

## Borrador para recibir comentarios

# **¿Y ahora qué ...?\***

Eduardo Lizano

---

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

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, p. 23-48.

Eduardo Lizano (2003), El temor al ajuste, otra vez, Grettel López y Reinaldo Herrera editores, Ensayos en honor a Víctor Hugo Céspedes, Academia de Centroamérica, 2005, p. 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.

# Índice

Introducción

I. Acuerdos y discrepancias

II. Causas y efectos

III. Propósito

IV. Elementos a tomar en consideración

Tema 1. Producción de nuevos conocimientos

Tema 2. Espacios para el diálogo

Tema 3. Toma de decisiones

Tema 4. Ejecución y evaluación de las medidas

Tema 5. Factores coadyuvantes

Conclusión

Bibliografía

## **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 otros puntos, 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. En resumen, 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?

## I

### Acuerdos y discrepancias

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

#### A. 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 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

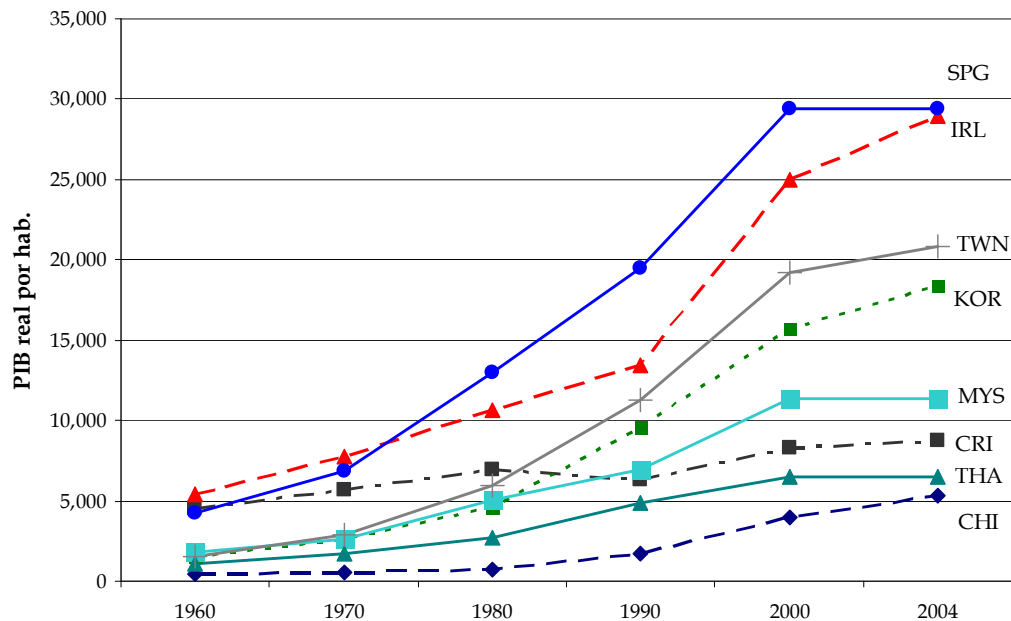
nd: no disponible.

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 1

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



Fuente: Cuadro 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

#### B. 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?

## II

### 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.

### **III**

#### **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 futuro<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.



## IV

### 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 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<sup>2</sup>. 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?

---

<sup>2</sup> 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, 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*”<sup>3</sup>. Sachs, por su parte afirma que el elemento más importante de la política económica es el liderato político el cual, con frecuencia, está ausente<sup>4</sup>.

Su función consiste en inspirar, entusiasmar, orientar y guiar, sobre todo, durante las etapas más complejas e inciertas del proceso de

---

<sup>3</sup> W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 1955, p. 418.

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

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.

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.

Sin embargo, de lo hasta aquí planteado surgen más interrogantes que respuestas. De hecho, no se ha dado respuesta a la pregunta inicial. Es más,

aun cuando se estuviera de acuerdo en la necesidad de impulsar y dar prioridad a los elementos señalados pesa dar el salto cualitativo, surge irremediable la pregunta de ¿cómo hacer para lograrlo? Con todo hay que comenzar por alguna parte.

## **Bibliografía**

Jacques Attali (1972), Los modelos políticos.

Allan S. Blinder (1987), Hard Heads. Soft Hearts. Though-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, p. 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, p. 83-116.

Fred Hirsh (1976), Social limits to growth, A Twentieth Century Fund Study.



John Williamson, editor (1994), *The Political Economy of Policy Reform*,  
Institute of International Economics.