Press, 1934; publicado también como capítulo II de la obra de Simons *Economic Policy for a Free Society*, Univ. Chicago Press, 1948.

Propuestas: medidas y decisiones

Para rescatar la "soberanía" de la política comercial externa

- a) Renegociar todos los tratados comerciales suscritos por Costa Rica, incluidos los centroamericanos, con el propósito de establecer el comercio "justo", "solidario" o "equitativo" (sobre este concepto véase el Anexo 1) como elemento central. Los tratados comerciales que por algún motivo no pudieran renegociarse serían denunciados.
- b) Recuperar el instrumento de los aranceles aduaneros como elemento clave para la política de comercio exterior del país.

La utilización de los impuestos de aduana (proteccionismo) tendría por objetivo:

- proteger a los productores nacionales,
 - salvaguardar la salud de los costarricenses,
 - cuidar el medio ambiente,
 - resguardar los recursos naturales.
- c) Costa Rica debería separarse, al menos temporalmente, de la Organización Mundial del Comercio hasta tanto esta institución no tenga como propósito principal promover el comercio "justo" en la economía internacional.

Para rescatar la "soberanía" (y la "seguridad") alimentaria

- a) El CNP establecería precios mínimos de compra para un conjunto de productos agrícolas de la canasta básica. El precio mínimo sería tal que garantice a los pequeños agricultores una vida "digna". El CNP vendería a los consumidores estos productos a precios que no perjudiquen el nivel de vida de la población pobre del país. Si hubiera alguna diferencia entre el precio de compra y el de venta, el monto de la pérdida sería incluida en el presupuesto nacional y así el CNP podría hacer frente a sus compromisos financieros.

Para llevar a cabo este programa:

- el CNP establecería agencias de compra en diferentes puntos del territorio nacional y,
 - el CNP tendría acceso directo al financiamiento del Banco Central para obtener los recursos requeridos por el programa de sustentación de precios.
- b) El país debería autoabastecerse de todos los alimentos incluidos en la canasta básica. Dichos productos podrían importarse solo en casos de emergencia nacional.
 - c) El Banco Central velaría para que la tasa de interés de los préstamos concedidos por los bancos, públicos y privados, a las micro y pequeñas empresas y a las familias de escasos recursos no sobrepase el nivel de la inflación anual.

Para rescatar la “soberanía” financiera

El Banco Central cambiaría su política “monetarista” pasiva por una “desarrollista” activa. Para ello se tomarían las siguientes medidas:

- a) Controlar las entradas y salidas de capitales especulativos, así como regular las remesas al exterior del ahorro nacional.
- b) Regular la inversión extranjera:
 - i. Se establecería un registro de inversiones extranjeras.
 - ii. Toda nueva inversión extranjera o reinversión de las empresas extranjeras ya establecidas en el país, requeriría autorización previa del Banco Central y del Consejo Económico y Social.
 - iii. La legislación sobre inversión extranjera indicaría los sectores y las actividades en que ella no sería permitida.
 - iv. El país denunciará todos los acuerdos bilaterales sobre inversiones (BIT, *bilateral investment agreements*).
 - v. El país dejaría de pertenecer al MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agreement*) del Banco Mundial y al ICSID (*Internacional Center for Settlement of Investment Disputes*). Las inversiones extranjeras deberían someterse solo a la legislación nacional.
- c) Establecer cada año el avío para los productos agrícolas incluidos en el programa de sustentación de precios del CNP, de acuerdo con la evolución de los costos de producción. Estos avíos serían de acatamiento obligatorio para los bancos comerciales, públicos y privados, al conceder sus créditos.
- d) Fijar cada año un tope mínimo de crédito para el sector agropecuario el cual debería ser ejecutado por cada uno de los bancos comerciales, públicos y privados.
- e) Conceder préstamos a las micro y pequeñas empresas por un monto que llegue a representar, al menos, la cuarta parte de la cartera total de préstamos de cada uno de los bancos comerciales, públicos y privados.
- f) Asegurar la propiedad nacional de todos los intermediarios financieros y demás entidades financieras que operen en el territorio nacional. En efecto, ellos deberían ser propiedad de personas naturales costarricenses o bien de personas jurídicas, propiedad de personas naturales costarricenses. Las acciones que después de doce meses aun quedaren en manos de personas naturales o jurídicas que no sean costarricenses serían adquiridas por el Ministerio de Hacienda a un precio fijado mediante arbitraje.
- g) Dejar de ser miembro del Fondo Monetario Internacional en vista de que dicha membresía no es necesaria para el país.
- h) Determinar que financiamiento externo del país provendría del BCIE, BID y CAF, para propósitos de desarrollo y del FLAR, para propósitos de balanza de pagos.
- i) Restablecer CODESA como entidad financiera estatal a cargo del establecimiento de empresas en sectores estratégicos de la economía nacional.

Para rescatar la "soberanía" cultural

- a) Los programas, el nombramiento de personal, los salarios y las tarifas de todas las instituciones educativas privadas (kinder, primaria, secundaria, universitaria y técnica) estarían a cargo del Ministerio de Educación o de CONESUP.
- b) La propiedad de las instituciones educativas privadas debería estar en manos de personas naturales costarricenses. El último punto del párrafo 3F se aplicaría aquí.
- c) El presupuesto de las universidades públicas debería aumentar anualmente hasta alcanzar un monto equivalente a 2 por ciento del PIB.
- d) Los medios de comunicación (radio, televisión, prensa escrita, etc.) deberían ser propiedad de personas naturales costarricenses. El último punto del párrafo 3 F se aplicaría aquí.
- e) Los medios de comunicación cederían, gratuitamente, el 10 por ciento del espacio al Ministerio de Educación Pública, al de Salud y a las universidades públicas para dar cabida a sus programas.

Para mejorar el nivel de vida de los trabajadores

- a) La política de salarios mínimos tendría por objetivo el aumento de los salarios reales. Para este efecto, el ajuste anual de salarios sería equivalente a la inflación más el aumento de la productividad, el cual no sería inferior al 3 por ciento al año.
- b) La convención colectiva sería obligatoria en todas las empresas privadas con más de cincuenta trabajadores.
- c) El control de precios sería una tarea prioritaria del MEIC. El énfasis se pondría en: alimentos, medicamentos, alquileres y vestuario.
- d) La lucha contra los monopolios privados (promoción de la competencia) se redoblaría.
- e) Las empresas de supermercados serían propiedad, exclusivamente, de cooperativas nacionales formadas ya sea por consumidores o bien por micro o pequeños empresarios agropecuarios o industriales.
- f) Las familias de escasos recursos recibirían un subsidio monetario de parte del Estado a fin de que sus hijos, entre las edades de 13 a 17 años, puedan cursar y concluir la enseñanza secundaria.
- g) Las operadoras de pensiones, públicas y privadas, desaparecerían. Los recursos administrados por ellas serían traspasados al régimen de IVM de la CCSS.
- h) En cuanto a las entidades hospitalarias privadas (hospitales, clínicas, etc.):
 - i. deberían ser propiedad de personas naturales costarricenses (el último punto del párrafo 3 F se aplicaría aquí);
 - ii. las tarifas de esas entidades serían fijadas por la CCSS;
 - iii. la CCSS tendría prioridad para comprar los servicios ofrecidos por dichas entidades hospitalarias.

Hacia la democracia “participativa”

- a) Se crearía el Consejo Económico y Social (CES) como organismo desconcentrado de la Asamblea Legislativa.

Sus funciones consistirían en:

- Emitiría criterio no vinculante sobre proyectos de ley relacionados con temas económicos y sociales. Cuando su criterio sea negativo, la aprobación del proyecto de ley, por parte de la Asamblea Legislativa, requeriría el voto de dos tercios de sus miembros.
 - Decidiría acerca de los proyectos de inversión extranjera.
 - Ratificaría el nombramiento de los miembros de las juntas directivas de las instituciones autónomas y empresas estatales hecho por el Consejo de Gobierno o alternatively, elaboraría las ternas para que el Consejo de Gobierno haga dichos nombramientos.
 - Emitiría criterio sobre los planes de mediano plazo y los planes operativos anuales de las instituciones autónomas y empresas estatales. El criterio del Consejo Económico y Social debería ser conocido por las juntas directivas de dichas entidades y la resolución razonada tomada al respecto remitida al CES.
 - El presupuesto del Consejo Económico y Social correría por cuenta de la Asamblea Legislativa.
 - Su composición consistiría en un número limitado de personas ¿20-25? nombradas directamente por las organizaciones representadas en el seno del Consejo Económico y Social.
- b) Se crearía el Congreso Nacional de la Sociedad Civil con amplia representación de las organizaciones locales, regionales y nacionales. Debido a su composición numerosa ¿5.000-6.000 delegados? se reuniría cada 2 o 3 años. Su tarea principal consistiría en el nombramiento de los miembros (¿150-200?) del Consejo Nacional de la Sociedad Civil. Este consejo se reuniría cuando lo considere del caso. Su función consistiría en analizar la evolución socio-política-económica del país y dictaría las directrices del caso a las organizaciones representadas en el Congreso Nacional de la Sociedad Civil. Asimismo, debería nombrar al Comité Permanente de la Sociedad Civil (¿12-15 miembros?). Este comité, asistido por una secretaría técnica, tendría a su cargo las actividades cotidianas, así como el contacto con las dependencias políticas, sociales y económicas del país.
- c) El presupuesto del Congreso Nacional, del Consejo Nacional, del Comité Permanente y de la Secretaría Técnica correría por cuenta de las organizaciones representadas.
- d) El cabildo abierto y el plebiscito se perfeccionarían para dar participación activa a la población de los distritos y de los cantones en los asuntos que les incumbe.
- e) El referéndum se perfeccionaría para dar participación activa a la población de las provincias y del país en los asuntos que les atañe.
- f) Los llamados “comités patrióticos” sustituirían a las asociaciones de desarrollo de la comunidad, a los consejos municipales y comités distritales de los partidos políticos en la función de organizar y capacitar a las bases de la sociedad civil comenzando por las familias de cada barrio.

Reforma Tributaria

- a) El impuesto sobre la renta sería de carácter “universal” en vez de “territorial”.
- b) El margen superior de la escala del impuesto sobre la renta pasaría del 30 por ciento al 50 por ciento, para las personas naturales y las jurídicas.
- c) Las empresas exentas del pago del impuesto sobre la renta, en la actualidad, comenzarían a pagarlo. El aumento se completaría en un plazo de tres años.

Organización del Estado

- a) Todos los monopolios estatales se mantendrían tal como lo están en la actualidad.
- a) Se elaboraría un programa plurianual (¿4 o 5 años?) de inversiones públicas. Este programa incluiría todas las inversiones públicas y todos los recursos financieros disponibles del Sector Público (incluidos los fondos de depreciación). Este programa plurianual debería ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

Hasta aquí lo referente al “nuevo modelo”. En la realidad, existirían diversas variaciones y modalidades según de quien se trate y según las circunstancias concretas. Estos planteamientos y propuestas, enumeradas en los ocho apartes anteriores, configuran a *grosso modo*, los puntos esenciales de ese “nuevo” modelo, distanciado, de manera deliberada, de los fundamentalismos de la “izquierda”, para hacerlo más “palatable”. Ello, sin embargo, no lo hace más conveniente para lograr el desarrollo sostenido –social, político, cultural, económico– de la sociedad costarricense frente a los grandes retos y desafíos del siglo XXI.

¿Y ahora qué sigue?

Después de haber atado cabos (opiniones de aquí y de allá, un buen número de propuestas y diversos puntos de vista) para tratar de elaborar lo que podría denominarse como un “nuevo” modelo, no cabría acaso preguntarse ¿y ahora qué sigue?

La situación actual

El deseo de reformar al actual modelo o de sustituirlo por otro se basa principalmente en dos razones:

- i. Existe un marcado malestar, descontento y desconfianza entre la población, en general, con respecto al modelo vigente. Este desencanto, a la vez, es consecuencia de:
 - La reacción de ciertos grupos de “perdedores” en el proceso económico: menor ingreso real y menores oportunidades de empleo “digno” y estable.
 - La reacción de otros grupos de “perdedores” económicos cuyos intereses empresariales se han visto perjudicados, por ejemplo los proteccionistas.

- El desencanto con los partidos políticos tradicionales por el incumplimiento de promesas electorales y aparición de actos de corrupción.
- Las razones ideológicas invocadas por algunos movimientos sociales.
- La ineficiencia del Estado (gobierno central, municipalidades, instituciones autónomas y empresas públicas) para suministrar servicios públicos de calidad aceptable (seguridad, infraestructura, tránsito, basura, “colas” en la CCSS, entre otros). El Estado no es visto como un ogro filantrópico ni como un ente depredador, controlado por algún interés económico o ideológico, sino más bien como un archipiélago de grupos de burócratas que se han adueñado de algunas instituciones y de ciertos programas para su propio beneficio (empleo e ingreso).
- El temor al cambio, pues, se señala el *statuo-quo* como un valor que los costarricenses tienen en alta estima²¹.

Ahora bien, el malestar y el descontento han sido características permanentes de la opinión pública tanto en Costa Rica como en otros países. En consecuencia, quienes promueven el cambio del modelo basado en este argumento, deberán explicar por qué la naturaleza del descontento actual justifica hoy su cambio.

- ii. El segundo argumento se refiere a los serios problemas sociales, culturales, ambientales, políticos y económicos que enfrenta, en la actualidad, la sociedad costarricense. Estos se achacan al modelo vigente ya sea porque los ha agravado (quienes así piensan, proponen cambios profundos cuando no radicales) o bien porque aunque ha habido ciertas mejorías estas son limitadas y claramente insuficientes (quienes así piensan proponen enmendar y mejorar el modelo vigente).

De hecho, se considera el modelo vigente como incapaz de satisfacer las necesidades mínimas, ofrecer las oportunidades indispensables y garantizar la seguridad (física, jurídica, económica) adecuada de los ciudadanos. De ahí entonces, la imperiosa necesidad de buscar algo mejor o al menos menos dañino.

Ya sea por una razón o la otra o por ambas, encontrar la solución a los problemas actuales y así mejorar el presente y futuro de los costarricenses, ha llegado a considerarse una tarea impostergable.

Las tareas por delante

En el futuro inmediato quedan dos tareas por realizar. Ambas son de gran trascendencia y se refieren a ámbitos de acción muy diferentes. De una parte, los diferentes grupos sociales deben llevar a cabo una intensa labor de carácter interno. De otra, esos mismos grupos deberán participar activamente en un diálogo para tratar de ponerse de acuerdo, todos ellos o una mayoría sobre un conjunto de medidas con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.

2 Este tema requiere más elaboración de parte de quienes lo proponen. En efecto, en el país se han dado cambios muy significativos sin que el temor haya aflorado como un tema de alcance nacional capaz de grandes movilizaciones sociales. Téngase presente a manera de ejemplo, la participación de Costa Rica en el programa de integración económica centroamericana; la apertura comercial unilateral en la segunda mitad de la década de los 80; el desmantelamiento de CODESA; la creación del sector financiero privado; la eliminación del telégrafo (y varios centenares de puestos de trabajo) por la telefonía; la derogación de ciertos monopolios estatales como el de las pensiones y el de las cuentas corrientes bancarias.

a) El trabajo interno de cada grupo (introspección)

Cada uno de los grupos deberá realizar un análisis sistemático sobre los objetivos, instrumentos, políticas y medidas concretas que consideren necesarios. Se trata de una especie de introspección, de decantar ideas. El esfuerzo de estudio, reflexión y discusión interna se centrará básicamente en tres áreas:

i. El diagnóstico de la situación actual:

- ¿Cuáles son los problemas nacionales más acuciantes?
- ¿Cuál es el orden de prioridad? (¿adónde aprieta más el zapato?)
- ¿Cuáles son las causas de los problemas?
- ¿Cuáles son las razones de las prioridades?

ii. Los objetivos de corto plazo (12-18 meses) y los de mediano plazo (3 a 5 años)³

iii. Las medidas y políticas (programas, planes y proyectos) con las cuales se espera alcanzar los objetivos deseados. Se trata de esclarecer las relaciones causales entre los instrumentos utilizados y los objetivos a alcanzar. Deberá examinarse si el conjunto de políticas y medidas significa apuntalar el modelo vigente (enmendar "errores", llenar "vacíos", corregir "deficiencias", tomar medidas "complementarias") o más bien abandonarlo y sustituirlo por otro "nuevo". Al respecto es importante recordar que "nuevo" según el DRAE significa "diferente de lo que antes había; que se ve o se oye por primera vez".

En síntesis, cada uno de los grupos debería dar respuesta a tres preguntas fundamentales, a saber: ¿Qué se quiere? ¿Por qué se quiere? y ¿Cómo alcanzar lo que se desea lograr?

b) La labor conjunta entre los grupos (negociación).

Como cada grupo elaborará su propio modelo y ninguno de ellos tiene suficiente poder para imponerle sus puntos de vista a los demás. El único camino consiste en crear espacios de diálogo para tratar de ponerse de acuerdo sobre determinadas políticas y medidas, incluido el calendario de ejecución y las fuentes de financiamiento. Se requiere, sin duda, "repolitizar" la vida nacional.

Ahora bien, como el consenso es una quimera, pues, no hay posibilidad de poner de acuerdo a todos los representantes de todos los grupos sobre un determinado tema, entonces es necesario configurar alianzas o coaliciones para ponerse de acuerdo. Para que este sistema basado en la mayoría funcione es imprescindible evitar tanto la dictadura de las minorías (posibilidad de las minorías de impedir que las decisiones de la mayoría puedan ponerse en práctica) como la dictadura de la mayoría (decisiones de la mayoría sin dar oportunidad a las minorías de expresar sus puntos de vista o pretender impedir a la minoría ejercer el derecho de objeción de conciencia con respecto a las decisiones de la mayoría sobre determinados temas). Solo así podrá avanzarse, se trate de una democracia "representativa", de una "participativa" o bien de una de tipo "directo".

³ En cuanto al objetivo de largo plazo, este, por lo general, no presenta serias discrepancias entre los diferentes grupos, pues, se trata de lograr el desarrollo integral (cultural, político, social, ambiental y económico) y sostenido con rostro humano, basado en la justicia y la solidaridad, es decir sin dar cabida a la pobreza, la explotación, la marginación y la exclusión.

En los espacios de diálogo es necesario no caer en ciertas tentaciones. Ello podría dificultar concentrarse en lo realmente importante: aunar criterios sobre un plan de acción (medidas y políticas específicas). Concretamente, debe evitarse la discusión acerca de:

- los responsables de la situación actual (buscar chivos espiatorios);
- las razones por las cuales cada grupo acepta una medida o política específica (cada grupo tendrá sus propias razones);
- los resultados que cada grupo espera lograr de la aplicación del plan de acción (cada grupo tendrá diferentes expectativas);
- las bondades y ventajas del modelo que cada grupo está impulsando;
- el establecimiento de objetivos y de metas cuantitativas, la discusión de las cuales no ayuda al objetivo buscado, sea aprobar el plan de acción;
- las elucubraciones metodológicas, las discusiones conceptuales y la cacería de brujas; todo lo cual dificulta mucho poder llegar a concretar acuerdos.

En síntesis, es indispensable buscar acuerdos, parciales y transitorios, entre los grupos. Como se trata de una tarea compleja y difícil, el esfuerzo debe limitarse a lo estrictamente indispensable todo lo demás estorba.

Así, pues, queda claro que una de las tareas prioritarias del país, dadas las circunstancias actuales, consiste en promover y apoyar esos dos procesos. De una parte, promover el esfuerzo de reflexión interna y toma de posiciones dentro de cada uno de los grupos protagonistas del acontecer nacional. De otra, impulsar el diálogo entre dichos grupos a fin de ponerse de acuerdo sobre un plan de acciones concretas en pos del mejoramiento de las condiciones de vida de los costarricenses.

Anexo 1

El comercio "justo", "solidario" o "equitativo"

El concepto de comercio "justo", "solidario" o "equitativo" puede verse desde dos puntos de vista: el de los países en vías de desarrollo y desde el de los países ricos.

a) El enfoque de los países en vías de desarrollo

En este caso el concepto de comercio debería satisfacer, de manera concomitante, las siguientes cinco condiciones:

- i. El país de mayor desarrollo relativo debería dar acceso a los bienes y servicios exportados por el país de menor desarrollo relativo rápidamente (¿3 años?), mientras este último dispondría de un mayor plazo (¿15 años?) para dar acceso a su mercado a los bienes y servicios exportados por el país de mayor desarrollo relativo. Además, el país de menor desarrollo podría, de manera permanente, negar el acceso a ciertos bienes y servicios exportados por el país de mayor desarrollo relativo, si se dan determinadas circunstancias. Así, Canadá debería abrir su mercado a Costa Rica en pocos años, mientras Costa Rica debería abrir el mercado a Canadá más lentamente. De igual manera, Costa Rica debería abrir su mercado a Honduras y Nicaragua rápidamente, mientras estos dos países abrirían su mercado lentamente a los productos costarricenses.
- ii. El país de mayor desarrollo relativo debería aceptar exportar anualmente, al país de menor desarrollo relativo menos de lo que este último vende al primero. Es decir, el comercio entre ambos países debe arrojar un déficit (un superavit) para el país de mayor (menor) desarrollo relativo. Así, Canadá debería aceptar un déficit en su relación comercial con Costa Rica. De igual manera, Costa Rica debería aceptar un déficit en su comercio con Nicaragua y Honduras.
- iii. El país de mayor desarrollo relativo haría una donación anual al país de menor desarrollo relativo equivalente a un porcentaje del volumen de sus exportaciones, a fin de promover el aumento de la oferta exportable del país de menor desarrollo relativo.
- iv. Cada una de las partes contratantes se comprometería a comprar anualmente determinadas cantidades de ciertos bienes a un precio por encima del precio internacional. La diferencia entre este precio "justo" o "solidario" y el internacional sería asimétrica: el país de mayor desarrollo relativo aceptaría pagar una diferencia mayor que la del país de menor desarrollo relativo. Así, Canadá aceptaría pagar a Costa Rica una diferencia mayor de la que Costa Rica le pagaría. De igual forma, Costa Rica aceptaría pagar a Honduras y Nicaragua una diferencia mayor de la que ambos países le pagarían a Costa Rica.
- v. Un país que desee comerciar con Costa Rica debería satisfacer además, las dos siguientes condiciones:

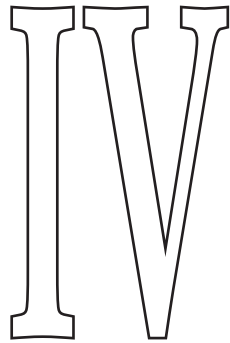
- Su grado de desarrollo y el tamaño de su economía deben ser de tal grado y naturaleza, con respecto a Costa Rica, que no generen enormes diferencias económicas, es decir marcadas asimetrías.
- Su política, en relación con las inversiones sociales, laborales y ambientales, ha de ser mejor a la de Costa Rica, según el criterio de las autoridades costarricenses.

Si alguna de estas cinco condiciones no se cumpliera, entonces Costa Rica denunciaría el respectivo tratado comercial y, asimismo, establecería aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio de manera tal que, para efectos prácticos, se impidan las importaciones.

b) El enfoque de los países ricos

Para los países ricos el concepto sería diferente. En efecto, estos países abrirían sus mercados a bienes y servicios provenientes de los países pobres sólo cuando se satisfagan, simultáneamente, las dos condiciones siguientes:

- i. los costos laborales (salarios, cargas sociales, etc.) en los países pobres hayan alcanzado el nivel del de los países ricos y
- ii. los costos ambientales (emisiones por unidad del PIB) de los países pobres no deberían sobrepasar los de los países ricos.



Liberalismo “puro” y liberalismo “moderado”: temas de convergencia y divergencia*

Eduardo Lizano, en un esfuerzo por sintetizar las coincidencias y divergencias del pensamiento liberal costarricense, elaboró una lista de temas económicos de trascendencia para la elaboración e implementación de la política económica e incluyó en cada uno de ellos cuál sería, en su opinión, la visión de los liberales “puros” y cuál la de los considerados “moderados”. Los temas y las respectivas visiones se reseñan a continuación:

1. Apertura, inserción en la economía internacional

Para el liberalismo puro, se debe permitir el libre comercio (importaciones y exportaciones) de bienes y servicios mediante la eliminación de las tarifas arancelarias y los demás obstáculos no tarifarios al comercio internacional. En esa misma línea, se deben eliminar los impuestos a las exportaciones. Y esa es la misma posición que sostendrían los liberales moderados. Los liberales puros evitarían los tratados comerciales bilaterales y regionales por cuanto representan un obstáculo al libre comercio internacional. En cambio, los liberales moderados sí propiciarían tratados comerciales bilaterales y regionales por representar un paso hacia el libre comercio internacional.

2. Movimientos de capital

Los liberales puros auspiciarían abrir y mantener abierta la cuenta de capital (compraventa de divisas para cualquier propósito, incluyendo entradas y salidas de capital). Los liberales moderados también sostendrían la misma tesitura.

3. Inversión extranjera

Amos grupos coincidirían en permitir la inversión extranjera directa, sin restricciones.

4. Migraciones extranjeras

Los liberales puros consideran que estas deben de ser irrestrictas (libre movilidad de factores). Los moderados, por su lado, piensan que se deben de poner restricciones cuantitativas y temporales a la mano de obra no calificada mientras que las migraciones de mano de obra calificada y profesional deben de ser irrestrictas.

* Nota incluida en Reformas Económicas y el Consenso de Washington. ¿Hacia un nuevo paradigma económico? de Jorge Guardia, 2007.

5. Organización política

Los liberales puros abogan por un régimen de democracia participativa basada en el referéndum donde la Asamblea legislativa tendría un papel muy disminuido. A su vez, los liberales moderados defienden una democracia con régimen parlamentario.

6. Banco Central

Para los liberales puros el Banco Central tendría que desaparecer y se tendría que permitir que cada ciudadano emitiera su propia moneda y ninguna moneda nacional y extranjera tendría poder libertario por ley. Los moderados consideran que la institución debe de mantenerse al igual que el monopolio de la emisión por parte de la entidad. La moneda nacional tendría poder libertario por ley.

7. Régimen cambiario

El liberalismo puro aboga por la flotación libre de las monedas nacionales mientras que los moderados están divididos entre la libre flotación del colón y la dolarización.

8. Régimen tributario

Desde la perspectiva del liberalismo puro, la recaudación de impuestos no debe sobrepasar un monto equivalente a 10 por ciento del PIB y demás se eliminarían todas las exoneraciones tributarias. De este modo, no habría impuestos sobre ganancias de capital, sobre las planillas, sobre IVA ni sobre el comercio exterior. Los impuestos se limitarían a la renta, con una tasa única para todos los contribuyentes (*flan tax*). El liberalismo moderado, por el contrario, plantea que los impuestos equivaldrían al 20 por ciento del PIB. Los impuestos recaerían principalmente en los actos de consumo (impuesto de ventas, consumo o IVA) y en la renta de personas naturales. Se evitaría gravar el ahorro, la inversión y la acumulación de activos.

9. Empresas estatales productoras de bienes y servicios

De acuerdo a ambas corrientes del liberalismo las empresas estatales productoras de bienes o servicio deben someterse a una privatización, incluyendo los bancos comerciales y las plantas hidroeléctricas.

10. Educación

En lo que respecta a la educación, de acuerdo a la posición “pura” del liberalismo, toda la población de entre 5 a 18 años debe ser beneficiada por vouchers a cargo del presupuesto nacional. Desde esta perspectiva, el Estado dejaría de suministrar servicios educativos y la enseñanza universitaria tanto pública como privada se cobraría a su costo. Desde un liberalismo moderado, se comparte el sistema de vouchers pero a diferencia del modelo anterior, el Estado seguiría suministrando los servicios educativos. Asimismo, los padres de familia estarían encargados de escoger un sistema de préstamos para facilitar el acceso a la enseñanza universitaria.

11. Pensiones

En el campo de las pensiones, de acuerdo a un liberalismo puro, el Estado no participa y a cada quien le corresponde comprar su pensión. Por el contrario desde la perspectiva “moderada”, el

Estado otorga una pensión mínima a toda la población mayor de 68 años, a cargo del presupuesto nacional. Cada quien deberá de comprar su pensión complementaria.

12. Salud

Desde el liberalismo "puro", cada quien compra su seguro de salud. Frente a esto, la corriente moderada plantea que el Estado debe asumir la responsabilidad de la salud pública, mayoritariamente en lo preventivo: tabaquismo, sida, alcoholismo, accidentes de tránsito y trabajo, vacunación, agua potable y residual, epidemias y calidad de los alimentos.

13. Infraestructura

La construcción, mantenimiento y financiación de la infraestructura nacional debe efectuarse mediante concesión a manos privadas. El financiamiento provendría de las tarifas pagadas por los usuarios (peajes). El anterior planteamiento es compartido por ambas corrientes del liberalismo, sin embargo, el sector "moderado" de dicha corriente plantea que el planeamiento debe estar a cargo del Estado.

14. Subsidios

Las dos vertientes del pensamiento liberal sostienen que los subsidios tanto a productores como consumidores deben desaparecer.

15. Mercado laboral

En el ámbito laboral, es el mercado (oferta y demanda) el que determina los salarios, planteamiento que es compartido por ambas visiones, sin embargo el liberalismo "moderado" sostiene que el Estado debe fijar un salario "mínimo" único para todo el territorio nacional.

16. Medio ambiente

Según el liberalismo "puro" un buen medio ambiente es determinado por el mercado (oferta y demanda) pues este define el precio del aire puro, el agua, el ruido, la limpieza, el calentamiento global, entre otros. De acuerdo con este precio, determinado por el horizonte de los agentes económicos, resultará la calidad del medio ambiente que la gente desea.

Al contrario de esta visión, la corriente moderada plantea la importancia de que el Estado establezca un sistema de incentivos y multas como para "indicar" a los agentes económicos hacia dónde enrumbar sus decisiones, con la mira puesta no solo en esta generación, sino también en las próximas.

17. Estado (concepto)

El concepto de Estado, desde la perspectiva del liberalismo puro, se define necesariamente como depredador, por consiguiente debe ser pequeño (minimalista). El ideal es mas mercado, menos Estado. En un liberalismo moderado, el Estado juega un papel esencial, el ideal es en este caso es mas mercado, mejor Estado.

18. Estado (tareas)

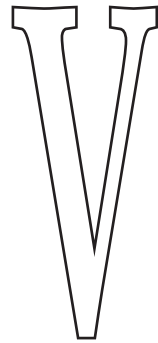
Las tareas del Estado para los defensores del liberalismo “puro” se limitan al campo del derecho (seguridad de personas y bienes, validez de contratos, justicia pronta y cumplida, derechos de propiedad). A pesar de que esta función del Estado la comparte también el ala moderada del liberalismo, las tareas asignadas por esta última al Estado abarcan, de igual forma, el mantenimiento de las condiciones para el funcionamiento de la economía de mercado (defensa del consumidor, combate de los monopolios). Además es el encargado de mantener los equilibrios macroeconómicos, y se hace cargo de los Safety Nets; desastres naturales, desempleo, (cíclico, tecnológico, apertura), crisis financieras internas o externas. Asimismo, este grupo de pensadores otorga al Estado la tarea de la educación con la asignación de vouchers a los estudiantes.

19. Pobreza

El tema de la pobreza es manejado de manera desigual por cada una de las corrientes. El liberalismo “puro” mantiene que la solución a este problema consiste en más competencia, más innovación y más crecimiento. Asimismo, sus expositores afirman que la intervención del Estado agrava el problema en vez de atenuarlo. La corriente “moderada” comparte esta visión, no obstante plantea que se requieren programas gubernamentales para hacer frente a ciertos casos específicos. Las intervenciones deben ser puntuales y transitorias.

20. Desigualdad, distribución del ingreso

El liberalismo “puro” defiende que las desigualdades son inevitables y para hacerles frente es necesaria la movilidad social y el crecimiento económico, esto para lograr que las desigualdades sean llevaderas social y políticamente. Desde un liberalismo moderado, la movilidad social y el crecimiento económico hacen las desigualdades más llevaderas. Sin embargo, cuando estas son “excesivas” y “quasi permanentes”, sus consecuencias políticas ponen en peligro las bases de la convivencia social y del progreso económico. Por eso, es necesario enfrentar esta situación con programas específicos para que además de promover la movilidad social y el crecimiento económico, se aborde la situación de determinados grupos sociales.



Reflexiones sobre las políticas públicas*

Introducción

Durante mi vida activa de poco más de medio siglo, me he dedicado principalmente a dos actividades casi por partes iguales: la academia (precisamente, la universidad en donde se lleva a cabo esta actividad) y las políticas públicas, con énfasis en la política económica.

Mi propósito, hoy, consiste en comentar con Uds. algunas de mis experiencias al transitar por estos dos mundos tan diferentes.

Las diferencias existentes plantean dos problemas. El primero se refiere a las dificultades cuando alguien desea desplazarse de una de esas actividades a la otra. El segundo tiene que ver con los obstáculos cuando académicos y “policy makers” intentan dialogar para tratar de entenderse mejor unos y otros.

En lo que sigue se abordan dos temas. En la primera sección se examinan en qué consisten las dificultades. En la segunda se analizan las áreas a las cuales debería presentarse especial atención.

¿Cuáles son las principales dificultades?

La actividad académica, es decir la producción de nuevos conocimientos, y la actividad relacionada con la conducción de las políticas públicas, si bien presentan ciertas similitudes, plantean contrastes que son aún más importantes. A continuación se mencionan los más significativos.

1. Acerca de los objetivos. En ambos campos, por lo general, existen ciertos objetivos de mediano o largo plazo. Por ejemplo, en el caso de la academia, proyectos de investigación cuya ejecución requiere varios años, o bien, en el caso de los “policy makers”, el cambio del modelo de desarrollo, la disminución de la pobreza o de la desigualdad.

* Ponencia presentada en la conferencia anual Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE), 21-23 Julio de 2008, San José, Costa Rica. La versión en inglés se publicó en Roger Churnside y Eduardo Lizano (Compilación y Edición), Sociedad para el avance de la Socioeconomía (SASE), Selecciones de la XX Conferencia Costa Rica 2008, Academia de Centroamérica, 2008, pp. 83-92.

A la par de estos objetivos, se encuentran las medidas y decisiones de corto plazo cuya adopción busca alcanzar los objetivos de más largo plazo. Mientras estos últimos están relacionadas con el “¿qué hacer?”, las acciones inmediatas se refieren más bien al “¿cómo lograrlo?”

La tarea del “policy maker” es, no obstante más, compleja y difícil que la del académico. Esto se debe a varias razones:

- Primera, el horizonte en el cual se mueve el “policy marker” es, por lo general, incierto. De hecho, los gobiernos cambian y con ellos los objetivos, con frecuencia, también.
 - Segunda, el marco legal e institucional, si bien, cambia en el transcurso del tiempo, para efectos prácticos, en el corto plazo, es rígido. Así, el “policy maker” dispone de menos flexibilidad en cuanto a los instrumentos disponibles y a las limitaciones para utilizarlos.
 - Tercera, el entorno –interno y externo, político, social, natural, económico– en el cual el “policy maker” debe tomar sus decisiones cambia frecuentemente. Los cambios en las circunstancias obligan al “policy maker” a ajustar y modificar, no tanto los objetivos de largo plazo, pero ciertamente las medidas para alcanzarlos.
 - Cuarta, los objetivos para el académico son generalmente claros y definidos. Para el “policy maker”, por el contrario, muchas veces son imprecisos. Esto se debe a que en la fijación de los objetivos de las políticas públicas intervienen muchos actores, lo cual hace que los objetivos sean imprecisos, se presten a diversas interpretaciones y, en no pocos casos, resulten incoherentes o contradictorios entre sí.
2. Tener que escoger a qué dedicarse es una tarea ingrata tanto para el académico como para el “policy maker”. En efecto, cuando se decide dedicarse a A o a B, significa dejar de lado C y D, aún cuando sean importantes.

Nadie puede pretender tener como campo de acción todo el bosque. Cada quien tendrá que escoger su árbol: economía o biología, derecho o farmacia. Más aún, dado el avance extraordinario del conocimiento, en la práctica, un árbol tampoco resulta una opción viable. Habrá de limitarse a alguna de las ramas de un árbol: economía internacional o economía agrícola, desarrollo económico o moneda y banca.

El “policy maker” también debe tomar una decisión importante de igual naturaleza: no puede tratar de resolver todos los problemas importantes del país a la vez. Debe escoger, debe establecer prioridades, debe decidir en dónde poner énfasis, lo cual significa dejar algunos temas importantes de lado.

La situación no deja de ser paradójica. De una parte, la especialización es inevitable tanto para el académico, debido al avance del conocimiento, como para el “policy maker”, dada las limitaciones (constrains) de tiempo y de recursos. Pero por otra parte, es indispensable también tomar en consideración el bosque en su conjunto, Así, por ejemplo, Myrdal insiste en que “...Economic analysis will have to deal with all relevant factors if it wants to be realistic; general economic theory will have to become social theory”.¹ Por su parte, Mill afirmaba en la misma dirección que “...nadie

1 Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under-developed Regions*, 1957, p. 100.

podría llegar a ser un buen economista si solo fuera un economista".² ("A person is not likely to be a good economist who is nothing else").

Asimismo, Keynes recordaba "... do not let us overestimate the importance of the economic principle, or sacrifice to its supposed necessities other matters of greater or more permanent significance".³

Todo lo anterior significa dos cosas:

- i. Para comprender la realidad sería necesario tomar en cuenta, como dice Myrdal, todos los factores que inciden sobre ella y la determinan. Se trata de factores históricos, geográficos, políticos, sociales, religiosos, económicos, culturales, institucionales, legales, éticos.
- ii. Para plantear soluciones adecuadas para resolver los problemas el "policy maker" requeriría no sólo ser capaz de entender la realidad en toda su complejidad sino también conocer la naturaleza de las múltiples interrelaciones entre los diferentes factores, así como la importancia relativa de cada una de ellas.

Este planteamiento coloca al "policy maker" en una posición insostenible. Sencillamente, no existe suficiente conocimiento sobre del primer punto que se acaba de mencionar ni tampoco acerca del segundo. El "policy maker" no puede posponer su acción para enfrentar los problemas a la espera de que los académicos elaboren una teoría que explique la dinámica del cambio social, es decir una teoría para explicar hoy, el futuro. Por ello el "policy maker" debe actuar en condiciones de gran incertidumbre dada la limitada información y el conocimiento rudimentario de que dispone, así como el cambio frecuente de las circunstancias. Pero si no se actúa el paciente fallecería. El "policy maker" sin duda, llega a tener ciertas percepciones, ideas e intuiciones acerca del bosque y de cómo se modifica en el transcurso del tiempo. Sin embargo, a la hora de actuar se ve forzado a basar sus decisiones en el enfoque de equilibrio parcial y no en el del equilibrio general del proceso dinámico de cambio social.

3. Cuando estudiaba en la *London School of Economics*, Robbins y Meade me enseñaron que el ingrediente básico para avanzar en el campo del conocimiento, en general, y de manera específica en el de la economía, era el desacuerdo. Es necesario poner en tela de duda, permanente y sistemáticamente, las "verdades". Las "verdades" son solo preliminares y transitorias. La tarea del académico consiste en poner a prueba esas "verdades" desde el punto de vista lógico-conceptual y empírico. El conocimiento económico progresa mediante un proceso de "construir destruyendo", lo cual recuerda a Schumpeter. Así, la vida académica consistía en crear condiciones favorables para que los académicos puedan destruir las "verdades" vigentes y sustituirlas por otras "nuevas" en un proceso permanente, sin poder llegarse a una culminación.

Por el contrario, el avance en el campo de "public policy" solo puede darse si se alcanzan acuerdos entre los actores sociales y los protagonistas políticos. El "policy maker" diariamente tiene que dialogar, negociar, ceder, concretar alianzas, alcanzar acuerdos con personas con diferentes puntos de

2 John S. Mill (1879), *Compte on Positivism*, p. 83, citado por Alfred Marshall y Mary Paley (1879), *The Economics of Industry*, p. 5, Además, Marshall indicaba más tarde que "Social phenomena acting and reacting as one another, they cannot rightly understand apart", *Principles of Economics*, 8th. ed., 1920, p. 771.

3 John M. Keynes (1930), *Economic Possibilities for our Grandchildren*, reimpresso en John M. Keynes *Essays in Persuasion*, 1931, p. 373.

vistas, opiniones y tesis. Se trata de una condición *sine qua non* para poder llevar a cabo y ejecutar las políticas públicas. La diferencia es obvia: para poder promover el crecimiento, el académico debe cultivar el desacuerdo, para poder avanzar en la ejecución de las políticas públicas, el “policy maker” debe ser capaz de lograr acuerdos. El académico dispone de mucha mayor flexibilidad y grados de libertad para proseguir su labor de “destrucción creativa”. No necesita del apoyo de aliados. El “policy maker”, por el contrario, debe aceptar severas limitaciones y restricciones. De hecho, se encuentra inmerso en un proceso permanente de negociación, que representa su pan cotidiano. La decisión, en algunos casos, resulta de ceder mucho y lograr poco, en otros, de obtener mucho y ceder poco o en fin, ceder y lograr poco o bien de ceder y obtener mucho.

Esta diferencia tan marcada entre el mundo académico y el de las políticas públicas representa uno de los obstáculos más difíciles de vencer cuando un académico decide incursionar en el campo del “policy maker”. Sin duda, la manera de pensar y de actuar del académico debe cambiar significativamente, lo cual no siempre está de acuerdo con sus ventajas comparativas. De ahí se derivan consecuencias no siempre positivas.

4. Otra área en la cual existe una marcada diferencia entre el académico y el “policy makers” se refiere a las relaciones de este último con las instituciones políticas y organizaciones sociales. Mientras el académico tiene pocos contactos de esta naturaleza, el “policy maker” está obligado a mantener y desarrollar relaciones de muy diversa naturaleza con dichas entidades. Varios ejemplos sirven para aclarar este punto:
 - Las relaciones con los representantes de los partidos políticos son claves ya que las políticas públicas requieren, frecuentemente, legislación, reglamentos y recursos financieros aprobados por los partidos políticos en el Congreso.
 - Las relaciones con los grupos de interés y grupos de presión. Estos son numerosos, de variada naturaleza y no pocas veces poderosos. Se trata de organizaciones laborales (sindicatos), empresariales, profesionales, religiosas, culturales, regionales. Es de suma importancia mantener relaciones expeditas con estos grupos para conocer sus intereses y para que ellos entiendan los alcances de las políticas públicas propuestas o en ejecución. Cómo lograr la participación activa de la “sociedad civil” de manera democrática es un reto de gran complejidad para el “policy maker”.
 - Las instituciones públicas a cargo de la supervisión legal y financiera establecen límites a la acción del “policy maker”. Por ello es indispensable, para la buena ejecución de las políticas públicas, no sólo conocer las limitaciones existentes sino también saber cómo acatarlas.
 - Las organizaciones no gubernamentales (ONG) juegan cada día un papel de mayor relevancia. Al respecto no debe olvidarse la influencia, no siempre positiva, de ciertas ONG extranjeras que disponen de cuantiosos recursos humanos y financieros.
 - Los medios de comunicación ejercen en la opinión pública una gran influencia y por ende, en la posibilidad de llevar a cabo las políticas públicas. En consecuencia, para el “policy maker” es de la máxima importancia sus relaciones con los diversos medios de comunicación para poder hacer llegar a la opinión pública la información concerniente con los objetivos que se desean lograr y las decisiones y medidas tomadas con el propósito de alcanzarlos. A la vez, para el “policy maker” es de mucha importancia recibir los comentarios y los puntos de vista, así como

las críticas y las sugerencias de la opinión pública. Este proceso de retroalimentación, a través de los medios de comunicación, es uno de los elementos claves para el “policy maker” en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

- Además de los actores nacionales el “policy maker” debe tomar en consideración los actores externos. Estos, por lo general, ejercen una fuerte influencia. Los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y regionales plantean opciones y posibilidades que facilitan las políticas públicas, pero a la vez sus condiciones y requisitos dificultan también su ejecución.

Todo lo anterior exige un esfuerzo de gran envergadura para mejorar día tras día los procedimientos de coordinación y participación, de rendición de cuentas, de información y comunicación y de aprendizaje.

Crear este complejo entramado, adecuarlo cuando cambian las circunstancias y ajustarlo conforme transcurre el tiempo, es una tarea esencial del “policy maker”. Es ahí en donde, cotidianamente, se llevan a cabo las luchas por el poder. Este no es caso de quien se dedica a la academia.

5. Es necesario referirse ahora a otro tema que representa un verdadero quebradero de cabeza para el “policy maker”. Se trata de la responsabilidad moral y ética que él debe asumir por las consecuencias que sus decisiones tienen sobre ciertos grupos de la sociedad o sectores de la economía.

De hecho, Marshall insistía en que “...the wellbeing of the whole people should be the ultimate good of all private effort and public policy”.⁴ Al referirse a “toda” la población, la posición de Marshall implicaría que al “policy maker” le está vedado tomar medidas que, de alguna manera, perjudiquen a miembros de la comunidad. Esto aun cuando los beneficios recibidos por otros agentes económicos sobrepasen con creces los perjuicios ocasionados a otros. En otras palabras, no basta con que los beneficios superen a los costos, si no se requiere que no haya costos para nadie. Las decisiones del “policy maker” no deben empeorar las condiciones de ninguno de los miembros de la sociedad, aunque sea temporalmente y aunque los beneficios recibidos por otros miembros sean significativamente más elevados que los costos ocasionados.

Si esta es la interpretación de la posición de Marshall, él pondría el “policy maker” en una situación insostenible. Esto por las siguientes razones:

- i. No hay posibilidad de tomar medidas de política económica sin ocasionar daño o perjuicio a algunos miembros de la sociedad. No es posible que solo haya “ganadores”, inevitablemente también habrá “perdedores”.
- ii. Si la norma moral consiste en que las medidas tomadas por el “policy maker” solo generen “ganadores”, esto condenaría al “policy maker” a la inacción. No podría, en efecto, tomar ninguna medida.
- iii. Pero, no actuar, es decir mantener el *statu quo*, también genera “perdedores”. Este punto es esencial y con no poca frecuencia se pasa por alto. De hecho, las medidas se toman, precisamente, para tratar de cambiar la situación imperante –el *statu quo*– por cuanto se considera que ciertos sectores de la población están siendo perjudicados.

4 Alfred Marshall, *Principles of Economics*, 8th Edition, 1920, p. 47.

La norma de conducta moral para el “policy maker” no puede ser la de no causar daño o perjuicio. Más bien debe consistir en:

- Primero, tratar de maximizar los beneficios y de minimizar los costos (daños o perjuicios) de sus decisiones.
- Segundo, la decisión no consiste en escoger entre el bien (solo beneficios y ningún costo) y el mal (causar perjuicios), sino entre dos males, causado uno por la acción y el otro por la inacción y debe optarse por el menor de los dos.

Por otro lado, el “policy maker” sí está en la obligación de prever. Es decir, hacer frente a los daños o perjuicios que sus medidas acarrearán. Se trata de adoptar programas cuyo propósito consista en ayudar a los “perdedores”, por ejemplo, mediante “safety nets” y otras medidas compensatorias (educación).

¿Cuáles acciones tomar?

Varios temas requieren una atención especial. Debería ponerse especial énfasis en ellos para así poder lograr resultados tangibles.

1. Es indispensable mejorar las relaciones entre los académicos y los “policy makers”. Para ello sería necesario:
 - i. Mantener y fortalecer la libertad irrestricta de pensamiento y de expresión en la academia. Este es el único camino para propiciar la producción de nuevas “verdades”, es decir nuevas ideas, nuevos puntos de vista, nuevos planteamientos. Todo lo cual representa “insumos” esenciales para los “policy makers”.

A la vez, se requiere que los “policy makers” puedan transmitir, de manera expedita, a los académicos los nuevos problemas que ellos van encontrando en el cumplimiento de sus funciones. Esto servirá de acicate a la curiosidad de los académicos.
 - ii. Crear un conjunto de instituciones cuya tarea estaría, por así decir, a medio camino entre los académicos y los “policy makers”. Concretamente, los llamados “think tanks” podrían desempeñar esta función. El ejemplo, clásico está representado por la Fabian Society y el Partido laborista británico. Estos “think tanks” servirían de intermediarios: tomar la investigación “pura” elaborada por la academia y con ella realizar investigaciones “aplicadas” las cuales podrían ser utilizadas por los “policy makers” como materia prima de las políticas públicas. Y a la vez, plantear a los académicos los problemas de los “policy makers”.
2. Fomentar la formación de nuevos grupos de pensamiento (cultural, socio-político, religioso, etc.) Sus funciones serían:
 - Decantar su pensamiento incluyendo sus propuestas y sugerencias (seminarios, medios de comunicación, jornadas).
 - Mantener relaciones (diálogo) con otros grupos o movimientos.
 - Negociar con otros grupos.

3. Establecer procedimientos de diálogo y negociación entre los diferentes agentes sociales a fin de alcanzar y formalizar determinados acuerdos. No se pretendería crear consensos acerca de las reformas para la transformación integral de la sociedad. Más bien se trataría de ponerse de acuerdo, primero, acerca de la prioridad de un grupo limitado de problemas nacionales a cuya solución se prestaría especial atención y segundo, el conjunto de instrumentos y de medidas que se adoptarían para lograr dicho propósito. De esta manera se podría articular una parte de la opinión pública y el apoyo de un grupo de agentes sociales con suficiente poder para lograr avanzar en la dirección deseada.

Queda claro que existe una amplia gama de oportunidades para mejorar el entorno en el cual el "policy maker" lleva a cabo sus tareas. Si se aprovechan sería posible mejorar el resultado (outcome) de las políticas públicas.

V

¿Y ahora qué ...?*

Introducción

Al cumplir veintidós años se ha hecho una edición especial de la revista Actualidad Económica (agosto, 2008). De las contribuciones recopiladas pueden deducirse varios puntos de importancia significativa:

- i. A la par de logros importantes, el país presenta deficiencias muy claras en los ámbitos social, político, económico, institucional y legal. Se trata de un conjunto de luces y sombras.
- ii. Se proponen varios listados de temas prioritarios, a los cuales debería prestársele especial atención. Así, podría enrumbarse Costa Rica hacia el país que se desea.
- iii. Si bien las influencias externas son importantes, la responsabilidad principal del desarrollo nacional recae en los hombros de los costarricenses.

En este trabajo no se insiste sobre estos temas. Tampoco se examinan las perspectivas de corto y mediano plazo de la economía nacional. Más bien, el énfasis se pone sobre otro punto, a saber: si se han aunado criterios acerca del país que se quiere, si se sabe qué debe hacerse, si se conocen las medidas que deben adoptarse, si el país cuenta a su haber con logros significativos; es decir, si existen recursos y experiencias, entonces ¿por qué cuesta tanto tomar las decisiones necesarias para vencer los obstáculos que impiden a Costa Rica llegar a ser un país mejor? ¿Qué pasa? ¿Ahora qué sigue?

Acuerdos y discrepancias

Al parecer, ponerse de acuerdo sobre ciertos temas nacionales resulta relativamente sencillo, mientras que sobre otros es sumamente difícil.

* Exposición en la conmemoración del vigésimo segundo aniversario de la revista Actualidad Económica, 25 de setiembre, 2008

Acuerdos

En cuanto a los primeros temas, vale mencionar los tres siguientes:

- i. ¿Qué ha sucedido con el desarrollo del país? La respuesta generalizada se divide en dos partes. Una consiste en reconocer los logros alcanzados por el país en varios campos, tales como la alfabetización, la mortalidad infantil y el estado de derecho. Si se compara a Costa Rica con los vecinos, sale bien librada. Hay quienes están ensimismados gracias a esta comparación y viven de las glorias pasadas. Están dormidos en los laureles. Otra consiste en reconocer cómo el país ha quedado, lamentablemente, rezagado. Costa Rica hubiese podido avanzar mucho más. No tendría por qué sufrir hoy las lacras de la pobreza, la violencia, la marginación, la exclusión y otras patologías sociales tan evidentes, por desgracia, en la actualidad. A guisa de ejemplo, a continuación se incluyen un cuadro y un gráfico, de los cuales puede fácilmente colegirse cómo el país se ha quedado a la vera del camino. Ese efecto, en el cuadro 1 y en el gráfico 1, puede constatarse cómo en 1960 el PIB real por habitante de Costa Rica era superior al de la mayoría de otros países ahí mencionados, pero posteriormente la situación cambió radicalmente. De hecho, el crecimiento de los demás países sobrepasó con creces al de Costa Rica.

Cuadro 6.1
Costa Rica y varios países
PIB real por habitante en dólares de EE.UU del año 2000.
(1960-2004)

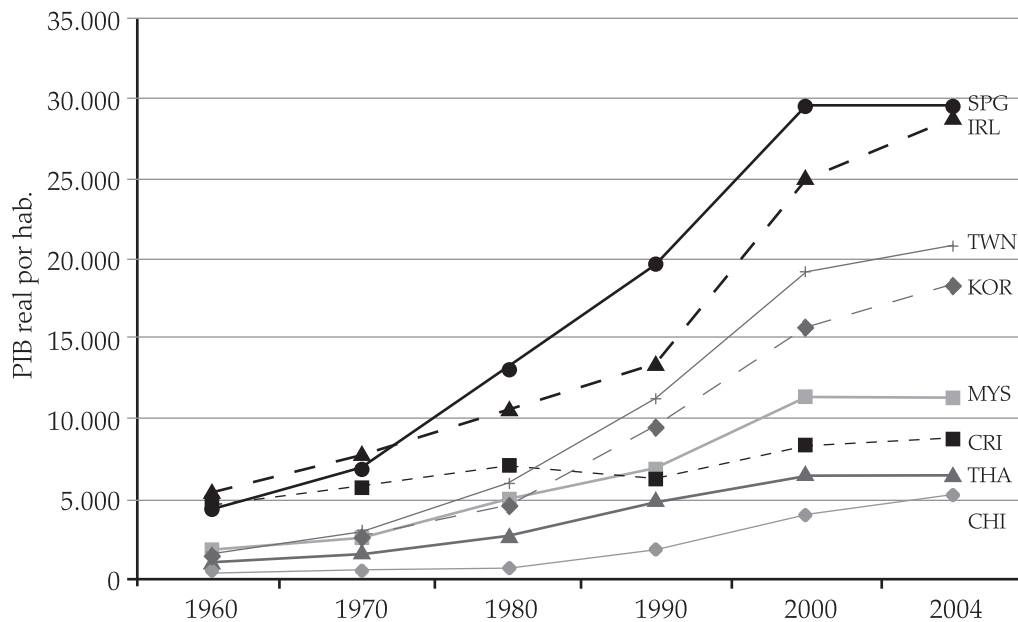
	1960	1970	1980	1990	2000	2004	2004/1960	Relación con Costa Rica 1960	Relación con Costa Rica 2004
Costa Rica	4.484	5.662	6.974	6.351	8.341	8.739	1,9	1,0	1,0
China	445	500	751	1.678	4.002	5.333	12,0	10,1	1,6
Corea del Sur	1.544	2.621	4.557	9.591	15.702	18.421	11,9	2,9	0,5
Irlanda	5.380	7.752	10.615	13.462	24.948	28.958	5,4	0,8	0,3
Malasia	1.829	2.572	5.010	6.924	11.406	nd	6,2	2,5	0,8
Singapore	4.211	6.844	13.001	19.472	29.434	29.419	7,0	1,1	0,3
Tailandia	1.086	1.748	2.742	4.845	6.474	nd	6,0	4,1	1,3
Taiwán	1.491	2.872	5.945	11.284	19.184	20.872	14,0	3,0	0,4

nd: no disponible.

Para el cálculo de la relación con Costa Rica, en el caso de los países para los cuales no se disponía de información, se utilizó el año más reciente.

Fuente: *Penn World Tables*.

Gráfico 6.1
Costa Rica y varios países
Evolución del PIB real por habitante en dólares de EE.UU. del año 2000.
(1960-2004)



Fuente: Cuadro 6.1

- ii. ¿Qué debería buscarse? Sobre los objetivos generales que la sociedad costarricense debería alcanzar también hay bastante coincidencia. Se trata de lograr la paz y el progreso, la equidad y la justicia, y asegurar el respeto de los derechos humanos. Sobre este punto hay poca controversia.
- iii. Con frecuencia, se exige definir una agenda nacional y se clama por un cambio ordenado, un rumbo claro, un camino seguro. Se reconoce la marcada insatisfacción, desconfianza e incertidumbre. Algo o mucho anda mal y debe hacerse un esfuerzo por cambiar la situación

Discrepancias

En cuanto a los temas acerca de los cuales sí existen diferencias sustanciales, deben señalarse los cuatro siguientes: ¿por qué ocurrió lo sucedido? ¿Cuáles son las consecuencias si no se sale pronto del atascadero? ¿Cuáles deberían ser las áreas prioritarias de acción? y ¿Cuáles medidas tomar, cuáles instrumentos utilizar, para alcanzar los objetivos concretos en esas áreas prioritarias?

Cuando los costarricenses se enfrentan a estos temas, dan rienda suelta a su imaginación (molinos de viento y castillos en el aire); aguzan su inteligencia y afloran sus sentimientos. Los argumentos y contra-argumentos se entremezclan; los buenos deseos y la cruda realidad no se compaginan; los mitos y los fetiches persisten; los sueños y entusiasmos se confunden entre sí. Esa es la idiosincrasia nacional. Estos son los bueyes con los cuales se debe arar. Vale la pena adentrarse un poco más en estos cuatro temas, aunque sea en una apretada síntesis.

- i. ¿Por qué ocurrió lo sucedido? Al respecto se aducen las más variadas razones. De una parte, se señalan la globalización, el imperialismo yanqui, el neoliberalismo y las empresas multinacionales. De otra parte, se mencionan el estatismo, los grupos de presión, el gremialismo, el populismo y el paternalismo. Tampoco faltan, sin duda, quienes apuntan a la mala suerte, la molicie, o el miedo al cambio. ¡Hay para todos gustos! Las discrepancias abundan. Las coincidencias escasean.
- ii. ¿Cuáles son las consecuencias si no se sale pronto del atascadero? Esta pregunta ha generado diversas respuestas:
 - Si no se resuelven con relativa rapidez los problemas más acuciantes, el país caerá en un precipicio. Todo lo ya alcanzado se malogrará. El desastre sería completo. Se trata de los jinetes del Apocalipsis o de los vericuetos del infierno de Dante.
 - Los problemas actuales son bienvenidos, pues, reflejan las contradicciones internas del sistema capitalista. Se abriría así, anchurosa, la vía para la instauración del sistema socialista, como antesala de la transición hacia el comunismo.
 - Para otros significaría renunciar al "economicismo" y al "consumismo". Se promovería más bien una sociedad que si bien no es pobre tampoco es rica. ¿Por qué pretender alcanzar un ingreso de más de seis mil dólares por habitante al año? Este monto es suficiente para satisfacer las necesidades básicas de toda la población. La frugalidad y la sobriedad, resultado de la equidad y la solidaridad, sustituirían el afán de lucro, la codicia y la avaricia.
 - Otros consideran que las cargas se acomodan a lo largo del camino. Con altos y bajos, el país irá progresando. Es cuestión de tener paciencia y prudencia. Al final, el "nadadito de perro" representaría el camino más conveniente.
- iii. ¿Cuáles deberían ser las áreas prioritarias de acción? Cada cabeza es en realidad, un mundo. Cada quien tiene, de hecho, sus prioridades. Recientemente, en la columna "Página Abierta" (*La Extra*, 20 mayo de 2008) planteé algunas ideas sobre la agenda pendiente. Y, como era de esperarse, llovió fuerte. No se trata de enumerar todos los problemas del país, sino más bien de establecer un orden de prioridades. Se conoce, en efecto, la imposibilidad –humana, institucional, técnica y financiera– de resolverlos todos a la vez. Es decir, deben escogerse algunos pocos problemas relevantes en los cuales poner énfasis, aun cuando se dejen de lado otros también importantes. Las dificultades para ponerse de acuerdo sobre este tema son evidentes. Sin embargo, si se desea sacar la carreta del atascadero, no hay otra alternativa que llegar a algún tipo de acuerdo para concentrar esfuerzos y acciones. De otra manera, se caería en el inmovilismo. Se desperdiciarían los recursos y el tiempo. No se podría avanzar.
- iv. ¿Cuáles medidas tomar y cuáles instrumentos utilizar para alcanzar los objetivos concretos en las áreas prioritarias? Si es muy difícil ponerse de acuerdo sobre las áreas prioritarias, más aún lo es abordar el tema de determinar las medidas concretas que deben tomarse y escoger los instrumentos que deben utilizarse. Por algo se afirma que el diablo está, realmente, en los detalles. Dada la amplia gama de posibilidades de acción y la variedad de opciones para llegar a Roma, los acuerdos al respecto no son muchos. Ahora bien, es necesario reconocer cuán poco se lograría, si se llegara a un acuerdo sobre las áreas prioritarias, pero no se avanzara en la adopción de las medidas concretas para alcanzar esos objetivos. Así, habrá necesidad de establecer acuerdos, no solo con respecto al ¿qué?, sino también en relación con el ¿cómo?

Causas y efectos

De los cuatro puntos mencionados, cabe observar que no es necesario ponerse de acuerdo en los dos primeros, para encontrarle solución a los problemas nacionales. En cambio, en relación con los otros dos sí es indispensable lograrlo. ¿Por qué? ¿Cuáles son las razones?

Los dos primeros temas, ¿por qué sucedió lo acontecido? y ¿cuáles son las consecuencias si no se actúa?, caen en el ámbito del estudio del pasado y en el del análisis del presente. Se trata de examinar, retrospectivamente, las relaciones de causa y efecto de los fenómenos económicos, políticos y sociales. Es más, con frecuencia, se pretende también ir más allá: hurgar en las causas de las causas (causas inmediatas y mediatas) e indagar acerca de los efectos de los efectos (efectos directos y efectos indirectos). Este es el campo de investigación propio de quienes se interesan en las interrelaciones recíprocas del acontecer político, social y económico del país. Resultado de sus investigaciones surgirán las hipótesis, los supuestos y las tesis, cada quien desde la perspectiva de su propia cosmovisión. Ellos podrán, para usar el lenguaje vernacular, seguir cortando “pelos en el aire”, sin llegar a ponerse nunca de acuerdo. Estudiar estos dos temas es una labor académica interesante, sin duda, pero innecesaria para encarar y resolver los problemas nacionales.

Por otra parte, tampoco es necesario ponerse de acuerdo sobre las razones o motivos para trabajar conjuntamente con otras personas en la solución de algún problema nacional. De hecho, gentes de muy diversas ideologías, de muy diversas tendencias y de muy diversos puntos de vista, pueden aunar esfuerzos para mejorar la situación del país. Así, por ejemplo, un neoliberal, un neomarxista, un conservador y un socialista, los cuatro, pueden colaborar y trabajar juntos para elaborar y ejecutar un programa de vivienda popular. Para ello no es necesario, empero, ponerse de acuerdo, ni acerca de las razones para impulsar dicho programa, ni tampoco en cuanto a sus resultados esperados. El conservador lo desea impulsar para afianzar los derechos de propiedad. El neoliberal para lograr el aumento del PIB, el empleo y las oportunidades de trabajo. El marxista, por su parte, ve la oportunidad de demostrar la superioridad del Estado sobre el mercado. Finalmente, el socialista busca combatir la pobreza. En relación con los resultados esperados, también las diferencias son marcadas: mayor estabilidad social para el conservador, mayor crecimiento económico para el neoliberal; fortalecimiento del Estado para el neomarxista y menos pobreza para el socialista.

Ahora bien, lo realmente importante para los cuatro es el éxito del programa y ello no depende de ponerse de acuerdo sobre las razones para llevarlo a cabo o acerca de los resultados esperados de su ejecución. Cada uno tiene sus propios motivos y sus propias esperanzas. Cada uno podrá alcanzar sus propios objetivos, sin necesidad de ponerse de acuerdo. Tutti contenti.

Propósito

En lo que sigue, la atención se centrará en los dos temas restantes, los cuales sí requieren alcanzar determinados acuerdos. Es decir, se reflexionará en torno a la pregunta ¿cómo llegar a concertar los acuerdos indispensables, a fin de poder sacar la carreta del atascadero actual? No vaya a ser que debido al forcejeo, al jalarla de un lado y de otro, se desarme, o bien, que una cabeza de agua la arrastre río abajo. El propósito consiste en sacarla de en medio del río y llevarla al otro lado. Ahora bien, a veces se pasa por alto el hecho que en esa otra ribera existen varios puntos a los cuales se puede llegar y no

uno solo. En otras palabras, sería una equivocación grave creer que los problemas nacionales pueden solucionarse solo de una manera (esto presupondría poseer la verdad), cuando lo que debe buscarse es una solución negociada políticamente. ¿Cómo ponerse de acuerdo para encontrar esa salida? Sobre ese particular cabe plantearse varios interrogantes:

- ¿Cómo proceder para decidir lo qué se debe hacer? En otros términos, ¿cómo escoger, de entre los múltiples problemas nacionales, aquellos prioritarios para así formular la agenda nacional?
- ¿Cómo proceder para decidir la forma de resolverlos? Es decir, de las posibles opciones para solucionar los problemas seleccionados ¿cuál escoger? ¿cuál camino tomar?

Estas preguntas sí deben recibir una respuesta apropiada. De lo contrario, no se podrían tomar las decisiones, ni las medidas necesarias para resolver los problemas nacionales.

Sin embargo, antes de abordar ese tema queda aún por tratar un punto a fin de desbrozar el terreno. En tal sentido, ante la pregunta de si es realmente necesario actuar, dada la situación actual del país, caben dos respuestas en sentido negativo:

- Basta con esperar pacientemente. Los problemas nacionales encontrarán poco a poco su solución.
- No es posible hacer algo aunque se quisiera, ya sea por un determinismo histórico, ineluctable, del cual no es posible escapar, o bien, al considerar que cuando se trata del futuro todo es imprevisible, incierto e inesperado. Es decir, si nada puede preverse, anticiparse o predecirse de poco, serviría el esfuerzo por tratar de influir en el acontecer. Desde estas dos perspectivas, no tendría sentido actuar, a fin de incidir en el futuro. Se perdería el tiempo.

Sin embargo, la historia enseña que, para bien o para mal, sí es factible ejercer cierto grado de influencia en el acontecer, presente y futuro¹. De hecho, al hombre le resulta imposible no actuar como protagonista, ya sea para perpetuar el *statu quo*, o bien, para modificarlo. Es una tarea ineludible, un imperativo, parte de su propia naturaleza.

Así, el hombre puede (técnicamente) y debe (moralmente) mejorar la polis, la sociedad, el entorno en que vive y se desarrolla.

Elementos a tomar en consideración

La búsqueda de la respuesta a las preguntas planteadas en la sección anterior requiere considerar, de manera sucesiva, varios temas.

Tema 1. Producción de nuevos conocimientos

La posibilidad de sacar la carreta del atascadero está relacionada con los conocimientos disponibles para resolver los problemas nacionales. Por ello, la capacidad de generar nuevos conocimientos y, por

1 De hecho, la comisión sobre Growth and Development considera que "... sustained growth does not happen spontaneously. It requires a long-run commitment by a country's political leaders ...", The Growth Report, p. 2.

ende, nuevos planteamientos, nuevas ideas, nuevos puntos de vista, nueva información, nuevas propuestas; en fin, nuevas opciones, es de primordial importancia. De hecho, la mayor diversidad y profundidad del conocimiento, representan un “insumo” clave para el proceso de toma de decisiones. Por ello los llamados centros de pensamiento (*think tanks*) desempeñan un papel de tanta trascendencia. Sus funciones, por lo general, son tres:

- Primera, profundizar el conocimiento mediante el estudio y la investigación, para aumentar las alternativas y multiplicar los caminos que llevan a Roma.
- Segunda, decantar el conocimiento, para poder precisar las diferencias en relación con otros planteamientos, es decir con la ideología de otros centros de pensamiento.
- Tercera, difundir el pensamiento propio de cada *think tank* dentro de la comunidad y dar a conocer el resultado de sus desvelos, por varios medios, a saber:
 - Agrupaciones políticas de su propia ideología. Tal el caso, por ejemplo, de la *Fabian Society*, cuyos planteamientos se llevan a la práctica por medio del partido Laborista Británico.
 - Agrupaciones políticas que acogen algunas ideas de un centro de pensamiento, sin por ello coincidir con su ideología. En el caso de Costa Rica, determinadas ideas “neoliberales” fueron aceptadas en el seno de partidos políticos no “liberales”. Así, el desmantelamiento del proteccionismo aduanero y el rompimiento del monopolio de las cuentas corrientes de los bancos estatales, contó con el apoyo del Partido Liberación Nacional. Por otra parte, el rompimiento del monopolio del régimen de pensiones en manos de la CCSS, así como la apertura de la cuenta de capital, fueron acciones tomadas por el Partido Unión Social Cristiana.
 - Medios de comunicación social directamente en contacto con la opinión pública, a fin de “crear conciencia”.
 - Publicaciones, seminarios, etc.; no con el fin de tratar de convencer a otros *think tanks* acerca de quién tiene la “verdad”, de quién está en lo “correcto”, sino de dar a conocer determinados puntos de vista.

Así, el campo de los centros de pensamiento es el de ejercer influencia mediante el pensamiento y no la acción.² Su cometido no consiste en negociar, ni tomar decisiones acerca de los problemas nacionales, ni tampoco ejecutar políticas públicas. Los centros de conocimiento no son confrontativos, ni competitivos; en su seno son más bien consensuales y cooperativos. Simplemente, tratan de mejorar los conocimientos. Por medio de ellos la sociedad costarricense dispondrá de más opciones y de mayores grados de libertad. Algunas de sus ideas se aceptan y se acogen, otras en cambio, se archivan o se desechan del todo.

Una tarea urgente, dada la situación actual del país, consiste en ¿cómo aumentar y fortalecer esos centros de pensamiento y cómo reconocer sus importantes funciones?

2 No debe olvidarse la afirmación de Keynes acerca de la importancia de las ideas, “... soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil”, John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, p. 384.

Tema 2. Espacios para el diálogo.

Es preciso comenzar mencionando tres hechos:

- Gracias a la revolución de las comunicaciones, hoy "Perico de los Palotes" está mucho mejor informado de lo que acontece en el país y en el extranjero.
- Ese mismo "Perico de los Palotes" se siente obligado a opinar sobre cualquier asunto, relacionado, por ejemplo, con medicina o derecho, política internacional o economía. Y no solamente opinar; él exige ser oído.
- Así, asegurar una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es un tema recurrente. Crear espacios de diálogo y de discusión es una necesidad muy sentida.

Por consiguiente, la participación sistemática, no esporádica, de la llamada "sociedad civil", se considera imprescindible. De no darse se estaría arrinconando a los ciudadanos y dejándoles como único camino para expresar sus puntos de vista, la protesta popular y las manifestaciones callejeras, cuando no, quemar autobuses y quebrar vitrinas.

Este tema de la participación ciudadana plantea varias preguntas que deben ser tomadas en cuenta:

a) ¿Cuál es el propósito de la participación? La idea es crear espacios de diálogo y de discusión con el fin de oír opiniones, puntos de vista, hacer sugerencias y críticas, sobre los problemas nacionales y las políticas públicas. Dada la multiplicidad de actores, no podría llegarse a acuerdos, ni tampoco a tomar decisiones de carácter vinculante, para quienes han sido electos a las instancias políticas en las cuales deciden los asuntos públicos. Se trata de promover la libre expresión de puntos de vista y opiniones, las cuales se transmitirían a quienes tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones, para su consideración.

b) ¿Por qué propiciar la participación? Se considera conveniente por al menos tres razones:

Primera, basada en el refrán popular de que cuatro ojos ven más que dos. En efecto, Hayek fundamenta la libertad, precisamente, en el hecho de que nadie es omnisciente. Como ninguna persona posee la verdad, es conveniente para el progreso de la sociedad que cada quien tenga el derecho de expresar libremente sus puntos de vista.

Segunda, porque dada la dignidad intrínseca de la naturaleza humana, el hombre debe, de una parte, disfrutar de libertad de iniciativa, de expresión, de organización y, de otra, asumir la responsabilidad de construir un mundo mejor (doctrina social de la Iglesia Católica).

Tercera, porque la participación desempeña el papel de una válvula de escape. Mediante ella afloran las ilusiones y se ponen de manifiesto los descontentos. Permite evitar el peligro de que la caldera estalle.

c) ¿Quiénes han de intervenir en el proceso de participación? En estricta lógica "todo el mundo". Así, sucede cada cuatro años, cuando se eligen los gobernantes, o en los casos de temas sometidos a referendo. En ambos, "todo el mundo" tiene derecho a participar. No obstante, el proceso de participación al cual se hace referencia en estas notas es bastante diferente, en dos aspectos: Primero, porque en los dos casos señalados (elecciones y referendo), sí se toman decisiones, mientras que no

ocurre lo mismo en el proceso de participación que se analiza en estas páginas. Segunda, porque la participación ha de abarcar un campo más amplio, pues, trata de promover el diálogo y la discusión sobre diferentes temas nacionales. ¿Será viable pensar que para analizar esos temas deba participar también “todo el mundo”? ¿Y si no es “todo el mundo”, entonces quiénes sí y quiénes no? ¿Cuáles serían los criterios de selección?

En el país ya existen numerosos grupos debidamente organizados, por ejemplo, colegios profesionales, cámaras empresariales, asociaciones de productores, organizaciones laborales (sindicatos, asociaciones solidaristas, movimiento cooperativista), de consumidores, asociaciones de desarrollo de la comunidad, agrupaciones campesinas, partidos políticos, organismos locales.

Sin embargo, también existen centenares de organizaciones no-gubernamentales (ONG) de la más variada naturaleza, relacionadas, entre otros, con la juventud, la tercera edad, el medio ambiente, los discapacitados, las minorías étnicas y también con la cultura, la educación y el deporte.

Dar una respuesta adecuada a la pregunta de quién debe participar y quién no, es una tarea difícil, dada la complejidad del tema. No obstante, debe encararse sin ambages.

- d) ¿Cómo habría de llevarse a cabo el proceso de participación? Los partidos políticos deberían hacerse cargo de una buena parte del proceso gracias a su organización en todo el territorio nacional, especialmente por medio de los comités distritales. Sin embargo, habrá quienes no deseen participar a través de las organizaciones políticas. Para ellos ¿cuál camino se abriría? Pensar en un congreso nacional de representantes de la sociedad civil, constituido por varios centenares de delegados, no pareciera una opción recomendable. En efecto, es poco probable que de una asamblea de este tipo pueda resultar un diálogo constructivo y una discusión fructífera. Cabría más bien considerar la opción de llevar a cabo el proceso en el ámbito local. ¿Pero entonces, cómo pasar de este al regional y luego al nacional? O acaso debería procederse a escoger “a dedo”, por parte del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o un consejo de notables, a los grupos organizados que participarían en el proceso. El diálogo y la discusión se llevaría a cabo entre ellos. Pero entonces, los que quedan por fuera ¿no participarían del todo? Tampoco pareciera esta una solución adecuada.

Es importante, para concluir el tema, insistir en la necesidad de impedir que los puntos de vista de las “minorías” se pierdan durante el proceso. De hecho, los diversos enfoques, tanto los de las “mayorías” como los de las “minorías”, deben llegar a manos de quienes tienen la responsabilidad de decidir.

Tema 3. Toma de decisiones

No es suficiente con promover nuevas alternativas y opciones, así como argumentos y contraargumentos en torno a ellas surgidas de los centros de pensamiento. Tampoco basta con los planteamientos y puntos de vista resultantes de un diálogo nacional. Un tercer paso es indispensable, esto es, la adopción de decisiones acerca de cuáles problemas nacionales se requiere, hoy, darles prioridad, y también cuáles medidas deben tomarse para enfrentar dichos problemas. La capacidad de decidir sobre estos dos temas es un requisito indispensable. De no ser así, se optaría por la posposición de las acciones y se tomaría el camino de la inacción y del estancamiento. La diferencia de este tema con respecto a los dos anteriores es evidente. En los primeros no es necesario, como se indicó, alcanzar acuerdos.

Efectivamente, los centros de pensamiento no tienen que ponerse de acuerdo, así como tampoco deben surgir coincidencias del proceso de participación de la "sociedad civil". Por el contrario, la esencia del proceso de toma de decisiones consiste precisamente en tener que llegar a acuerdos. Sin ellos, la acción no podría darse. De ahí la necesidad de crear espacios de negociación.

Antes de referirse a este asunto con mayor detalle, es conveniente reiterar algunos aspectos relacionados con el proceso de negociación, con frecuencia, dejados de lado:

- En la negociación no se pretende convencer a los demás, ni se presiona a nadie para cambiar sus puntos de vista. Cada parte negociadora forma su criterio antes de la negociación, con base en sus respectivos objetivos, experiencias e información disponible.
- Tampoco hay necesidad de explicar las razones y bondades de las posiciones de cada quien sobre objetivos y medidas. No se trata de polemizar acerca de quién está en lo "correcto" y quién no.
- No se negocia porque se tenga confianza entre los interlocutores, sino por la necesidad y la urgencia de resolver problemas nacionales.
- Cada parte negociadora sabe bien la imposibilidad de lograrlo todo. En otras palabras, debe ceder en algo, para recibir también algo a cambio. Todos ganan y todos pierden al mismo tiempo. Negociar, en primera instancia, significa aceptar un compromiso. No implica estar de acuerdo con todo lo acordado. Lo importante es el balance positivo para cada uno de los participantes entre lo que obtiene y lo que cede. El acuerdo, la negociación, se refiere a la aprobación de un conjunto, o "paquete" de objetivos y medidas; algunos de ellos pueden no ser de aceptación general, sin embargo, se incluirían en él si el resultado final es satisfactorio y aceptable. Así, los participantes aseguran algunos logros a cambio de ceder en algunos puntos. Todas las partes salen victoriosas, unas más que otras.
- Cada parte negociadora debe tener:
 - Una clara percepción de la realidad, desde su propia perspectiva: ¿cuál es la importancia relativa de los diferentes problemas? ¿qué es indispensable y qué no es esencial?
 - Un criterio acerca de la correlación de fuerzas entre las partes negociadoras. No todas disponen de las mismas cartas; además, debe considerarse si existe la opción de forjar una alianza con otros actores.
 - Una opinión sobre las limitaciones y restricciones institucionales, financieras y legales, pues, no todo lo deseable es posible.

Por ello, el proceso de negociación no está basado en la pretendida consecución de consensos, sino más bien, en la formación de coaliciones y alianzas capaces de sacar la carreta del atascadero. Ellas son frágiles y transitorias, por lo general. Ejemplo típico ha sido la coalición de treinta y ocho diputados, de diferentes partidos políticos, que se ha dado durante cerca de treinta meses en la Asamblea Legislativa para aprobar las leyes complementarias del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con EE.UU. Esta alianza ha peligrado con frecuencia y ha sido necesario reconstituirla, en no pocas ocasiones. Además, es transitoria, pues, una vez concluido el trámite legislativo de dichas leyes muy posiblemente la alianza llegue a su fin.

El reto consiste entonces en ¿cómo formar las alianzas? y en ¿cómo administrarlas mientras se alcanza el objetivo para el cual se formaron?

Los elementos necesarios para mantener las coaliciones, a pesar de los esfuerzos, de quienes no participan en ellas, por destruirlas, son bien conocidos:

- Las partes negociadoras deben disponer de suficientes zanahorias y palos (*carrots and sticks*).
- Todas las partes deben percibir beneficios y aceptar también sacrificios. Los “ganadores” son quienes más apoyarán el proceso; los “perdedores” pueden descarrilarlo.
- Los beneficios del proceso deben aparecer relativamente pronto. Es difícil para las partes lograr el apoyo de sus correligionarios, si fuera necesario esperar varios años para obtener tales beneficios.
- Las decisiones deben abarcar, simultáneamente, varios campos. De esta manera, las partes negociadoras podrán constatar los progresos y los beneficios de los cuales depende su apoyo al proceso.
- La velocidad para poner en ejecución las medidas requeridas a fin de alcanzar los objetivos ha de ser la máxima posible, lo cual no significa avanzar rápidamente. Es decir, si se puede avanzar a 20 km/hora, no se debe hacer a 15km/hora y si es factible avanzar a 80 km/hora, no debe avanzarse a 70 km/hora.

Los espacios de negociación formales son bien conocidos en el país. Los principales son la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno y, en algunas administraciones, el Consejo Económico. Además, cabe mencionar a las Municipalidades. En cuanto a los desafíos, son de dos tipos. Uno, cómo perfeccionar los espacios existentes (por ejemplo, el reglamento de la Asamblea Legislativa). Otro, decidir si los espacios de negociación deberían ampliarse o multiplicarse y, en caso afirmativo, en cuál sentido. Entre las alternativas conocidas, está la de pasar de un régimen presidencialista a uno parlamentario, o bien, crear un Consejo Económico y Social, tal como existe en varios países europeos, así como otorgar una mayor autonomía (cabildo abierto, por ejemplo) a los gobiernos locales (regiones autónomas, en España; Länder en Alemania; cantones en Suiza). Todo ello presenta ventajas y problemas, pero no debe ser óbice para dejar de enfrentar el problema.

Tema 4. Ejecución y evaluación de las medidas

Después de ponerse de acuerdo sobre los objetivos prioritarios y las medidas necesarias para alcanzarlos, queda pendiente un tema de vital importancia, cual es el relativo a la capacidad de ejecutar los programas y proyectos necesarios para alcanzar las metas propuestas. De ella depende, sin duda, el resultado de las políticas públicas.

Se trata, en esencia, de la capacidad del sector público para llevar a cabo su cometido. Mucho se ha discutido acerca de las funciones que deben estar o no a cargo del Estado, sin que se hayan logrado resultados fructíferos. En efecto, lo importante es reconocer que, sean cuales fueran el modelo de desarrollo y las políticas públicas, un Estado eficiente y eficaz es un elemento indispensable para tener éxito. Para efectos prácticos, el proceso de desarrollo requiere una yunta de bueyes –el Sector Privado y el Sector Público– para poder sacar adelante la carreta de progreso. Un solo buey no puede realizar esta

tarea. La buena marcha del Sector Privado depende en gran medida, de un Estado capaz de cumplir adecuadamente sus funciones. De otra manera, las condiciones no serían propicias para adoptar las decisiones acertadas de ahorro, inversión e innovación por parte de los empresarios.

Las dificultades centrales son dos:

- ¿Cómo lograr, en un país subdesarrollado, crear un Estado relativamente "desarrollado", es decir, eficiente y eficaz? Un Estado que no sea parte del problema y sino de su solución; con capacidad para aumentar la productividad de la economía nacional, tanto de sus propias actividades, como de las del Sector Privado.
- ¿Cómo evitar que el Estado sea tomado por asalto por los grupos de presión (burocráticos, empresariales, laborales, profesionales, entre otros) para ponerlo al servicio de sus intereses particulares, con frecuencia, divorciados de los intereses nacionales?

La tarea es de tal magnitud, dado el tamaño del Sector Público, que no podría pretenderse mejorar, simultáneamente, al Estado como un todo. Habrán de escogerse determinadas actividades y poner énfasis en ellas, creando así ciertos islotes de excelencia (colegios científicos, por ejemplo). Esto a la luz de las medidas a tomar y de los programas y proyectos a realizar, así como de las limitaciones institucionales, legales, humanas y financieras.

Especial atención exige el tema de la burocracia estatal. Se trata de una poderosa estructura de poder. Su acción puede representar, para el desarrollo del país, un factor positivo (capacidad, experiencia, compromiso), o bien un obstáculo y entramamiento (corrupción, ineficiencia, exceso de poder). La burocracia tiene su propia "agenda", la cual puede o no concordar con la del país. Por consiguiente, cómo mejorar, al menos en los islotes de excelencia, el funcionamiento de la burocracia estatal, es una tarea primordial, sin duda alguna. Al respecto se han sugerido varias medidas, tales como mejorar el servicio civil (por ejemplo, eliminar la "inamovilidad de hecho" de los servidores públicos); adecuar las condiciones de la remuneración de los funcionarios públicos (salario, jubilación) a las del mercado laboral del Sector Privado. Medidas de este tipo permitirían atraer personal mejor calificado a las instituciones del Estado.

No debe olvidarse tampoco la influencia de líderes carismáticos, ni el efecto de la ejecución de programas y proyectos "importantes" y "novedosos", para aumentar la productividad de los servidores públicos. Tampoco debe pasarse por alto la urgente necesidad de combatir la corrupción, atacando sus raíces. Por otro lado, muchas disposiciones tomadas para proteger a los grupos de presión (aranceles aduaneros proteccionistas, control de precios, exenciones tributarias, acuerdos laborales), llámense "incentivos" o "concesiones" –verdaderas granjerías en no pocos casos– deberían desmantelarse. De hecho, la discrecionalidad excesiva es caldo de cultivo propicio para fomentar la corrupción.

La tarea por mejorar la productividad del Sector Público es una labor de nunca acabar. Por ello, y en vista de su gran importancia, debe emprenderse cuanto antes.

Tema 5. Factores coadyuvantes

Para llevar a buen puerto los cuatro procesos mencionados (creación de nuevos conocimientos, diálogo nacional, toma de decisiones y su ejecución) se requiere el apoyo de dos factores coadyuvantes: los “facilitadores” y los “líderes”.

a) Los “facilitadores”

En el segundo proceso, cuando se trata de llevar a cabo el diálogo nacional, los facilitadores juegan un papel muy importante. Su función consiste en ayudar a promover el diálogo, conducir los debates, aclarar los temas en discusión y precisar las conclusiones. Son expertos en “logística”. Se caracterizan por su poder de convocatoria. Su fuerza se basa en la determinación de no tomar partido; de no intentar inclinar la balanza en un sentido o en otro. En el caso de Costa Rica, algunas entidades han desempeñado el papel de “facilitadores” durante algún tiempo y luego lo dejaron de ser, al tomar partido en algún asunto de interés nacional. Tal el caso del Consejo Nacional de Rectores y de la Conferencia Episcopal, en relación con el tema del TLC. Otras, como el Estado de la Nación, no pudieron desempeñar el rol de “facilitador”, por cuanto no fueron aceptadas como tales por los participantes en la contienda nacional. Por su parte, los partidos políticos pueden desempeñar el papel de “facilitadores”, promoviendo el diálogo entre sus miembros, desde el ámbito local hasta el nacional (asambleas plenarias, congresos ideológicos).

Los “facilitadores” deben limitar su papel, tal como su nombre lo indica, a facilitar, ayudar y apoyar el proceso de diálogo nacional en sus diferentes ámbitos. Es decir, no deben pretender utilizar su acción como medio para escalar posiciones políticas o satisfacer ambiciones de otra índole. La disciplina y el desprendimiento de los “facilitadores” no son características fáciles de encontrar y aun más difíciles de mantener.

b) Los “líderes”

Así como en el proceso del diálogo nacional, los “facilitadores” juegan un papel significativo, en el proceso de negociación para la toma de decisiones sobre objetivos y medidas ese rol lo desempeñan los “líderes”. De hecho, Lewis, el premio nobel de economía, nacido en la isla de Antigua, insistía, al finalizar su bien conocido libro sobre el desarrollo económico, que “... *It is possible for a nation to take a new turn if it is fortunate enough to have the right leadership at the right time*”³. Sachs, por su parte afirma que el elemento más importante de la política económica es el liderato político el cual, con frecuencia, está ausente⁴.

Su función consiste en inspirar, entusiasmar, orientar y guiar, sobre todo, durante las etapas más complejas e inciertas del proceso de negociación para la toma de decisiones. El líder no se caracteriza por su inteligencia, conocimiento o experiencia, sino más bien por ser pertinaz y testarudo. Lo distingue su carisma. Despierta respeto, admiración y temor.

3 W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 1955, p. 418.

4 Sachs, *Life in the Economic Emergency Room* (p. 509) en John Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, 1994, pp. 501-521. “... The key reform input that is missing in most economic analyses is political leadership”.

Las diferencias entre el "político" y el "líder" son patentes:

- Para el "político", su acción consiste en realizar el arte de lo posible. El "líder", por su parte, trata de llevar a cabo lo imposible: hacer factible hoy, lo que hasta ayer no lo era.
- El "político" aprovecha las oportunidades; el "líder" las crea.
- El "político" dice a sus interlocutores lo que él cree que ellos desean oír. El "líder" comunica lo que él considera los demás deben escuchar.

El tema de la aparición del "líder" se ha planteado desde tiempos inmemoriales. Los hay buenos, como Gandhi, y malos, como Hitler. También los hay transitorios, como Churchill: victorioso en la guerra, derrotado en la paz. Así, preguntas tales como ¿por qué aparecen? ¿cómo, dónde y cuándo? No tienen respuesta. Lo único cierto es que son indispensables.

Conclusión

Para concluir, es conveniente hacer el siguiente resumen. Existen dos procesos centrales: la toma de decisiones y la ejecución y evaluación de esas decisiones. Para la buena marcha de estos procesos debe contarse con "insumos" como nuevos conocimientos (centros de pensamiento) y nuevos puntos de vista y sugerencias (diálogo nacional). Además, es importante contar con dos elementos coadyuvantes: los "facilitadores" y los "líderes".

Aún queda un largo camino por delante. Pero el futuro del desarrollo nacional girará en torno de la capacidad de:

- generar nuevas ideas,
- entablar el diálogo nacional,
- mejorar la toma de decisiones y
- ejecutar y evaluar esas decisiones.

En el tanto el país aumente su capacidad en estas áreas, mayor será la posibilidad de dar el salto cualitativo, sin el cual el progreso sostenido de la sociedad costarricense no será posible. Su rezago continuaría y se acentuaría.

Referencias bibliográficas

- Jacques Attali. (1972). Los modelos políticos.
- Allan S. Blinder. (1987). *Hard Heads. Soft Hearts. Thought-Minded Economics for a Just Society.*
- Jorge Arturo Chaves. (1999). De la utopía a la política económica. Para una ética de las políticas económicas.
- Commission on Growth and Development. (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.*
- Bernard Crick. (1962). In Defence of Politics.
- Robert Dahl. (1985). A Preface to Economic Democracy.
- Eduardo Doryan-Garrón. (1988). Explaining Development Strategy Choice by State Elites. The Costa Rican Case. Doctor of Philosophy Thesis, Harvard University.
- Anthony Downs. (1957). An economic theory of political action in democracy, *Journal of Political Economy*, April, p. 135-150.
- Rodrigo Facio. (1959). Planificación Económica en Régimen Democrático, Universidad de Costa Rica, *Revista de Ciencias Sociales*, setiembre, pp. 5-79.
- Claudio González Vega. (1984). Temor al Ajuste. Los Costos Sociales de las Políticas Económicas en Costa Rica durante la Década de los 70, *Academia de Centroamérica, Estudios* 2.
- Merille S. Grindle and John W. Thomas. (1991). Public Choices and Policy Change, *The Political Economy of Reform in Developing Countries.*
- Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface, editores. (2007). Democracia estable ¿alianza? Análisis de la Gobernabilidad en Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, *Publicaciones especiales sobre desarrollo* No. 4.
- Robert E. Hall and Charles I. Jones. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others, *Quarterly Journal of Economics*, Feb, pp. 83-116.
- Fred Hirsh. (1976). Social limits to growth, *A Twentieth Century Fund Study.*
- Fabrice Lehaucq. (2008). Political Competition, Policy Making, and the Quality of Public Policies in Costa Rica, Commission on Growth and Development, *Working Paper* No. 7.
- Eduardo Lizano. (2000). Política Económica y Desarrollo Nacional, Agricultura costarricense al 2020, *Acciones y Reflexiones*, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, pp. 23-48.
- . (2003). El temor al ajuste, otra vez, Grettel López y Reinaldo Herrera editores, *Ensayos en honor a Víctor Hugo Céspedes*, Academia de Centroamérica, 2005, pp. 279-294.
- Joan Nelson and contributors. (1989). *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, U.S. – Third World Policy Perspectives, No. 12.
- Joseph S. Nye Jr. (2008). The Powers to Lead.
- Sina Odugbemi and Thomas Jacobson, editors. (2008). *Governance Reform under Real-World Conditions*, The World Bank.
- John Williamson, editor. (1994). *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Economics.

Comentarios al texto de Eduardo Lizano ¿Y ahora qué?, por Jorge Vargas Cullell

El texto “¿Y ahora qué...?” es heredero de la reflexión de Maquiavelo sobre el sentido y los límites del poder político y, desde esa perspectiva, muy cercano a preocupaciones que son también mías. El escrito de Eduardo Lizano contiene recomendaciones al “Príncipe”¹ sobre los modos para crear poder político –entendido como una capacidad para lograr objetivos– cuando no se tiene. Las preocupaciones y condiciones bajo las cuales Lizano hace su reflexión son muy distintas, empero, a las de Maquiavelo. Su tema es la acumulación y, sobretodo, el uso del poder político para generar reformas al *statu quo* capaces de lograr objetivos de desarrollo económico y social en un contexto muy particular: el de una sociedad como la costarricense, de carácter plural, con gobiernos divididos y un sistema institucional que posee múltiples capacidades de veto.

Bajo las condiciones de un poder absolutista (aunque fuese en una ciudad-estado como Florencia) Maquiavelo recomendó a su Príncipe mucha astucia pero, sobre todo, instintos, temple de acero y ninguna contemplación una vez tomada una determinación. ¿Por qué? Bajo las condiciones de guerras episódicas pero endémicas en la Italia de su tiempo razonó que, en un contexto de peligro inminente, el poder implacable era el único recurso del método posible para lograr resultados (aún a pesar de sus propias convicciones republicanas).

Trasladando a Maquiavelo a otro contexto, si un Príncipe tuviese el poder integral, totalizador, y quisiera refundar una sociedad, fácil le sería la reforma integral: sería cuestión de un uso inteligente de un poder implacable con cualquier resistencia a su voluntad. En otras palabras, para hacer una reforma integral es necesario un poder integral y la voluntad de emplearlo.

En una democracia la reforma integral es un canto de sirenas. Un rasgo distintivo de ellas es la inexistencia del poder integral y, por el contrario, cierta distribución de poder lograda mediante un complejo sistema de pesos y contrapesos que impide la emergencia del poder absoluto. Como en Costa Rica no hay nadie que pueda imponerle a fuego su proyecto de reformas al resto, las recomendaciones al Príncipe deben aquí totalmente distintas. De esta situación se deriva la pregunta central que (reelabora) Eduardo Lizano plantea: ¿cómo hacer cambios urgentes en una sociedad que requiere reformas

1 El Príncipe es el sujeto que posee poder político, sea como resultado de la aplicación de unas reglas legalmente sancionadas que lo dotan de autoridad pública, o como resultado de las vías de hecho –el uso del poder militar o económico. En el caso del texto de D. Eduardo, “el Príncipe” es un gobernante costarricense democráticamente electo sin una especificación partidaria concreta.

importantes cuando se tiene un sistema político democrático que impone gradualismo (y cuya fragmentación política es, además, una condición agravante)?

Para empezar es necesario despejar una confusión conceptual: gradualismo no significa "nadadito de perro". Las reformas profundas pueden también hacerse gradualmente, dentro de un orden constitucional, siempre que se entienda que no implicarán, a corto plazo, una refundación de la sociedad (pretensión, por lo demás, muy de moda en la América Latina de los últimos tiempos) y que nadie logrará sus aspiraciones máximas. Intervenciones "quirúrgicas" profundas, aunque acotadas en número, pueden operar como disparadores que desaten intensos procesos de cambio que luego son difíciles de parar.

Creo que la respuesta suya al tema de cómo hacer cambios en una democracia madura y bajo condiciones de una distribución del poder relativamente amplia es "la deliberación inteligente", una que informe los acuerdos posibles entre gente que no se tiene ninguna confianza entre sí. Desde el punto de vista de las teorías de la democracia, esto nos acercaría al concepto de la "democracia deliberativa" acuñado en los años noventa. Más allá de las inevitables polémicas de los teóricos políticos acerca del contenido y alcances de este concepto, lo cierto es que todos comparten una premisa común: la democracia, además de un conjunto de procedimientos electorales, es también una esfera pública, donde ciudadanos en el ejercicio de sus libertades y derechos forman opinión y generan condiciones favorables para la adopción y ejecución de determinadas políticas públicas.

Desde esta perspectiva, los cinco temas que usted esboza como materia de la deliberación inteligente son de gran utilidad pensados como metodología política y destilan una vasta experiencia en las lides políticas (del experto que ha quemado sus manos en la gerencia pública). Me gustó mucho que el texto sea una reflexión política post-TLC. Tanto ganadores como perdedores de ese proceso quedaron perplejos (nadie supo muy bien que hacer con su derrota o su victoria), entre otras razones porque no se dieron cuenta que, aunque la decisión era binaria, la cuestión política no lo era —hubo oportunidades perdidas para una interesante transacción política que permitiera al ganador más espacio político y al perdedor "salvar la cara" y cobrar un precio mínimo. Ni el ganador hizo mesa gallega ni el perdedor lo perdió todo y las cosas quedaron en el limbo en el que seguimos.

El texto es una buena base para salir de lo que considero lo peor del clima político que se generó en esa época: el sospechismo —el cuestionamiento de los motivos del otro— y los análisis esquizofrénicos. En ese sentido, su llamado al realismo político ("no se negocia con los que se tiene confianza" sino con los que se debe negociar) es muy oportuno, pues parece que los actores políticos, en su afán por lograr objetivos, se han olvidado de asuntos elementales que son datos de realidad en cualquier negociación: pienso, en particular, en los temas de la correlación de fuerzas y las restricciones objetivas a la acción política que la realidad impone.

Es también oportuna la separación que hace usted entre política y centros de pensamiento y, más en general, entre sociedad civil y sistema político, cada una con sus funciones. Es particularmente sugerente la manera como usted describe la labor de los "think tanks", menos voces del Olimpo y más de la reflexión que se sabe falible.

Me parece también importante el corolario que usted introduce a la metáfora suya de "la mitad del río" que formulara hace algunos años, con eso de que la otra orilla tiene varios puntos posibles de atraque.

Esta pluralidad es clave subrayarla hoy en día. En la versión original, su metáfora sugería una interpretación dual (dos orillas, una la de antes y otra el nuevo mundo) y, por tanto, la posibilidad de clasificar a los actores en tradicionalistas y reformadores, en buenos y malos. El corolario suyo a la metáfora lleva a una modificación importante a la cuestión de las “decisiones necesarias”: en la versión original de las dos orillas, la del “nuevo mundo” venía dada de manera deductiva a partir de una visión de mundo de la cual se derivaba un conjunto de políticas públicas. Cuando se introduce el corolario, la cuestión se vuelve mucho más constructivista, más ligada al poder político que los actores logran crear con el fin de cambiar las cosas, pues ya no hay certidumbre de que exista una sola ruta bendecida sea por una visión de mundo o por “leyes de la historia”.

Finalmente, me parece que tiene usted toda la razón en incluir la cuestión del “post acuerdo”. Una vez que se llega a un acuerdo, y suponiendo que todos tienen la buena voluntad de cumplirlo y de actuar en concierto, empieza la parte más difícil: cumplirlo. Por eso el manejo del post acuerdo es crucial, pero raramente incorporado como reflexión sistemática y como parte de las negociaciones. Habrá muchos casos donde no se cumplirán los acuerdos –eso es de fijo– por lo que es necesario generar instancias con credibilidad para que den información sobre las causas de ese incumplimiento (¿imposibilidad material? ¿fallos en la ejecución? ¿bloqueos?). No contemplar este aspecto es facilitar los pleitos por la asignación de culpas y la muerte prematura de nuevas maneras de encarar la política.

Hay varios temas donde el artículo deja la “bola picando” pero no la empuja. El primer tema es sobre el formato del proceso de participación. Al final usted medio se decide por realizar procesos “locales” pero intuyo que sin mucha convicción. Tengo la impresión de que, con razón, teme que se desarrollen procesos corporativistas –que luego son difícilísimos apeárselos– en nombre de la participación. Una opción a esos procesos altamente estructurados es lo que podría denominarse como “minipopulus” (término original del cientista político norteamericano Robert Dahl). Se trata de foros abiertos donde la gente participa con base en su interés –nada más y no necesariamente en representación de alguien–. La clave sería el diseño previo y su adecuada publicidad –que todo el mundo sepa cuáles “minipopulus” están abiertos, los temas, las reglas de deliberación y los efectos de la misma (para qué sirven). En otras palabras, participan los que quieren en los temas que quieren. Esto podría adoptar formas muy distintas, desde chats de internet hasta programas abiertos por radio.

El segundo tema es sobre la participación de los partidos. Conuerdo con usted con la gran importancia que tiene esa participación en la conformación de acuerdos (entendidos, como usted lo precisa, no como consensos sino como coaliciones actuantes) pues los partidos son los que finalmente tienen la facultad constitucional de adoptar decisiones (en el legislativo o en ejecutivo).² Aquí el problema de fondo es la creación de incentivos para que los partidos intervengan, se involucren en la deliberación inteligente: no bastan las apelaciones al bien común. Ud. conoce mucho mejor que yo que los líderes partidarios están en el mundo de lo inmediato, de los juegos suma-cero donde cada cosa se ve en función del poder que crea para sí (y a quién se lo quita). Además, nuestros partidos están, organizacionalmente, en un estado de extrema debilidad.

2 Por cierto que definirlos como “facilitadores” (p. 33) creo que confunde. Aunque es claro que ellos deben ayudar a que su militancia (dirigentes) entiendan de que trata todo esto, ellos son los rematadores, los que meten el gol o lo fallan (son en ese sentido “líderes”).

¿Que hacer? Sin que sea la única respuesta posible, es necesario, por una parte, dar garantías a los partidos de que el proceso es con ellos y no contra ellos; además, garantizar que saldrán en la “foto final”; que estarán presentes en todo el proceso; que tendrán posibilidad de inscribir un tema central para sus intereses y de incidir sobre otros que no les gusta. La fórmula sería que quién gane las elecciones pueda gobernar y quién sea oposición pueda llevarse también crédito.

El tercer tema es uno de carácter sustantivo. Usted tiene en mente el tema de la reforma del Estado pero con un importante *caveat*: la circunscribe a algo más limitado, la creación de islotes de excelencia (experimentar, tener éxito y luego propagar). En esta versión más inductiva, el problema que inmediatamente deviene es quién y como se definen esos islotes de excelencia (y aquí cada maestrillo con su librillo). Me parece que uno de los primeros acuerdos en un proceso de negociación sería definir un número limitado de cosas que puedan llegar a ser “islotes” (pongamos una cifra mágica: cinco islotes), dejar que los actores hagan transacciones al respecto y lleguen a máximo común denominador.

Una de las razones por las que, creo, usted no adelanta una receta es para no contradecir un texto que tiene un espíritu abierto. Aún así, usted desliza el tema de la burocracia estatal. Estoy de acuerdo y hago un par de comentarios al respecto (viene “mi” librillo). El primero es que este país debiera plantearse como objetivo de política pública, el tema de hacer desembarcar en la función pública unos 300 cuadros del más alto nivel para que ocupen puestos gerenciales. El punto es que tengamos en los islotes de excelencia y en otros por ahí una masa crítica que pueda sentarse de tu a tu, sin estar apocados, con el sector privado local e internacional. Un punto clave es que estos gerentes deben tener la capacidad de poner las instituciones al servicios de los ciudadanos: que éstas no se yergan amenazantes. Hace unos años, en el estudio que hicimos sobre la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica, uno de los temas que más enfurecía a las gentes (para mí sorpresa de intelectual preocupado por los “grandes” temas) era la cuestión del trato al ciudadano: el maltrato era visto por la gente como un problema democrático, de reconocimiento de su dignidad como ciudadano, y no meramente como un problema de “calidad del servicio”.

El segundo comentario es que esos islotes de excelencia pueden ser tanto problemas (por ejemplo, “baja calidad de la burocracia”) como sectores de la actividad estatal o políticas. Por ejemplo, yo puedo definir como islote de excelencia todo el tema tributario, tanto la recolección como las políticas –a ver si dos siglos y pico después de la declaración de los derechos del hombre de 1789, en Costa Rica podemos llegar a entender los numerales XIII y XIV de la declaración, donde se dice que la contribución impositiva es lo que nos da a los ciudadanos el derecho material para fiscalizar la cosa pública. O, por ejemplo, un islote puede ser la educación secundaria, o la capacitación laboral. Una política pública también podría ser un islote de excelencia: por ejemplo, las políticas de empleo. O por ejemplo, ¿cómo hacer que la administración de las políticas sociales se haga con la misma seriedad que la política monetaria y no sea el terreno del clientelismo y de las doctoras corazón?

Pongo un ejemplo asociado a esta última cuestión. Un Fondo como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que ha manejado más de 4 mil millones de dólares a lo largo de su historia, debiera haber sido administrado con absoluta pericia y no dejado a merced de los leones, como ocurrió. De alguna manera se lo vio como el precio que había que pagar para que los políticos no jodieran en otras cosas, digamos que la política monetaria o fiscal. Haber permitido esta situación es, reformulando a Talleyrand, además de un error, un crimen, ambos con muchos cómplices que

aceptaron la idea supina de que la política social es algo accesorio, expendible (el implícito era que la verdadera política pública, “real y dura”, es la económica).

Finalmente, usted plantea como una condición crucial el tema de los liderazgos. Estoy plenamente de acuerdo: no todo es correlación de fuerzas, estructuras y restricciones institucionales. Las neuronas son claves. Veamos un caso extremo, el de la transición de Sudáfrica, un ejemplo de lo que es tener buenos líderes a la hora correcta, en el contexto de una transición extraordinariamente compleja y volátil. Los sudafricanos tuvieron una generación extraordinaria que se encarnó en Mandela pero, a decir verdad, era mucho más que él: tuvieron una cosecha de líderes ancha y profunda tanto en el Partido del Congreso como entre los mismos racistas –cfr: De Klerk. En Sudáfrica estaban comprados todos los tiquetes para la rifa de la violencia extrema y el desastre y nada de eso ocurrió. Zimbabwe, al otro lado de la frontera, es un ejemplo de lo contrario, de lo que pasa cuando se tienen líderes de baja calidad.

Ahora bien, ¿cómo surgen estos líderes cuando no hay guerra civil o procesos extremos de polarización, que son los caldos ideales de cultivos para el surgimiento de los liderazgos fuertes? En nuestro caso, no nos queda otra que apostar a los procesos de negociación –un ambiente menos dramático– como la “sopa primaria” donde surgirán o se consolidarán esos liderazgos que necesitamos: quienes sean capaces de montarse en el tren y de liderarlo son los que dominarán la política del futuro. Y aquí, por tanto, el proceso debe asegurar que puedan surgir varios a la vez y no solo uno (“el águila”). Por ello es clave involucrar a los partidos.

Cierro diciendo que los próximos años me parecen absolutamente importantes. Por razones demográficas, tenemos que meter ajustes en la próxima década. De no hacerlo, en treinta años tendremos una estructura demográfica envejecida, a la europea, pero con niveles de productividad del tercer mundo (escenario horribilis). Estos son los años donde tenemos el bono demográfico y debemos aprovecharlo. Me parece, en particular, que en un país sin commodities estratégicos y con poquilla población, la equidad social es una variable fundamental: la posibilidad de competir estará relacionado con la “profundidad” de nuestra oferta laboral y eso solo ocurrirá si en vez de enclaves de modernidad, tenemos una amplia incorporación de la gente a los procesos modernos.

El próximo gobierno, quien quiera que sea, a menos que de previo hagamos algo distinto (como lo que usted sugiere), estará con muy poca capacidad de maniobra y quizá acosado por una de las peores herencias de la época del TLC: el descubrimiento de que la política en Costa Rica consiste siempre en disparar a la yugular, de que los adversarios son enemigos a liquidar, descalificar, inutilizar.

Muchas gracias don Eduardo por su estimulante texto.

