

# Más allá de la Avenida Pennsylvania

## Liberalización económica y desarrollo. Una visión sociológica.

Carlos Sojo

Comentar la presentación de Jorge Guardia, gracias a la gentil invitación de Ludovico Feoli y CIAPA me parece una rara y valiosa oportunidad por dos razones cuando menos. Primero por la calidad intelectual del ponente, ayer reconocido pensador y gestor de economía liberal y hoy, sin dejar lo primero, ameno y perspicaz comentarista de la actualidad nacional, “en guardia” desde su columna de La Nación.

Segundo por lo inusual del intercambio. En este país de mucha fraseología y poco debate, es muy raro encontrar economistas dispuestos al diálogo con otros científicos sociales. También en una sociedad polarizada por retóricas intransigentes, como diría Hirschman, que solo encienden posturas ideológicas reduccionistas, es poco frecuente debatir más allá de las etiquetas de neoliberales y estatistas con las que se pretende resolver toda controversia interesante.

De ahí que desde el título pretendo situar mi pensamiento “más allá” de los límites que sugiere la definición del llamado “Consenso de Washington” para situarme en una reflexión, igualmente política aunque más sustantiva en mi opinión, sobre el vínculo entre liberalización económica y desarrollo. Y hacerlo, como solo me es posible, desde una óptica disciplinaria sociológica, que pone el acento en relaciones y representaciones sociales más que en otras manifestaciones de la realidad socioeconómica.

Lograr este diálogo *inter* o quizá *trans* disciplinario no es sencillo por buenas que sean nuestras intenciones y nuestra disposición al debate sincero. Me pareció evidente a lo largo de la presentación de Jorge Guardia, como del debate posterior a los comentarios, que con frecuencia denominamos igual fenómenos diferentes. Posiblemente nos cueste más que a los lectores identificar estas diferencias semánticas generadas por la autosuficiencia y el aislacionismo de las ciencias. A lo mejor ustedes pueden decantar, con buen suceso, lo que hay de común, lo que es un argumento controversial genuino y lo que simplemente reproduce el eco de la Babel contemporánea que tanta dificultad le crea a la búsqueda colectiva del bien común. Lo que digo, incluso haciendo autocrítica, es simplemente que debemos estar siempre atentos a los significados del lenguaje técnico que adecuadamente decantados pueden conducir a una genuina y necesaria co-gestión intelectual.

He querido a guisa de sinónimo pensar mis comentarios en formato de decálogo, es decir, de “normas o consejos que aunque no sean diez (como el CdW) sirven para el desarrollo de cualquier actividad”.

### **1. La sociedad no es una máquina. La economía es parte de la sociedad.**

Quizá uno de los aspectos que más distancia produce entre ciertas lecturas económicas del problema del desarrollo deriva de lo que he llamado “la magia tecnocrática”. Consiste en pensar que el mercado y por ende la sociedad se comportan de manera predecible y constante en virtud de ciertos estímulos provenientes de las políticas

públicas. Esto conduce a otra metáfora explicativa: “la ilusión del panel de instrumentos”.

Así como un vehículo cualquiera, la política económica orienta el quehacer de los mercados según los signos derivados del comportamiento de algunas variables clave como inflación, equilibrio fiscal, crecimiento del producto, valor del dinero y capacidad de comercio exterior. Si hay desequilibrio fiscal o de precios se puede girar a la derecha o a la izquierda en materia tributaria, por ejemplo. Todo lo que vale la pena tiene su métrica y ello se refleja en el panel de instrumentos. Lo que no está no importa tanto. Como si fuera motor de combustión interna importa mucho la temperatura interior pero menos la exterior. El problema es simple y las consecuencias son complicadas: la sociedad y el mercado no son máquinas y sus comportamientos no son siempre predecibles. La ciencia económica está, por lo tanto, más cerca de la meteorología que de la ingeniería mecánica.

Esta ilusión conduce a un acto de magia, de genuino ilusionismo, donde la mano -más rápida que el ojo- le hace ver cosas que no son. La obsesión tecnocrática por el control macroeconómico construye como ciertos, ante la sociedad, argumentos que provienen de hipótesis científicas que deben ser sometidas a verificación en la práctica. Ante determinados indicadores la política económica como la medicina, gestiona prescripciones remediales. Pero a menudo procede por aproximación a través de la regla del ensayo y el error. Justo como la medicina aunque nos aterrorice reconocerlo. Pero a diferencia de la medicina las consecuencias de la política económica raramente son individuales.

Pensar así conduce a conclusiones que ciertamente aparecen en los argumentos de Jorge Guardia. Por ejemplo, deriva de la convicción de la magia tecnocrática, el juicio crítico centrado en los ejecutantes y no en la partitura. Es decir, el problema no es del modelo sino de la calidad de la ejecución de la política económica. Para todo hay una respuesta consistente con el modelo si es que los resultados no son los esperados en relación con los objetivos trazados: la liberalización estimula la competencia y eso reduce los precios; si no ocurre es porque no se hizo bien la liberalización. La cuestión es que las falencias de la realidad son permanentemente contrastadas con las virtudes de modelos heurísticos perfectos.

La segunda conclusión es que si la aplicación de las prescripciones convive con aumento de problemas del desarrollo o aparición de problemas anteriormente inadvertidos, las razones deben buscarse no en el modelo sino en los fundamentos justificativos para su aplicación: las distorsiones extraeconómicas al libre juego de las fuerzas del mercado. La liberalización, *ad limine*, conduce a la superación de todas las distorsiones que producen fallas en la distribución.

De todo ello se deriva una tercera conclusión de marcada connotación práctica. Si en el modelo no está el problema, entonces lo que se requiere son aplicaciones complementarias al modelo. La respuesta a las limitaciones de desarrollo observadas tras más de dos décadas de aplicación de un tratamiento de política económica derivado del Consenso de Washington es ¡MÁS! Consenso de Washington. En otras palabras, complementar lo que hay que hacer *o sí o sí*, con atención a otras variables que no fueron adecuadamente contempladas como por ejemplo, el tema institucional y del buen

gobierno; la persistencia de la pobreza; las migraciones, los desequilibrios de género, y todos los etcéteras imaginables.

## **2. Lo que no funciona hay que repararlo.**

Esta máxima se propone como oposición a la idea derivada de la discusión anterior según la cual “si no está roto no hay que arreglarlo”. Se refiere a la valoración del contexto actual en relación con los éxitos del modelo liberalizador en la consecución de objetivos de desarrollo. En varios puntos de su reflexión, incluso apoyado en la valoración de lo que considera decisiones de política económica amparadas por gobiernos de izquierda en América Latina (afirmación hondamente controversial) Guardia observa que no hay en el horizonte alternativa a la política económica derivada del llamado Consenso de Washington. Es cierto que los tiempos de hoy (con excepción de los excesos populistas con que algunos países manejan el excedente de la renta petrolera) la disciplina fiscal no parece muy discutible y el establecimiento de metas rigurosas de control inflacionario es esencial para la salud de las economías, pero de ahí no se deriva acuerdo unánime alrededor de la orientación conservadora del Consenso de Washington. Y hablo claramente de “orientación” porque en la aplicación de las medidas correctivas listadas por Williamson se puede ser más o menos conservador.

En la actualidad diversas fuentes de pensamiento económico, ocupadas del problema del desarrollo, reconocen la necesidad de introducir cambios en el modelo económico a fin de conseguir mejores desempeños sociales, al mismo tiempo, no en contra, del mantenimiento de objetivos macroeconómicos fundados en el modelo liberalizador.

Cito tres ejemplos. El primero proveniente de un trabajo conjunto de funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En un ensayo sobre los desafíos de integración de las políticas macroeconómicas con objetivos sociales, Kende Rob y Harris<sup>1</sup> abogan por un enfoque multidisciplinario integrado que combine en el análisis y en las definiciones de política pública, las dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales. Ello incluye no solamente la introducción de variables sociales en el análisis económico, y viceversa, sino también la redefinición de los conceptos y las fuentes de información: típicamente, por ejemplo, pobreza más allá de insuficiencia de ingreso y comprendida no solo por medio de instrumentos cuantitativos.

El segundo deriva del análisis del economista canadiense, Albert Berry<sup>2</sup>, alrededor de los efectos de las políticas económicas pro crecimiento o pro distribución en el alcance de objetivos de desarrollo. Partiendo de la necesidad de distinguir las fuentes primarias (mercantiles) de las secundarias (estatales) de distribución de ingreso en economías de mercado, Berry propone reconocer que la superación de la pobreza y las mejoras en la equidad provienen de tres fuentes principales: “i) el crecimiento, ii) los efectos del particular patrón de crecimiento aplicado para la distribución primaria -a veces positivo a veces negativo- y iii) la compensación directa de la pobreza con alguna forma de

---

<sup>1</sup> *Integrating Macroeconomic Policies and Social Objectives: Choosing the Right Policy Mix for Poverty Reduction*. Paper presented at the Arusha Conference, “*New Frontiers of Social Policy*” – December 12-15, 2005.

<sup>2</sup> *Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo*. En Revista de la CEPAL 79. Abril 2003.

redistribución para mitigar en parte la pobreza implícita en la distribución primaria del ingreso; esto puede hacerse por el Estado o por conductos privados, como la familia extensa o la comunidad.” De estos argumentos se desprenden dos cosas relevantes para el reconocimiento del vínculo entre liberalización económica y desarrollo: la primera es que los efectos distributivos primarios de los distintos patrones de crecimiento (que son los que se observan en la realidad social concreta y no en la hipótesis económica como la que se deriva del Consenso de Washington) no están dados sino que deben ser establecidos objetivamente: el efecto del crecimiento no es normativo sino empírico. En segundo lugar, que la redistribución pública no siempre ni necesariamente es Estatal con lo que conviene establecer las funciones redistributivas que tienen lugar en los ámbitos públicos no estatales, lo que anula el antagonismo simplista Estado vs. Mercado.

Tercer ejemplo. Se puede, y quizá se debe, pensar política económica en términos de derechos. Así procede Peter Townsend<sup>3</sup> de la London School of Economics, cuando analiza las implicaciones que tiene en la discusión del tema de pobreza la introducción de la cuestión de los derechos. Tales implicaciones resultan directamente vinculadas con la política económica no solo porque cuestionan lo que llama la aproximación ortodoxa a la lucha contra la pobreza basada en crecimiento de base amplia, inversión en capital humano y establecimiento de “redes de seguridad” social; sino porque formula una propuesta alternativa centrada en políticas tributarias y de ingreso equitativas y un programa de creación de empleo formal, complementado con acciones correctivas en el campo social dirigida hacia la universalización de los derechos sociales.

En conclusión se puede concordar con Jorge Guardia en que las medidas derivadas del Consenso de Washington, incluso entendidas en lo que llamamos su derivación conservadora, constituyen en América Latina todavía hoy fundamento hegemónico de las propuestas de política económica. Pero, en vista de los ejemplos señalados, que son apenas una muestra de un debate mucho mayor, no se puede sostener en modo alguno la idea de que no hay alternativa al CdW o, más grave aún, que no hay “otro” paradigma económico.

Este es un error de apreciación o de exceso de confianza, pero también una falencia en el análisis empírico. Aunque se parezcan mucho, aunque se pueda identificar un mínimo denominador común, las políticas económicas, como todas las políticas públicas están suficientemente rociadas de procesos históricos particulares como para que el aroma final sea completamente diferente en cada caso nacional, o en los mismos países en momentos históricos distintos. Veamos: concuerdo que a primera vista la continuidad de ciertas medidas macroeconómicas, como el control fiscal y la liberalización comercial parece indicar que los cambios de signo político en AL no necesariamente producen cambios en la orientación de la política económica. En otras palabras que los gobiernos “de izquierda” no botan al basurero de la historia las reformas del CdW.

Esta afirmación me parece desajustada en virtud de dos factores explicativos asociados a la cultura política nacional. El primero alude a especificidad histórica: después de todo hay una diferencia entre ser hondureño o uruguayo; o chilena y guatemalteca, que

---

<sup>3</sup> *Poverty and Human Rights*. Paper presented at the Seminar The Many Dimensions of Poverty. Brasilia. August 2005.

va mucho más allá de la etnicidad y el género. Simplemente, aplicadas a circunstancias históricas determinadas, las mismas políticas no producen los mismos resultados. Digamos que el referente histórico puede ser simplificado como la suma de cultura, política y sociedad. Si a y b son países latinoamericanos, tenemos entonces:

$$a(c+p+s) + CdW \neq b(c+p+s) + CdW$$

El segundo factor explicativo deriva de la respuesta del electorado en AL. Me parece que, en virtud de la heterogeneidad de liderazgos electos, es difícil afirmar que se está votando por algo en concreto (e incluso aventurado asegurar que se trata de un giro a la izquierda). En cambio me parece mucho más claro que el electorado en la mayoría de los países de la región (excepto Colombia y México) se está pronunciando contra algo, o, si se quiere ser positivo, a favor de un intangible que es el cambio del *statu quo*. Y si el modelo derivado de las adaptaciones locales del CdW es el *statu quo* que el electorado rechaza (porque ha estado ahí las últimas dos décadas) entonces tarde o temprano habrá respuestas de política económica a esas expectativas sociales.

### **3. Los mercados sin gente no existen. La gente sin interés tampoco.**

Las diferencias de objeto de estudio a menudo distancian mucho y hacen difícil el debate interdisciplinario. Aunque todo economista sabe que los mercados funcionan de acuerdo con motivaciones, frecuentemente los análisis, especialmente los de macroeconomía resultan, a ojos de observadores externos, insuficientes en la descripción de los sujetos. Así, me parece que en el análisis de Guardia hace falta “gente e interés”, es decir un análisis de economía política donde queden establecidos los intereses sociales en juego y en disputa.

En este sentido es evidente que la persistencia de iniciativas de política económica inspiradas en la lectura conservadora de las prescripciones del CdW refleja antagonismos sociales que se resuelven a favor de sectores sociales que no advierten problema alguno en la continuidad de este enfoque macroeconómico y que, por el contrario, consideran que es la mejor orientación de política económica tal y como está. A estos sectores, que pretendo describir someramente, los llamaré la coalición liberalizadora.

Esta coalición se viene constituyendo desde tempranos los años ochenta cuando la crisis económica autoriza una revisión a fondo del modelo de industrialización sustitutiva y amplia presencia económica del Estado. Sobre la estrategia de liberalización económica en Costa Rica se ha escrito mucho y no es este el lugar para resumir un debate amplio y ni siquiera para caracterizar los contornos de la misma. Digamos solamente que a diferencia de los ajustes radicales y más ortodoxos de otras latitudes, aquí se ha procedido por estrategias gradualistas y heterodoxas, con mucho menor avance por ejemplo en el área de las privatizaciones pero ciertamente con mejores resultados que otros países en términos de ajustes financieros y reforma de la estructura productiva. Las razones para el enfoque “a la tica” de la liberalización descansan en el plano político más que en el debate tecnocrático.

En lo que la estrategia liberalizadora de Costa Rica no es diferente es en la definición del objetivo terminal. Dicho en resumen el objetivo de la liberalización económica es “mercantilizar” la mayor cantidad de ámbitos posibles de la vida social. Esto significa no solo transferir empresa pública al Estado, sino crear espacios mercantiles o *cuasi*

mercantiles para toda acción social: desde la educación y la salud hasta la seguridad ciudadana y la recolección de basura. En esta afirmación no hay juicio moral de mi parte, no digo que sea bueno o malo, pero considero que tal objetivo si tiene implicaciones éticas. Ellas se reflejan en lo que hace más de una década John Kenneth Galbraith definía como la “cultura de la satisfacción”: Cito: “Para servir a la satisfacción había, y hay, tres exigencias básicas. Una, defender una limitación general a la intervención del Estado en la economía. “La segunda necesidad, más específica, es encontrar justificación social para la posesión y persecución ilimitadas y desinhibidas de riqueza. El tercer elemento que hace falta es justificar un sentimiento menor de responsabilidad pública hacia los pobres” (1993).

Con más o menos rigor teórico y entusiasmo político; desde el “liberalismo erótico” de Jorge Guardia hasta el menos seductor fundamentalismo libertario, esto son los fundamentos éticos de la fe profunda en la capacidad distributiva de los mercados (afirmación que por supuesto no me convierte en defensor del estatismo aberrante que tampoco es un buen distribuidor).

Socialmente la coalición liberalizadora en Costa Rica está constituida por una alianza de intereses que incluyen capitales financieros y comerciales, CEO’s de empresa extranjera o representantes de inversiones extranjeras; sectores productivos dinámicos de bienes transables. Esas preferencias encuentran sustento discursivo en medios de comunicación y en las formulaciones tecnocráticas basadas en principios de macroeconomía conservadora. Apoyan la liberalización porque encuentran en ella oportunidad para rentas crecientes en el caso de los banqueros, productores y representantes gerenciales; porque responden al “mainstream” del pensamiento tecnocrático y de la competencia disciplinaria (en el caso de los teóricos y los operadores de la política económica) y porque, en una perspectiva más filosófica se defiende la libertad como principio fundante de la cohesión social, cosa que me parece muy bien, salvo que con frecuencia la definición de *libertad* se confunde con *propiedad*.

En suma, es válido que los defensores de liberalización económica denuncien el interés de los grupos que la adversan, a menudo relacionado con el resguardo de prerrogativas y privilegios corporativos asociados a la gestión pública. La oposición a la liberalización económica también constituye una coalición social que puede ser descrita en términos de composición social y objetivos. Lo que no se vale es encubrir el propio interés (de la coalición liberalizadora, no de individuos concretos y por supuesto no de Jorge Guardia) tras el velo de la supremacía paradigmática, como se concluye de la afirmación de que no hay alternativa al paradigma de la aplicación conservadora del CdW. Esta versión del CdW se sostiene políticamente porque existe una coalición liberalizadora que canaliza recursos para ese propósito. No hay en eso supremacía teórica, paradigmática o conceptual. Lo que hay es simplemente poder político.

#### **4. La inconformidad es la madre del progreso (Gandhi).**

Si las cosas estuvieran del todo bien esta discusión no tendría mayor sentido. El tema es que la evidencia empírica indica que el desempeño social del modelo económico derivado de la aplicación conservadora de orientaciones del CdW simplemente no es bueno. El modelo es lo que es, no lo que debería ser y no ha sido, ni lo que responde a preferencias alternativas que no han encontrado espacio de aplicación en la política económica nacional. Eso es lo que juzgamos. Así, la liberalización económica en

América Latina (y en ello Costa Rica no es tan excepcional) no arroja un balance social positivo debido entre otras cosas a sus efectos económicos (donde el mayor logro es el combate a la inflación). En el plano social destaca la evidencia de efectos inequitativos en el tipo de crecimiento económico observado debido, principalmente, a deudas fundamentales de distribución primaria que quedan de manifiesto en la preocupante situación de los mercados laborales. En América Latina la mayor parte de los nuevos empleos son informales, por lo tanto inestables, precarios y mal remunerados. No se ha avanzado en términos nominales en la reducción de la pobreza; y en términos relativos la mejoría observada especialmente en los países grandes (México y Brasil) responde más a iniciativas de política social orientadas al alivio de la pobreza extrema que a efectos directos del crecimiento económico.

Políticamente, el modelo de liberalización económica, es copartícipe del incremento de las crisis de gobernabilidad que se han traducido en alta volatilidad gubernamental (con particulares contribuciones de Ecuador y Bolivia en los últimos años) debido a la fuerza de las protestas sociales; mora partidaria ante la incapacidad de los partidos políticos históricos y emergentes para desarrollar propuestas programáticas de largo plazo capaces de integrar estrategias nacionales de desarrollo en tiempos de apertura e interacción económica transnacional y, como consecuencia de lo anterior, un espacio político colmado de liderazgos personalistas de circunstancia, a menudo sustentados en expresiones populistas de gran envergadura retórica pero de menor calado estructural.

En vista de lo anterior, la conformidad con la conducción actual de las políticas económicas en la región parece, por lo menos, mala consejera.

## **5. El objetivo mayor de la acción política es el desarrollo humano.**

No debería haber discusión en este punto. No obstante los desempeños de la política pública reducida al control macroeconómico parecen perder de vista este propósito. Hablamos por supuesto de desarrollo en un sentido integral, reconociendo la importancia de los componentes diversos del bienestar humano, dentro de los cuales por cierto está el saneamiento macroeconómico, no porque sea un fin en sí mismo, sino porque lo contrario, es decir el desorden y la crisis tienen claras consecuencias en el deterioro de la calidad de vida de las personas.

Así cuando hablamos del desarrollo humano como norte de la acción política, y por lo tanto centro de la política pública, nos estamos refiriendo a por lo menos tres cosas. Primero la necesidad de garantizar **mejor** crecimiento económico. Este argumento es solo parcialmente congruente con los señalamientos de Jorge Guardia, porque se necesita no solamente mayor crecimiento y estabilidad en el crecimiento, sino cambios de calidad, es decir modificaciones en el origen o la fuente del crecimiento económico. El dato de variación del aumento del PIB no dice nada de esos orígenes y si no se realizan correcciones al respecto, entonces las consecuencias lógicas, fundamentadas en la evidencia empírica disponible, señalarían que **mejor** crecimiento (es decir más estable y menos volátil) del **mismo** tipo producirá **más** de los **mismos** resultados: concentración social y territorial de la riqueza; estancamiento de la pobreza; limitada oferta laboral en el sector formal de la economía; junto con, por supuesto, aumento en el comercio exterior y en la actividades financieras y comerciales.

Cuando hablamos de mejor crecimiento económico estamos pensando en sus capacidades de distribución primaria (donde el empleo y los salarios reales son variables clave) y de cohesión social, donde la distribución de las oportunidades entre grupos sociales y productivos así como en regiones son cuestiones fundamentales. Los objetivos de cohesión social no son familiares para las orientaciones conservadoras de la política económica y por lo tanto solo pueden alcanzarse en la medida en que se procuren decisiones políticas con efectos administrativos y presupuestarios que las hagan posibles. Lograr crecimiento económico cohesionador, supone una política económica integrada, donde los objetivos del control macroeconómico conviven con las prioridades de la integración social.

La segunda cuestión atinente al desarrollo humano tiene que ver con el progreso de las personas. Hablamos aquí de movilidad social. En las condiciones actuales en un país como el nuestro, las estadísticas económicas y sociales nos permiten visualizar momentos más que procesos. La movilidad social es una dinámica de largo plazo que tiene que ver con el logro relativo en el plano generacional: cómo es la calidad de vida de los hijos respecto de los padres en la edad adulta, por ejemplo. Hay desarrollo humano cuando en los contenidos sustantivos de la calidad de vida (que no son necesariamente los indicadores de consumo) se observan evidentes mejoras generacionales: salud y nutrición, educación, retorno de la educación; vivienda, transporte, medio ambiente, recreación, cultura. Poco de esto está disponible en el panel de instrumentos de la política económica liberalizadora.

La tercera cuestión remite al plano político y se refiere a la calidad de la representación. No me gusta caer en la añoranza simplista por el pasado, pero en la evolución reciente de los partidos políticos de Costa Rica asistimos a un proceso agudo de “desocialización” es decir de vaciamiento de la capacidad de representación de sectores sociales diversos en el seno de los partidos. Los partidos de hoy se llenaron de personalismos donde antes hubo sindicalismo, representación empresarial y productiva, de género y de juventud e incluso con diferencias territoriales significativas. Cuando todo eso desaparece, aunque quedan las personas, la política pública pierde posibilidad de diversidad y se empareja, en el sentido propiamente marital, con intereses corporativos asociados a los grupos de presión más beligerantes y de mayores recursos. Eso ha producido dos cosas por lo menos: una visión monista de la política económica donde no hay mayor lugar para la innovación, y un enfrentamiento terminal, de suma cero, entre grupos corporativos que adversan o apoyan ciegamente el statu quo. Ello no conduce a la creatividad sino al estancamiento político.

Avanzar en un cambio de propósitos desde el crecimiento económico a secas hacia el desarrollo humano integral requiere un cambio de foco, no de máquina ni de ruta necesariamente. El foco de nuevo tipo alumbrará cambios en tres dimensiones analíticas y de realidad: el tiempo, el espacio y los sujetos. La visión de la política económica conservadora, que Jorge Guardia no cuestiona, es de corto plazo y en contadas oportunidades conviene una visión de tiempo gubernamental (cuatrienio) para ilustrar los efectos de las decisiones tecnocráticas en momentos dados. La aspiración del desarrollo humano requiere trascender el tiempo corto y situarse en horizontes de mediano y largo plazo. Eso no es tan difícil porque todos podemos aceptar que los cambios sociales son lentos, lo que es más difícil es tomar las acciones correctivas en relación con esa convicción. Para trascender el rigor de la camisa de fuerza de la economía conservadora, es necesario repensar el tiempo de los presupuestos públicos.

Hacerlo de diversas maneras, por ejemplo, desde la presupuestación plurianual, hasta la fijación de límites legales y constitucionales (8% del PIB para educación, por ejemplo).

El espacio también debe ser repensado. La economía conservadora se mueve alrededor de agregados **nacionales**, mientras que los rumbos del desarrollo humano transitan por geografías múltiples, fluidas, dinámicas. Los operadores económicos cada vez más actúan en espacios multinacionales, aunque las actividades especulativas colocan aún demasiada atención en indicadores de riesgo país que son auténticas espadas de Damocles sobre la estabilidad económica de nuestros países.

Por último los sujetos del desarrollo humano deben dejar de ser considerados como factores de la producción y pasan a ser definidos como ciudadanos, con un horizonte de derechos en expansión, cuya definición se relaciona no solo con acuerdos políticos internos sino con estándares internacionales que constituyen, en cierto modo, el rostro humano de la globalización.

## **6. Para alcanzar el desarrollo se necesita tener políticas de desarrollo, de lo contrario se alcanzan otras cosas.**

La condición para avanzar en un camino diferente, que no niega la importancia de mantener objetivos de control macroeconómico como los que impulsa el CdW, supone necesariamente un cambio de orden de factores, mismo que, en este caso, si altera el producto. Tras dos décadas de sesgo conservador conviene pensar en que ha llegado el momento para un sesgo distributivo.

En la práctica, ello requiere en primer lugar y de modo fundamental, repensar las ideas que se tienen sobre lo social y el papel de la política social. Existe una visión liberal sobre lo social que, palabras más palabras menos, entiende que el crecimiento cohesiona a la sociedad y las fallas de mercado pueden ser atendidas con prestaciones sectoriales selectivas. La función de la política social es formación de capital humano más que distribución.

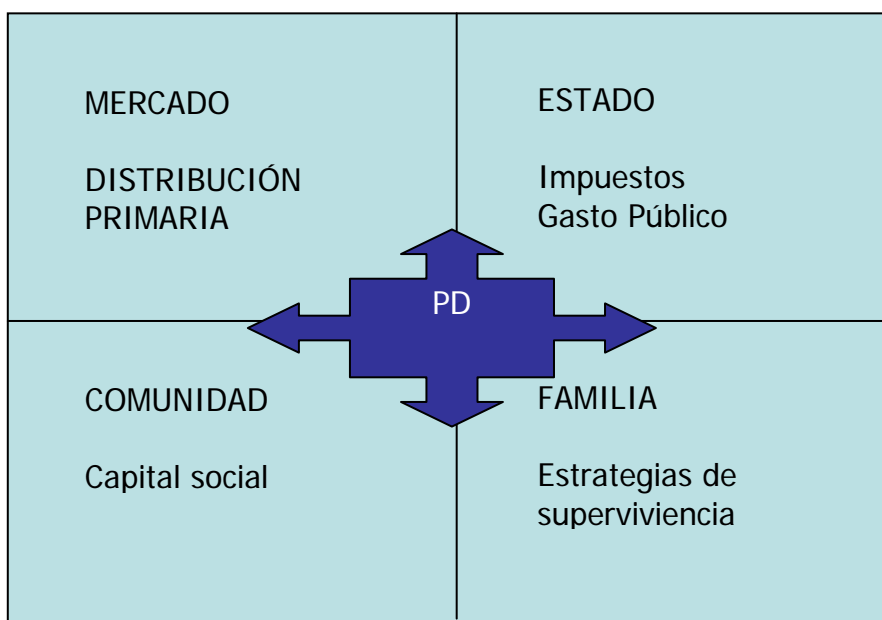
En contraste una argumentación que llamaré a falta de mejor imaginación “post liberal”, propone que la cohesión social se logra por medio de las intervenciones coordinadas en el ámbito público-privado. Las políticas públicas (sociales y económicas) se formulan, así, con enfoque de derechos.

El desafío es trascender la visión instrumentalista de lo social, de acuerdo con la cual son necesarias ciertas intervenciones redistributivas a regañadientes y en virtud de sus efectos positivos futuros para el crecimiento económico. Aunque ello pueda ser importante y razonable, lo cierto es que lo social tiene valor en sí mismo y ese valor es tanto constitutivo como instrumental: constitutivo porque alrededor de lo social se formulan los derechos que garantizan la calidad de la vida, e instrumental porque alrededor de lo social actual se construye la cohesión básica que es fundamento de la vida económica y política de los países. No es necesario insistir a estas alturas que el acceso al conocimiento, que hoy por hoy es un derecho, requiere de prestaciones esenciales en educación y salud. Y tampoco es necesario recordar que la definición más actual de la sociedad contemporánea se centra en el valor conocimiento, que por lo tanto constituye fundamento del desempeño económico futuro. Y tampoco es necesario

recordar que la crisis económica, junto con la pobreza de satisfacción de derechos sociales elementales son los principales ingredientes de la crisis política y la ingobernabilidad.

A este salto hacia el post liberalismo en el pensamiento, no le hace falta una negación de la utilidad de la liberalización económica, pero si requiere una profunda transformación de los términos de la relación entre sociedad, gobierno y estructura productiva. El componente central es la superación de la falsa dicotomía entre Estado y Mercado como fuentes de distribución de los recursos (que solo conduce a experimentos tan fracasados como el socialismo soviético o el neoliberalismo latinoamericano) y reconocer la existencia de un sistema complejo de intercambios distributivos donde además del Mercado y Estado (por medio de la producción y el empleo; y los impuestos y el gasto social respectivamente), participan también familias y comunidades. Aquellas aportando estrategias de supervivencia largamente presentes en los vínculos primarios y de las que las migraciones laborales son la expresión más actual, generalizada y dramática; éstas con recursos al capital social entendido como la interacción de confianza, solidaridad e intercambios que en el espacio comunitario producen cohesión social. Al Estado, y en esto supongo que no concuerdo con la confianza de Jorge Guardia en los recursos del mercado, lo que le corresponde no es sustituir todas esas formas de distribución social, sino integrarlas en un todo armónico y garantizar que cada quien hace su parte. A eso en mi opinión es a lo que deberían apuntar políticas públicas de desarrollo, así a secas, o si se prefiere, humano en particular. Como se indica en la siguiente gráfica:

## Políticas de Desarrollo



## **7. A modo de conclusión: Si la responsabilidad es de todos no es nadie. Acerca de la responsabilidad social gubernamental.**

La superación del Consenso de Washington como referente único de la política económica, y por metástasis, del conjunto de la política pública demanda una revalorización de la función pública y de su responsabilidad ante la sociedad. ¿Dónde deben colocarse los acentos y las prioridades de la acción estatal? ¿Cómo ha de actuar el Estado en procura de los objetivos de desarrollo humano que no son, como hemos dicho, contradictorios con los del crecimiento económico, pero que moralmente le superan? Y finalmente ¿cuándo es oportuna la intervención estatal?

En mi opinión la intervención pública tiene que ampliar y mejorar su capacidad de acción en los ámbitos sociales donde se concentra la necesidad y se deteriora la distribución. Cuando cuestionamos las tendencias mercantilizadoras, que ven oportunidades irrestrictas de mercado en toda actividad social, no pensamos que el Estado deba proteger los consumos suntuarios o subsidiar el emprendimiento empresarial. La responsabilidad primaria del Estado es garantizar la satisfacción mínima universal de los derechos ciudadanos, para lo cual actuar en donde se observan mayores necesidades es legítimo, siempre que se garantice la satisfacción universal. Para ello puede compensar o subvencionar, al mismo tiempo que, en el plano de la distribución, no solo debe recurrir a los impuestos y el gasto público como herramientas de nivelación de las diferencias sociales, sino que debe velar porque las actividades privadas contribuyan en el logro de los objetivos de equidad. En suma es importante y necesario que el Estado enfrente la pobreza y la exclusión social actual, tanto como que requiera el adecuado funcionamiento de los mecanismos de distribución primaria derivados del funcionamiento económico que las produjeron en primera instancia.

¿Cómo favorecer la equidad? Actuando sobre las causas de la inequidad y no solamente sobre sus consecuencias. El estímulo a las actividades económicas no solamente ha de darse, como hasta ahora, en virtud de su capacidad de contribución con el orden macroeconómico (por medio de la generación de divisas, por ejemplo) sino en relación con su aporte al orden social. Así, criterios de distribución primaria, como el número de los empleos, su inscripción apropiada a la seguridad social (con salarios reales no solo para los niveles bajos de la jerarquía socio-ocupacional, sino principalmente para los más altos) y su justa remuneración, son elementos que deberán tomarse en cuenta en el diseño de incentivos y regulaciones estatales. Lo mismo debe hacerse con la localización, dado que los cálculos tradicionales centrados en aglomeración y desplazamientos no hacen más que favorecer la concentración social y territorial de las oportunidades. Por otra parte, mientras cabe advertir que en materia distributiva (impuestos y gasto público) todo es perfectible, también es importante reconocer la necesidad de volver los ojos a las posibilidades de cohesión social que descansan en los niveles comunitario y familiar. La responsabilidad social del Estado consiste, cuando menos, en igualar el esfuerzo distributivo que ya se realiza en esos entornos (en Costa Rica se estima que las remesas familiares de los emigrantes alcanzan 2% del PIB, proporción que supera el 1.6% que de acuerdo con la Contraloría, el Estado invierte en programas sociales selectivos).

Y respecto al momento propicio simplemente cabe advertir la importancia de la constancia histórica. Los países que en América Latina puntúan en desarrollo humano, son aquellos que a largo plazo han puesto atención al desarrollo de las capacidades de

las personas, y aunque eso no los vacuna de debacles macroeconómicas, como en el caso argentino, ofrece condiciones para una pronta recuperación. Un estudio de Ranis y Stewart<sup>4</sup> sobre 40 años de desempeño de las sociedades latinoamericanas muestra que, si se trata de escoger entre sesgos a favor del crecimiento o del desarrollo humano, es mejor decidirse por los segundos. Ningún país con sesgo pro desarrollo humano evolucionó desfavorablemente entre 1969 y el 2000. Costa Rica es uno de ellos, y ahora es tarde e inoportuno cambiar de parecer.

---

<sup>4</sup> *Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina*. En Revista de la CEPAL 78. Diciembre de 2002.