

Debates sobre proteccionismo y apertura*

Claudio González-Vega**

Durante la última década, paulatinamente Costa Rica ha ido abandonando su estrategia proteccionista de sustitución de importaciones, la que crea incentivos artificiales para que la actividad productiva se oriente hacia el mercado interno, y ha buscado aprovechar mejor las oportunidades que el mercado mundial le ofrece. La discusión sobre este cambio de estrategia se inició años atrás. Los argumentos a favor y en contra estaban ya bien definidos cuando tuvo lugar un excelente debate entre economistas y empresarios de ambos bandos, recogido en "El Modelo Económico Costarricense" (ANFE, 1980). Para entonces se había acumulado ya con rapidez la evidencia de que países con economías más abiertas y menos distorsionadas muestran un crecimiento más acelerado, más estabilidad y un mejor desempeño en los indicadores sociales. Esta evidencia es hoy material de rigor en lecciones sobre desarrollo económico en todas partes del mundo.

Con la crisis a principios de los ochentas, acentuada por las consecuencias del modelo proteccionista, el debate se intensificó, al dejar de ser un ejercicio puramente académico. Con el dramático deterioro de la economía, finalmente se dieron las condiciones para la acción y se inició el lento pero sostenido proceso de cambio de estrategia llevado adelante por las administraciones Monge, Arias y Calderón. Con el tiempo, al no darse las catástrofes vaticinadas por unos pocos y ante la evidencia de resultados positivos en países que cambiaron de estrategia antes que Costa Rica, una mayoría ha aceptado la necesidad de las reformas. Ya no se cuestiona la deseabilidad de una vinculación más eficiente con la economía mundial; el debate gira, más bien, alrededor de la mejor manera de hacerlo.

Las discrepancias entre los expertos han sido manifestadas en numerosos foros a través de un debate abierto, respetuoso y convergente, como lo muestra el artículo "De la apertura a la integración" de don José María Figueres (La Nación, 19 de julio). Una serie de manifestaciones por la prensa en las últimas semanas han objetado vehementemente, sin embargo, los esfuerzos de la política comercial costarricense de las últimas tres administraciones. Estas manifestaciones sufren de muy serios errores en la conceptualización del problema y en la apreciación de los hechos.

En vista de que por casi veinte años he tratado de convencer a los costarricenses acerca de la bondad de estas medidas, me siento en la obligación de hacer algunas aclaraciones, en el espacio limitado que los periódicos pueden ofrecer. El desarrollo detallado de mi pensamiento al respecto ha quedado recogido en numerosas publicaciones.

Una aclaración inicial es importante al hablar de apertura. Aunque una mayor vinculación con la economía mundial probablemente será uno de los resultados del cambio de estrategia, esa mayor apertura no será el efecto más importante en el caso de Costa Rica, como sí lo ha sido en países donde inicialmente la economía estaba muy cerrada. La costarricense ha sido, durante toda su historia contemporánea, una economía muy abierta, como inevitablemente debe serlo, dado su tamaño. Con el cambio de estrategia lo que se busca, más bien, es una modificación de la naturaleza de esta vinculación, para que ocurra de una manera más rentable para los costarricenses.

* Originalmente publicado en La Nación, página 15-A del 27 de julio de 1992.

** Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio Slate University. Anteriormente Tutor de Economía en el Stvdivm Générale Costarricense de la Universidad Autónoma de Centro América y profesor de Economía y Decano de la Escuela de Ciencias Económicas de la U.C.R.

La estrategia de sustitución de importaciones no redujo la apertura de la economía. Más bien la aumentó, modificándola de tres maneras. Primero, con tarifas elevadas desestimuló las importaciones de bienes de consumo. A la vez, sin embargo, con tarifas bajas y otros incentivos estimuló las importaciones de materias primas y bienes de capital. Las importaciones crecieron rápidamente al pasar, entre 1960 y 1980, de 111 a 1.524 millones de dólares. Aunque la importancia de los bienes de consumo se redujo desde 36 hasta 25 por ciento del total, la apertura, como relación de las importaciones al producto interno, aumentó.

Segundo, al incentivar la producción para el mercado interno, las exportaciones fueron penalizadas. Dado este sesgo anti exportador, sólo florecieron exportaciones con muy marcadas ventajas comparativas (productos tradicionales, como café y banano) o protegidas, como las ventas al Mercado Común Centroamericano. La estrategia le cerró el paso al desarrollo de una gama más amplia de exportaciones agrícolas e industriales. Tercero, dado ese sesgo, el crecimiento de las importaciones dejó atrás al de las exportaciones y, ante un déficit comercial en aumento, el país tuvo que recurrir masivamente al endeudamiento externo, incrementando su apertura en la cuenta de capital.

En resumen, la estrategia proteccionista aumentó la apertura, pero de una manera ineficiente, pues hizo al país dependiente de compras de materias primas y bienes de capital extranjeros, financiados en buena medida por el endeudamiento externo, a la vez que desalentó las exportaciones y, sobre todo, limitó las oportunidades para diversificarlas. En el caso de las ventas a Centro América, la aparente diversificación tuvo poco valor, pues lo que esos países podían comprar dependía de sus ventas de café y banano al resto del mundo.

Así, no se redujo ni la apertura ni la dependencia, pero sí la eficiencia, pues no se produjeron bienes con mayor poder de compra y el ingreso creció menos de su potencial. Como Figueres afirma, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha puesto de manifiesto la capacidad del país para aprovechar mejor su vinculación con la economía mundial.

Por lo tanto, no tiene razón quien afirma que lo que se busca con el cambio de estrategia es simplemente abrir las puertas a los productos extranjeros, pues esas puertas han estado siempre bien abiertas. Con el proteccionismo quedaron abiertas a importaciones de materias primas y bienes de capital, producidos por empresas transnacionales. Es curioso que este hecho no les preocupe a estos críticos. Lo desafortunado ha sido, sin embargo, que estos insumos importados se han estado usando para producir bienes de consumo que sólo se pueden vender en el estrecho mercado interno, en lugar de usarlos para producir bienes competitivos internacionalmente. Lo que se busca no es abrir las puertas, sino reorientar el esfuerzo empresarial para que se produzcan bienes con mayor poder de compra y por lo tanto aumentan los ingresos de los costarricenses.

No tiene razón tampoco quien afirma que la nueva estrategia busca eliminar la producción nacional a café y a bananos. Todo lo contrario. La estrategia proteccionista, al desalentar las exportaciones, salvo las más rentables, hizo imposible su diversificación. Esta poca diversificación de las exportaciones aparentemente no le preocupa a los críticos. A nosotros sí. Lo que se busca ahora es una ampliación de las exportaciones no tradicionales, tanto de productos agrícolas como industriales, precisamente para no tener que depender tanto de banano y de café. Con los cambios iniciados unos años atrás ya se han puesto de manifiesto ventajas comparativas que habían sido reprimidas por la estrategia anterior. Lo que se busca es que surjan todavía más ventajas competitivas, para exportar o para sustituir importaciones, eficientemente y no de manera artificial.

Esta mayor diversificación ha permitido que, a pesar de perturbaciones recientes en los mercados del café y del banano, el país haya sufrido menos en esta oportunidad. Precisamente porque estos productos enfrentan algunas dificultades es que tenemos que abandonar el proteccionismo. ¿Si no exportamos nada, de qué vamos a vivir? Ciertamente, no de la producción artificialmente rentable para un mercado interno con un poder de compra muy limitado. ¿Si no exportamos más, cómo vamos a importar los insumos extranjeros que en tan alta proporción ha necesitado la industria protegida, ahora que nuestro acceso al endeudamiento externo es mucho menor? Para salir del estancamiento de la producción en que nos encontramos lo que necesitamos es volvernos más competitivos.

Tampoco tiene razón quien afirma que el propósito de la reforma es entregarle el mercado nacional al inversionista extranjero. Costa Rica nunca ha puesto obstáculos elevados ante la inversión externa. Con el proteccionismo del Mercado Común se crearon, más bien, incentivos para atraer esa inversión. Las empresas transnacionales montaron aquí sus subsidiarias, detrás de barreras arancelarias que les permitieron un comportamiento monopolístico en este mercado cautivo. A los críticos no les preocupa que a estas transnacionales no sólo se les entregó el mercado, sino que se les ofreció protección arancelaria, a costa de los consumidores nacionales, y se les subsidió con toda clase de incentivos y de exoneraciones tributarias, a costa del equilibrio fiscal. Lo que la nueva estrategia busca es obligar a todas las empresas, independientemente de quién es su dueño, a competir en igualdad de condiciones con el resto del mundo. ¿Encuentra usted, estimado lector

que lo que se ha propuesto sea "injusto, absurdo e insensato", como se ha afirmado recientemente?

Algunos críticos han manifestado que el cambio de estrategia fracasará porque se trata de un modelo pinochetista. Una frase de mucho efecto y poca sustancia. Con igual osadía uno podría calificar a los críticos de castristas y con eso no habría mejorado en nada el argumento. Lo cierto es que al adoptar los chilenos estas ideas, junto con muchas otras reformas, han logrado no sólo un rápido crecimiento económico, sino un mejoramiento sustancial de los indicadores sociales en ese país. El debate al respecto ha sido amplio y bien documentado y chilenos de todas las tendencias políticas siguen hoy ratificando esas decisiones, profundizando el modelo de libre comercio. Los chilenos no inventaron, sin embargo, estas ideas. Por eso, promoverlas no convierte a nadie en pinochetista. Adoptarlas no convirtió en pinochetistas a Paz Estensoro en Bolivia, a Osear Arias y a Rafael Ángel Calderón en Costa Rica, a Carlos Salinas de Gortari en México y a tantos otros en la mayoría de los países. Los convirtió, más bien, en verdaderos líderes,

interesados en mejorar el nivel de vida futuro de sus poblaciones, a pesar de las dificultades y de los costos políticos del esfuerzo.

El proceso de transformación a que se encuentra sometida la economía costarricense no es así, ni un fenómeno local y aislado, ni una simple copia de la tiranía pinochetista. Responde a todo un movimiento histórico de transformación dramática de la economía mundial, en la que quedarse aislado es condenarse a la pobreza. Mucho se puede discutir y se ha debatido con altura en Costa Rica acerca de la mejor manera de lograr la transición. Críticas hiperbólicas, alarmistas y, sobre todo, completamente equivocadas, en nada contribuyen, sin embargo, a facilitar esta difícil tarea. Dios quiera que la clase pensante de Costa Rica logre poner a un lado sus prejuicios y, con su pensamiento claro y su voz sonora, contribuya al éxito de esta valiosa empresa. En lo que a mí respecta, continuaré la lucha de varias décadas porque prevalezcan la verdad y la libertad.