

# ...Y ahora ¿qué sigue...?\*

Eduardo Lizano\*\*

## I

En días pasados han comenzado a aplicarse importantes medidas tendientes a profundizar el proceso de ajuste estructural, iniciado en el país hace ya algunos años.

La pregunta insoslayable ahora es la siguiente: ¿Se ha llegado a la meta deseada? ¿O queda, acaso, un importante trecho por caminar ya sea con entusiasmo o a repecho? Lo segundo es evidente. En efecto, el esfuerzo realizado es significativo, pero el proceso debe continuar. Más, aún; la tarea de asegurar la estabilidad, de profundizar el ajuste estructural y de promover el crecimiento económico con equidad es un proceso de nunca acabar. Siempre surgirán nuevas amenazas. Siempre aparecerán nuevos factores perturbadores. Por ello será necesario mantener permanentemente los dos ojos abiertos.

En consecuencia, debe tenerse sumo cuidado de no caer en la trampa de dormirse en los laureles. La labor por realizar no consiste simplemente en administrar la política cotidiana (*politicsas usual*). No. El país enfrenta, en no pocos ámbitos, situaciones muy serias. Con frecuencia no son palmarias, pero configuran verdaderas crisis. Y esto, sin duda, tiene implicaciones considerables, tanto desde el punto de vista de la definición de objetivos y del proceso de la toma de decisiones, como desde el que se refiere a la manera de aplicar las políticas deseadas. En realidad, se trata de enfrentar y administrar verdaderas crisis y no tan solo situaciones cotidianas más o menos normales.

El propósito de este trabajo consiste, en primer término, en indagar acerca de las tareas prioritarias por delante y en segundo lugar, en examinar algunas de las principales dificultades para poder adoptar las soluciones requeridas.

## II

**Consolidar los logros ya alcanzados.** Como puede recordarse, las medidas adoptadas consisten en:

- (i) la desgravación arancelaria, para llegar a un "lecho" del 20% para los productos finales;
- (ii) la apertura de la cuenta de capital, es decir, se ha permitido la libre adquisición de divisas, y
- (iii) la modificación del régimen cambiario mediante el establecimiento de una flotación administrada de la moneda nacional.

Pues bien, aún queda un camino importante por recorrer. Especial cuidado y atención debe ponerse para completar las medidas tomadas. Algunas de ellas -como la desgravación arancelaria- exigen plazos de hasta 18 o 24 meses para su aplicación completa. En el caso de la política cambiaria, por otra parte, es necesario: primero, aprobar el proyecto de ley en trámite en la Asamblea Legislativa, cuyo fin es modernizar la legisla-

\* Un borrador de este trabajo fue comentado por Silvia Charpentier y Eduardo Doryan. Además, fue tema de conversación con los periodistas de *La Nación* Marcela Ángulo, Lidiette Brenes, Lafitte Fernández, Julio Rodríguez y Eduardo Ulibarri. La señora Myriam Bustos tuvo a bien hacer las sugerencias de estilo. Sin embargo, el fondo y la forma definitivos son responsabilidad solo del autor.

\*\* Doctoren Economía por la Universidad de París, M.Se. por la Universidad de Londres, Licenciado por la Universidad de Ginebra. Ex-Presidente del Banco Central de Costa Rica, ex-profesor de la Universidad de Costa Rica. Maestro en el Stvdium Générale Costarricense de la Universidad Autónoma de Centro América.

ción cambiaría; segundo, adoptar, por parte del Banco Central, ciertas disposiciones complementarias, como por ejemplo, reducir el impuesto de ₡0.89 por dólar por las transacciones en divisas, disminuir la comisión a cargo del Banco Central sobre las transacciones de CD en dólares en la BNV y promover cuanto antes un mercado de operaciones en divisas y de divisas a futuro; tercero, disminuir drásticamente las tasas de interés en colones, para impedir ingresos indeseables de capitales "golondrina" (**hot money**) y así evitar la revaluación del colón, con los consiguientes perjuicios para los exportadores y los productores locales y cuarto, mantener, sobre todo, una férrea disciplina monetaria, para evitar el financiamiento -directo o indirecto- al Gobierno y al Sector Público, así como impedir un crédito excesivo al Sector Privado.

La tarea prioritaria, en el campo económico, ha de ser la lucha contra la inflación, pues se trata del impuesto más injusto. Pero ello debe lograrse sin subterfugios, es decir, sin posponer el aumento de precios y las modificaciones necesarias en el tipo de cambio nominal. El retraso en la adopción de estas medidas tan solo empeora la situación e incrementa los costos futuros de los ajustes inevitables.

Ha de continuarse, sin desmayo, la lucha contra la inflación, la reforma del sistema financiero y el desmantelamiento del proteccionismo. Como puede suponerse no es tarea de poca monta.

### III

**La racionalización de las actividades del Sector Público.** El estado costarricense hace agua por todas partes. Vivimos una verdadera crisis nacional. Y una crisis muy acentuada. No es necesario hacer grandes lucubraciones -ni análisis profundos- para determinar en donde aprieta el zapato: de no ponerse coto a este problema, el Sector Privado del país no podrá desenvolverse adecuadamente, lo cual equivale a decir que habrá de postergarse el desarrollo nacional. Las medidas esenciales están a la vista, a saber:

- (i) Evitar, a toda costa, el financiamiento inflacionario, directo o indirecto, del déficit del Sector Público (Gobierno Central, Banco Central y demás entes públicos).
- (ii) Redimensionar el tamaño del Estado, a fin de impedir el "estrujamiento" del Sector Privado por parte del Sector Público, lo cual obstaculizaría las actividades privadas.
- (iii) Destinar una proporción adecuada del gasto público a la creación y mantenimiento de la infraestructura social (por ejemplo, edificios escolares) y económica (por ejemplo, sistema vial).
- (iv) Mejorar de manera radical la eficiencia del gasto público, especialmente en el ámbito social (educación, salud); no se trata tanto de allegar fondos adicionales, sino más bien de utilizarlos mejor. (En efecto, mucho, pero mucho más, podría lograrse con los recursos disponibles en la actualidad, en beneficio de los grupos sociales de más bajos ingresos).
- (v) Impedir utilizar la fijación de las tarifas de los servicios públicos como expediente para establecer nuevos subsidios, a favor de ciertos grupos de la población o para crear nuevos impuestos, en perjuicio de algunos otros grupos de la población.
- (vi) Proceder a una reforma tributaria cuyo objetivo sea propiciar la capitalización de las empresas, el aumento de la producción y la creación de nuevas plazas de trabajo y
- (vii) Promover una paulatina descentralización y desconcentración de las actividades estatales, en un renovado esfuerzo por fortalecer el régimen municipal y la participación local.

### IV

**La cruzada por la productividad nacional.** Para lograr el desarrollo del país no basta una mayor inserción en la economía internacional, mediante el desmantelamiento del proteccionismo y la suscripción de tratados de libre comercio (Mercado Común Centroamericano, México, Venezuela, U.S.A), ni con un Estado debidamente racionalizado (redimensionado y eficiente). Es indispensable, además, aprovechar agresivamente las nuevas oportunidades creadas por una mayor apertura a la economía internacional. Si estas nuevas oportunidades de inversión son bien aprovechadas, será posible aumentar el empleo y los salarios, mejorar las utilidades e incrementar los ingresos tributarios. Pero el aprovechamiento de las oportunidades se basará cada vez menos en el apoyo estatal tradicional (subsidios a la exportación, exenciones de impuestos, crédito subsidiado, proteccionismo, política cambiaria) y más en la capacidad competitiva de las empresas, gracias al control sobre los costos unitarios de producción. Esto sólo se logra mediante el incremento de la productividad de la tierra, del capital y del trabajo, lo cual, en última instancia, depende simultáneamente de la calidad de los recursos humanos y de las tecnologías aplicadas. Por lo tanto, el programa nacional para mejorar la productividad es una tarea impostergable. Para llevarla a cabo, deben eliminarse las carlangas de la burocracia estatal y evitarse los planteamientos esotéricos. No puede procederse, por ejemplo, a realizar ingentes inversiones en

recursos humanos si la demanda de ellos no es satisfactoria, es decir si las oportunidades de inversión, producto de la apertura de la economía nacional, no existieran. De actuar así, esto significaría condenar a los nuevos soldadores, maestros de obra e ingenieros industriales a aceptar bajos salarios o forzarlos a emigrar. Por ello las empresas deben participar de lleno, con sus propios recursos (contribuciones al INA), en la ejecución de programas de capacitación por sectores específicos (textiles, plásticos, construcción, etc.), como un esfuerzo continuo. En cuanto a la aplicación de nuevas tecnologías, el mayor acicate para su incorporación al proceso productivo es la ampliación del mercado. En efecto, para obtener las ventajas de los nuevos conocimientos tecnológicos (especialización, productividad, economías de escala, ahorro de tiempo), en la mayor parte de las veces es necesario aumentar el volumen de la producción, lo cual es viable solo si los mercados se expanden aceleradamente. En resumen, tanto el esfuerzo por capacitar recursos humanos como el de aplicar nuevas tecnologías dependerán de la mayor o menor inserción de la economía nacional en la economía internacional.

## V

**El ahorro nacional.** Un país pobre como Costa Rica necesita complementar su ahorro nacional con recursos financieros del exterior, ya como inversión privada directa, ya en forma de préstamos. Pero la ayuda financiera externa -esto debe quedar muy claro- ha de ser solo un complemento. El esfuerzo principal será interno. El financiamiento del desarrollo económico del país debe constituir una responsabilidad de los costarricenses, no de los extranjeros. Es indispensable reducir la dependencia financiera de Costa Rica del exterior y poner un empeño especial en aumentar el ahorro interno como porcentaje del PIB y, simultáneamente, como ya se indicó, aumentar la productividad de las inversiones, para producir más con cada colón adicional de inversión, es decir, mejorar la relación producto/capital.

Mucha dedicación, mucho sacrificio (y una buena cuota de buena suerte) le costó al país disminuir su deuda externa en aproximadamente mil millones de dólares, de \$4.000 millones a \$3.000 millones. El país debe vigilar con sumo cuidado el saldo de su deuda externa. Debe evitarse a toda costa una nueva situación de sobreendeudamiento. El saldo de la deuda externa no debería sobrepasar ni el PIB en 50%, ni las exportaciones en 200%. Y el pago por concepto de intereses no debería exceder ni el 3% del PIB, ni el 10% de las exportaciones. La deuda externa pública del país tendría que mantenerse dentro de esos límites. Por consiguiente, es oportuno plantearse la pregunta de si, en las circunstancias actuales, se justifica contraer nuevos empréstitos para fortalecer la balanza de pagos, tales como un posible PAE III con el BIRF o un préstamo con el BID para el sector financiero. En este último caso debe tomarse en consideración, como elemento favorable, la posibilidad de renegociar la deuda externa bilateral con los Estados Unidos. La gran mayoría de los compromisos de política económica contemplados en ambos empréstitos se podrían adoptar sin necesidad de disponer de esos recursos financieros adicionales, si tan solo existiera la suficiente decisión política.

El ordenamiento de las finanzas públicas, la modificación del régimen de pensiones (pensiones complementarias en manos de empresas privadas) y la competencia en el mercado de seguros, todo ello aumentaría la disponibilidad de recursos de ahorro nacional de largo plazo para el financiamiento del Sector Privado y, a la vez, disminuiría la dependencia financiera del país del exterior.

## VI

**Los aspectos microeconómicos.** El desarrollo económico no solo requiere un marco global económico adecuado. Los equilibrios macroeconómicos son indispensables, dada su incidencia en factores esenciales como la inflación, el tipo de cambio, la tasa de interés y el nivel de los salarios. Sin embargo, la estabilidad macroeconómica no es suficiente. Los aspectos microeconómicos también son de mucha importancia. Los agentes económicos (productores, consumidores, ahorrantes, inversionistas) necesitan la eliminación de un sinnúmero de obstáculos para tomar sus decisiones de manera acertada. Las distorsiones creadas por leyes, decretos, reglamentos, regulaciones, normas, disposiciones, permisos, prohibiciones son innumerables. En Costa Rica, los impedimentos de carácter legal cuya presencia obstaculiza a los empresarios desenvolverse en forma adecuada son muchos. Tres ejemplos son reveladores:

- (i) La legislación reguladora de las relaciones entre productores, beneficiadores y exportadores de café tiene serios defectos, entre los cuales pueden señalarse dos: primero, los productores de café no pueden vender libremente el fruto de su esfuerzo, pues deben, entregarlo en consignación a un beneficio, situación que contraría el espíritu de libre comercio de la Constitución; segundo, la ley perjudica a los productores, por cuanto los beneficios no tienen mayor interés en vender (exportar) el café al mejor precio posible. En efecto, su preocupación se circunscribe a vender a un precio promedio al menos igual al de sus competidores, para asegurarse su clientela.
- (ii) La legislación forestal, de una parte, hace prácticamente imposible la exportación de madera

rolliza o aserrada, y de otra, establece altas tarifas aduaneras para la importación de productos terminados de madera. De este modo, se perjudica al productor de madera y al consumidor usuario de productos terminados, todo en beneficio de los productores nacionales de *plywood*, muebles, paneles, etc.; asimismo, se ponen en peligro los recursos naturales, por cuanto no existe incentivo para darles mantenimiento y uso adecuados.

- (iii) La legislación y los decretos vigentes para regular la comercialización de ganado en pie y la carne de vacuno impiden, por ejemplo, la instalación de nuevas plantas procesadoras (problema planteado por los ganaderos de San Carlos). También imposibilitan a los ganaderos la libre exportación de ganado en pie y de carne. Además, durante muchos años se ha obligado a los ganaderos a vender sus subproductos (sebo, *tankage* y cuero) a precios inferiores a los internacionales, con el propósito de favorecer a ciertos grupos de productores nacionales, en detrimento de la ganadería nacional.

Esta enumeración podría ampliarse sin dificultad con la legislación y los decretos sobre la caña de azúcar, el arroz, el tabaco, la avicultura, etc. Estas leyes y muchas otras del mismo tipo deben revisarse y modificarse pronto, a fin de eliminar el enjambre de distorsiones existentes. Lo anterior no es óbice para reconocer la necesidad de un entorno legal e institucional para asegurar la buena marcha de los mercados. En economías tan pequeñas como la costarricense, con frecuencia, los mercados o no existen del todo o son harto imperfectos; por ello, en no pocos casos, se requiere crearlos y fomentarlos. Esta es función primordial de ciertos entes reguladores cuya organización es de gran importancia para el buen funcionamiento de la economía de mercado.

## VII

**La pobreza extrema y las patologías sociales.** Costa Rica es un país pobre y lo será todavía por muchos años. Sin embargo, ello no es ni una explicación satisfactoria, ni mucho menos una justificación aceptable de la situación de miseria en que está sumida una proporción importante de la población nacional.

Ciertos grupos sociales viven en condiciones económicas paupérrimas y en una marginalidad social deplorable. En realidad, tan solo vegetan en circunstancias infrahumanas, ya por su nivel insuficiente de ingreso, ya por ser víctimas de alguna patología social (niñez abandonada, prostitución, alcoholismo, drogadicción). Es esta una situación incompatible con la ética, con la democracia, con la paz y con el desarrollo. Se trata de una vergüenza para el país y de un verdadero escándalo nacional. Este mal carcome y corroe el alma nacional. El nivel de ingreso promedio ya alcanzado por Costa Rica debería permitir mejorar bastante las condiciones de vida de estas familias. No hay razón válida para no poner manos a la obra, excepto el egoísmo, la falta de solidaridad o la miopía social. Esta preocupación no es nueva para quienes se dedican a analizar los problemas del desarrollo económico, como lo pone en evidencia un examen somero de la literatura de los clásicos escoceses e ingleses.<sup>1</sup> Pero el tema, por desgracia, ha sucumbido bajo toneladas de papel al servicio de las ideologías, los mitos y los dogmas. Esto ha impedido el

tomar el toro por los cuernos. Los puntos esenciales que deben considerarse en cuanto a este problema son los siguientes:

- (i) El funcionamiento adecuado de los mercados y de los precios (*getting prices right*) es indispensable para asegurar el desarrollo económico y social.
- (ii) La intervención del Estado es irremplazable si los mercados han de funcionar bien y los precios han de reflejar adecuadamente las escaseces relativas.
- (iii) Aun cuando los mercados y los precios funcionen de manera correcta, siempre habrá algunos grupos sociales a los cuales casi no lleguen los beneficios de desarrollo; en otras palabras, la teoría del goteo (*trickle down*) funciona bien para la mayoría de la población, pero no para una parte de ella.
- (iv) Es perentorio tomar medidas específicas para mejorar la distribución del ingreso nacional en favor de ciertos grupos sociales concretamente, del último quintil de la población y muy en especial, del último decil.

Tres observaciones tienen gran relevancia:

- a) El objetivo primordial es enseñar a estas familias a pescar y no a extender la mano para recibir pescado regalado. Esto último, sin embargo, será inevitable en algunos casos, mientras los programas de capacitación y de distribución de activos (por ejemplo, la reforma agraria) surten efecto, pero solo de manera transitoria y "focalizada".
- b) No se trata tanto de asignar recursos adicionales, pues existe un amplio -a veces amplísimo- margen para mejorar el uso de los fondos des-

<sup>1</sup> Véase al anexo No. 1.

- c) tinados, hoy en día a estos programas. Más bien se trata de superar la ineficiencia apabullante de la burocracia, la cual pocas veces se debe a la incapacidad o a la ignorancia.
- d) Es, por consiguiente, necesario innovar en cuanto a los objetivos, al diseño de los programas y a los procedimientos, para lograr la debida transparencia, "localización" y evaluación de la lucha contra la miseria extrema.

Estos problemas son muy complejos. La resistencia para colaborar a resolverlos por parte de quienes usufrutuan del **statu-quo** es enorme; sin embargo, no hay excusa valedera para posponer su solución.

## VIII

### Los recursos naturales y el medio ambiente. El

proceso de desarrollo económico no solo tiene una dimensión relacionada con la equidad (los beneficios del progreso han de llegar a toda la población hoy), sino también un aspecto temporal: el progreso de hoy no ha de poner en peligro el progreso de mañana; es decir, la generación actual no puede lograr su desarrollo a costa del de las generaciones del futuro. Esto significa una grave responsabilidad para quienes, en la actualidad, tienen en sus manos el desarrollo nacional.

El país no ha puesto aún la debida atención a este problema acuciante, ni empeño suficiente para resolverlo. El desarrollo sostenible es un imperativo moral y técnico y no puede soslayarse. No se trata de aceptar las ideas pregonadas por algunos "verdes" extremistas en el sentido de no tocar ni perturbar la naturaleza, sino de reconocer la obligación de utilizarla racionalmente, para provecho de la humanidad. Se busca, también, evitar otra irresponsabilidad, a saber, la utilización de los recursos naturales sin tomar en cuenta las necesidades de la generación de mañana. La destrucción de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente han alcanzado ya proporciones alarmantes. Esto llama a la reflexión y a la acción. El problema es de difícil solución, pues no solo se trata de dedicar recursos adicionales a estos menesteres, sino, en especial, de cambiar actitudes: de los consumidores, de los productores, de los gobernantes, de toda la comunidad, y ello no es tarea sencilla. Como ya se indicó, es imprescindible actuar ahora: cada día la situación empeora y las soluciones se tornan más complejas y costosas.

## IX

Podría imaginarse, entonces, un triángulo de oro, uno de cuyos vértices correspondería al desarrollo económico (tamaño del pastel), otro al desarrollo equitativo (distribución del pastel) y el tercero, en fin, al desarrollo sostenible (crecimiento futuro). Las responsabilidades básicas de la comunidad son dos, a saber: primera, cómo aumentar, en el transcurso del tiempo, la distancia entre los vértices para expandir el área del triángulo, y segundo, cómo decidir en dónde ubicarse dentro del área del triángulo (¿cuánto acercarse a cada uno de los tres vértices?). Ambos procesos poseen naturaleza esencialmente política. El economista puede ayudar, pero la tarea trasciende en mucho su ámbito de acción. Entonces, ¿cómo pasar de la palabra a la obra?

## X

La dificultad no pareciera residir tanto en el diseño de las medidas (planes, programas, proyectos) para buscar solución a los problemas señalados en los párrafos anteriores. Dificultades técnicas y legales las hay, sin duda. Pero ahí no reside el obstáculo mayor. En efecto, el país cuenta con el elenco suficiente (cantidad, conocimiento, experiencia) de recursos humanos para encarar con éxito la gran mayoría de dichos problemas, y las lagunas innegables existentes podrían llenarse con relativa facilidad. La dificultad no está ahí, sino en dos aspectos a los cuales se dedican los párrafos finales: primero: ¿cómo llegar a conceder a los temas analizados el rango de crisis y no el de simples problemas de la vida cotidiana?; segundo: ¿cómo vencer la resistencia para tomar las medidas necesarias y así poder solucionar esas crisis? Crisis, en este contexto, no tiene relación con la inmediatez del problema, sino con sus consecuencias graves y profundas. Ellas plantean la necesidad ineludible de una reacción inmediata, aun cuando los resultados de la acción bien podrían no darse en el corto plazo, sino más bien, en un plazo más extenso.

¿Cuándo llega la comunidad a considerar un problema como una crisis y cuándo lo conceptúan como un asunto cotidiano o normal (**politics as usual**)? La distinción es de mucha importancia por dos razones, al menos:

- (i) La solución es diferente en ambos casos. Cuando se trata de un asunto cotidiano, las medidas son marginales, se basan en el "incrementalismo". Por así decir, las funciones varían, pero son continuas. Cuando se trata de una crisis, por el contrario, se impone la "innovación", el cambio de paradigmas. Las funciones, en este caso, son discontinuas.
- (ii) La naturaleza de las medidas también cambia. Ante una crisis, ante la gravedad de la situación, la comunidad acepta por lo general, medidas

muy diferentes de aquellas que se aplican cuando se trata de hacer frente a los problemas cotidianos.

De ahí, entonces, la gran importancia de percibir correctamente si la comunidad considera los temas comentados anteriormente como crisis nacionales o como problemas cotidianos. Si es lo primero, el empeño, el esfuerzo, la dedicación serán mayores, y las medidas serán dolorosas pero aceptadas. Si la percepción es la otra, entonces las medidas necesariamente serían diferentes. La política tendría que ser otra.

Un problema puede llegar a aceptarse como una crisis por dos caminos diferentes. En un caso, grupos sociales importantes de la comunidad perciben ciertos peligros o sufren ciertos perjuicios. Esto los hace plantear, ante los gobernantes, el problema con características de crisis (**society centered**). O bien, en el otro caso, son los propios gobernantes (o la burocracia) quienes se percatan de la crisis y la plantean ellos mismos ante la comunidad, la cual puede aceptarla o no como tal (**state centered**).

## XI

Si se lograra resolver estos dos problemas: uno, aceptar los temas entre manos no como asuntos cotidianos sino como crisis, y dos, diseñar en forma adecuada las medidas (planes, programas, proyectos) necesarias para hacer frente a la crisis, quedaría aún por resolver un tercer problema: ¿cómo ejecutar, aplicar y llevar a cabo las medidas requeridas? La resistencia para llevar a buen término las disposiciones necesarias proviene de dos fuentes:

- (i) En primer lugar, están los oportunistas miopes -llamados con frecuencia "políticos"-cuya preocupación central, cada cuatro años, gira en torno a los resultados electorales del primer domingo de febrero; su interés esencial es ganar votos, no resolver problemas.
- (ii) En segundo lugar, se encuentran los grupos de interés y de presión -los gremios-, cuyo interés primordial consiste en usufructuar, a manga ancha, de los beneficios del **statu-quo** en desmedro del nivel de vida de la mayoría de la población.

El tipo de organización política -económica- social, adoptado por el país, dificulta enormemente promover el cambio social y más bien afianza el **statu-quo**. Esta organización está basada, en efecto, en el gremialismo (grupos de presión y grupos de interés creados para obtener beneficios, mediante la creación de "rentas", según la definición de Anne Krueger), en el populismo (gobernar para las "granderías") y en el paternalismo (enseñar a la gente a extender la mano, a medrar). El primero instrumentaliza al Estado en beneficio de los propios grupos de interés; el segundo propicia la falta de responsabilidad, y el tercero profundiza las relaciones sociales de dependencia. Todo ello conforma un entorno poco halagüeño para el desarrollo económico y el progreso social. Ahora bien, una organización como esta, basada en la explotación, la dependencia y la irresponsabilidad, no puede consolidarse indefinidamente. Por su propia naturaleza, es inestable. Las tensiones y el conflicto aflorarán y la harán cambiar, con frecuencia más pronto de lo previsto. El cambio, en el transcurso del tiempo, es inevitable. Pero el cambio puede ser para bien o para mal. Hay cambios convenientes y cambios perjudiciales. Pueden darse en la dirección deseable o en la equivocada. Entonces, ¿cómo encauzar el cambio de una manera civilizada con el mínimo de tensiones y de conflictos? La organización político-económica-social puede defender el **statu-quo** por períodos relativamente largos: ello explica el subdesarrollo característico de no pocas comunidades. Pero, por lo general, las organizaciones no son monolíticas, ni impermeables. Por el contrario, presentan grietas y escisiones. El cambio siempre es tarea harto difícil, pero casi nunca imposible. En realidad, en el largo andar, ninguna organización resiste el buril del tiempo. Tres elementos son requisitos indispensables: perspicacia (crear las alianzas y coaliciones necesarias: ya antes Montesquieu había indicado cómo a un poder solo mediante otro poder puede detenerse), claridad (pocos objetivos precisos: quien mucho abarca poco aprieta) y disciplina (a Dios rogando y con el mazo dando).

Un caso reciente, relacionado con el primero de esos elementos, se refiere al desmantelamiento del proteccionismo arancelario en Costa Rica. La industrialización, basada en la sustitución de importaciones, originó la formación de grupos de interés de gran poder político: los industriales y los agricultores, cuyas actividades florecían al amparo de las altas tarifas arancelarias. Estaban apoyados también por los trabajadores de sus empresas y por la burocracia a cargo de distribuir favores (tarifas aduaneras, contratos industriales, exoneración de impuestos, crédito subsidiado, etc.) entre los mismos grupos de productores. Ahora bien, el problema consistía en cómo hacer frente a la resistencia social y política de estos grupos cuando se tratara de desmantelar el proteccionismo arancelario. ¿Cómo impedir la oposición a la política tendiente a lograr una nueva inserción del país en la economía internacional, de parte de los grupos de poder cuyos intereses dependían, precisamente, del proteccionismo arancelario?

En estas circunstancias fue necesario crear otro grupo de poder -el sector agroexportador no tradicional para oponerle a los grupos tradicionales menciona-

dos. Se trataba de producir una escisión dentro del sector empresarial. Se tomaron medidas con tal propósito: otorgar subsidios a las exportaciones (CAT); conceder exoneraciones de impuestos de aduana y sobre la renta; crear regímenes especiales, como el de la importación temporal, la maquila y las zonas francas. Ello alteró la rentabilidad relativa de las inversiones en favor de las actividades de exportación a terceros países. Los empresarios, ni lerdos ni perezosos, canalizaron sus recursos a dichas actividades. El nuevo sector creció y se fortaleció. Se creó la Cámara de Exportadores y pronto contó con el apoyo de la Cámara de Comercio, la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras y la Cámara de Comercio Americano. Así se forjó, poco a poco, en el lapso de un quinquenio, un nuevo grupo de poder con intereses contrapuestos a los de los empresarios amparados por el proteccionismo. En efecto; la protección arancelaria representa un impuesto -es decir, un impedimento- para las actividades de exportación. Con el apoyo de algunos sectores gubernamentales y de ciertas instituciones internacionales, el nuevo grupo de los agroexportadores ganó la batalla: la reducción paulatina pero firme de las barreras arancelarias. Este caso pone en evidencia la posibilidad de modificar la estructura de poder y propiciar el proceso de cambio. Así, la luz al final del túnel es una realidad y no el foco de una locomotora en sentido contrario.

## XII

En tanto fuera posible avanzar de forma notoria en la solución de los problemas de las siete áreas comentadas anteriormente, se obtendrían dos logros muy significativos. En primer lugar, los niveles de vida de la gran mayoría de los costarricenses mejorarían sustancialmente. En efecto, el desarrollo económico no sólo sería acelerado, sino también equitativo y sostenible, es decir el área del triángulo de oro se expandiría. En segundo lugar, y de hecho más importante, si lo anterior se lograra se debería a que la capacidad de encarar los problemas y de resolver las crisis habría aumentado considerablemente. Esto, a la vez, pondría en evidencia haber superado el gremialismo, el paternalismo y el populismo.

Este sería, sin duda, el aspecto más importante. El anquilosamiento, la trabazón y el "encharralamiento" cederían ante la competencia, la participación y la solidaridad. La tragedia de la dependencia, de la dominación y del determinismo perderían terreno ante la inevitabilidad del riesgo, de la incertidumbre, de lo desconocido. La comunidad sería más abierta y flexible, más competitiva y participativa. Lo importante no es diseñar un nuevo orden social -la ingeniería macrosocial- ni soñar con grandes esquemas para transformar la sociedad. Lo realmente digno de considerar es el hecho tan común de que gentes de disímiles maneras de pensar se ponen de acuerdo para convivir cotidianamente en forma civilizada. El porvenir dependerá, así, de la capacidad de modificar cada día el *statu quo* en algo, es decir, de propiciar el cambio. Se habría dado, en esta forma un cambio de gran envergadura en la comunidad costarricense: esta sería más humilde por reconocerse las múltiples limitaciones y más eficiente por aprovecharse mejor las nuevas oportunidades.

## XIII

¿Debe, acaso, interpretarse este documento como un "ajuste de cuentas" o como una nueva culpa? Sí y no. Evidentemente, el camino recorrido en cuanto a la estabilización, el ajuste estructural y el proceso de desarrollo ha tenido vacíos, falencias y equivocaciones. Pudo haberse hecho más. Habría sido posible avanzar más de prisa y de mejor manera. Cierto. Pero tampoco pueden desconocerse los múltiples escollos encontrados. No podían quemarse etapas.

Los logros alcanzados por el país en el largo y en el corto plazo han de producir gran satisfacción. La posición envidiable de Costa Rica, en el estudio sobre el desarrollo humano de las Naciones Unidas, por tercer año consecutivo, así lo atestigua. Pero, a la vez, a sentirse un profundo descontento y no poco sonrojo ante los graves problemas humanos que golpean la sensibilidad todos los días, en todos los rincones del país. Es imposible entonces evitar una tensión dinámica entre la satisfacción por los logros alcanzados y la contrariedad por las oportunidades desperdiciadas. Entre lo mucho conseguido y lo mucho más que hubiera sido posible obtener. Hay quienes experimentan un sentimiento de triunfalismo infantil ante las metas alcanzadas. Hay quienes padecen un pesimismo enfermizo ante los problemas por resolver. Ambos estados de ánimo reflejan desequilibrios emocionales malsanos. Son dañinos y perjudiciales. Para poder avanzar es preciso superarlos. Deben ser sustituidos por un realismo acendrado y un optimismo cauteloso. Sin complejos de culpabilidad, sin dormirse en los laureles. Es necesario tener claro que tanto el progreso como el estancamiento son posibles. Que suceda lo uno o lo otro depende de la prudencia y del tesón -legado de los antepasados- que se ejerzan. Más que vivir de ilusiones o ahogarse en un valle de lágrimas, se necesita poner manos a la obra.

## Anexo

Se citan a continuación, a modo de ejemplos, algunos pasajes interesantes sobre el tema:

*"A too great disproportion among citizens weakens any state... where the riches are in few hands, these*

*must enjoy all the power, and wil readily conspire to lay the whole burden on the poor" (David Hune, Of Commerce, 1752).*

*"No society can surely be flourishing and happy of which the far greater part of the members are poor and miserables...". (Adam Smith, Wealth of Nations, 1776, libro I, cap. VIII).*

*"...the rich will be growing richer and the poor, at least relatively poorer. It seems to me that these are not conditions which furnish a solid basis for a progressive state" (J.E. Cairnes, Leading Principal of Political Economy, 1874, p.340.).*

Esta tradición de la escuela clásica se ha mantenido hasta el presente. La suscriben los grandes maestros de la Universidad de Cambridge: Marshall, Pkjou, Keynes y Meade.

#### **Bibliografía**

Gary S. Becker (1985): "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", Journal of Public Economics 28, págs. 329-347, reimpreso en George J. Stigler, Chicago, Studies in Political Economy, Univ. of Chicago Press, 1988, págs. 85-105.

Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (1989): "La Macroeconomía del Populismo en América Latina", en la obra editada por Noel Ramírez, Economía y Populismo, Ilusión y Realidad en América Latina, INCAE, 1991, págs. 39-83.

Merilee S. Grindle (1989): "The New Political Economy: Positivo Economics and Negativo Politics", en la obra editada por Gerald M. Meier, Politics and Policy Making in Developing Countries, International Center for Economic Growth, 1991, págs. 41-67. Primero circuló como HIID, Deve-lopment Discussion Paper No.311.

Merilee S. Grindle and John W. Thomas (1989): "Policy Makers, Policy Choices and Policy Outcomes: Political Economy of Reform in Developing Countries", Policy Sciences, vol.22, págs.213-248, reimpreso en la obra editada H. Perkins y Michael Roemer, Reforming Economic Systems in Developing Countries, Harvard Instituto for International Development, 1991, págs. 81-144.

Anne Krueger (1947): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", American Economic Review, págs. 291-303.

Eduardo Lizano (1973): "Don Osear Arias Sánchez, los Grupos de Presión y el Desarrollo Nacional", en la obra del autor Cambio Social en Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1975, págs. 17-72.

Gerald M. Meier (1991): "The Political Economy of Policy Reform", en la obra editada por Gerald M. Meier, Politics and Policy Making in Developing Countries, International Center for Economic Growth, 1991, págs. 299-316.

Ch. Montesquieu (1748). La frase concreta es la siguiente "pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut qui, pour la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir", L'Esprit des Lois, Livre XI, chap.IV.

Michael Novak (1991): Personas libres y bien común, Editorial Libro Libre.

Dwight H. Perkins (1991): "Economic Systems Reform in Developing Countries", en la obra editada por Dwight H. Perkins y Michael Roemer, Reforming Economic Systems in Developing Countries, Harvard Instituto for Internacional Development, 1991, págs. 11-53.

T.N. Srinivasan (1985): "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development", Asian Development Review 3, págs. 38-58.