

EL RETO DEL DESARROLLO

Mario Carvajal

EL RETO DEL DESARROLLO



EDITORIAL UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

La revisión de este ensayo estuvo al cuidado de la Productora Académica:
M.A. Olga Marta Murillo Ugalde
-UNED-

PRÓLOGO

Primera edición:
Editorial Universidad Estatal a Distancia
San José, Costa Rica, 1991.

330
C263r

Carbajal Herrera, Mario
El reto del desarrollo/Mario Carbajal Herrera. -- 1ª.
ed. -- San José, C.R. : EUNED, 1991.
72 p. ; 21 cm.

ISBN 9977-64-618-X

1. Desarrollo económico. 2. Cultura. 3. Economía del
bienestar. 2. UNED - Costa Rica. I. Título.



Impreso en Costa Rica
en el Departamento de Publicaciones de la UNED.
Reservados todos los derechos.
Prohibida la reproducción total o parcial.
Hecho el depósito de ley.

La verdadera acción política tiene que ser reflexiva. Los actos del político auténtico van precedidos del pensamiento, del producto de la reflexión. Dime qué piensas y te diré qué clase de político eres, podríamos afirmar. El doctor Mario Carbajal es un político joven y de gran experiencia, que nos ha proporcionado suficientes medios para conocer y juzgar su pensamiento. Lejos de entretenerse en el simple activismo partidista, este distinguido académico y destacado servidor público ha dejado una importante huella intelectual en el Parlamento y en el Gabinete. Aprovechando una temporada de estudio en la Universidad de Harvard, el doctor Carbajal ha preparado una sugerente síntesis de sus ideas en torno a los caminos hacia el desarrollo que se le abren a una nación pequeña, inmensa en las grandes corrientes de cambio características de este fin de siglo. En su análisis, el autor nos presenta los vertiginosos desplazamientos de poder de nuestro tiempo y procede a interpretarlos, no con un sentido apocalíptico ni con nostalgia por los modelos que la historia ha desechado, sino con la serenidad propia de un científico que sabe descubrir lo esencial en los fenómenos políticos y sociales.

Para Costa Rica, Mario Carbajal intuye un futuro lleno de posibilidades, en el que el papel del Estado no será, como algunos proponen, el de simple árbitro testimonial de la legalidad mercantil. Prevé un estado fuerte, eficientemente

organizado para orientar el desarrollo en colaboración con los distintos sectores de la sociedad. Un Estado no burocrático, pero dotado del poder de convocatoria necesario para llamar permanentemente al consenso social ante los grandes retos del siglo que viene.

Las premisas, las propuestas y las críticas del autor no contarán con una acogida unánime en nuestro medio. Sin embargo, constituyen una excelente y clara apertura de debate ante la duda de si existe o no para Costa Rica una vía humana y democrática hacia el desarrollo. Una vía que no sea la copia servil de modelos que hasta el momento parecen exitosos en países muy diferentes al nuestro.

Esta obra concluye con un llamado "a lo esencial", como medio de rescatar la vida democrática y los valores fundamentales de nuestra nacionalidad. Se trata de un llamado muy pertinente que, a nuestro juicio, debe pasar por una definición muy cuidadosa de la clase de desarrollo que queremos para nuestra sociedad. Quizás el próximo empeño intelectual del doctor Carvajal consistirá en proporcionarnos esa definición. No obstante, en el presente libro se vislumbra lo que al respecto piensa él. "Aspiramos a una sociedad austera, que más que un exceso de bienes materiales de consumo valore la calidad de vida del costarricense. Una sociedad limpia que deje de destruir la riqueza de su medio ambiente", señala acertadamente. De esta manera se comienza a caracterizar la única forma de desarrollo apta para una sociedad que ha dado muestras indiscutibles de ser pacífica y democrática.

Oscar Arias Sánchez

Este ensayo va dirigido a todos los costarricenses interesados en el reto del desarrollo.

Pretende despertar el interés y la voluntad en formadores de opinión que contribuyan a que nuestro país llegue a ser uno de mediano desarrollo con alta calidad de vida en las primeras décadas el siglo 21.

*A Jorge Domínguez y Mark Lindenberg,
quienes facilitaron mi trabajo de lectura
y de pensamiento
sobre el difícil tema del desarrollo,
durante varios meses en que disfruté
del extraordinario ambiente intelectual y académico
de la Universidad de Harvard,
con el apoyo del Programa Fulbrigh.*

*A Alexandra Steinmetz, mi asistente
y paciente artífice del idioma español,
quien me ayudó
a hacer más inteligibles
las ideas aquí presentadas.*

EL RETO DEL DESARROLLO

**CAPÍTULO I
COSTA RICA HACIA
EL SIGLO XXI**

**CAPÍTULO II
IDEOLOGÍA
DEL DESARROLLO**

**CAPÍTULO III
HACIA LA BÚSQUEDA DE
INTERESES COMUNES**

**CAPÍTULO IV
UNA CULTURA
HOMOGÉNEA**

CAPÍTULO I

COSTA RICA HACIA EL SIGLO 21

PREÁMBULO

Se aproxima el siglo 21. En la década de mi madurez, con la experiencia de dos décadas en labores de desarrollo, creo importante exponer una serie de reflexiones sobre el futuro de los costarricenses.

En los años setenta empecé mi gestión pública, convencido de que el Estado Benefactor, un Estado fuerte, con una marcada preocupación por la igualdad social era la mejor opción. Pero en la praxis pública y política me di cuenta de que, en esa década, el Estado Benefactor comenzaba a hacer crisis. No obstante lo acertado del planteamiento ideológico auspiciado por la social democracia, el Estado Benefactor en Costa Rica empezó a burocratizarse. Su acción comenzó a tener rendimientos decrecientes. Los múltiples controles sobre la acción de funcionarios públicos, en su gran mayoría honestos, hicieron difícil un trabajo eficiente. El Estado costarricense se hizo demasiado burocrático y entrabado.

A pesar de estos problemas, los logros del Estado Benefactor son impresionantes. Los costarricenses llegamos a disfrutar en 1978 un nivel de vida bastante aceptable. Con una tasa de mortalidad infantil de país desarrollado, una electrificación de avanzada en América Latina y una seguridad social que alcanza a casi el noventa por ciento de nuestros habitantes, los logros del Estado Benefactor son un éxito a nuestro haber.

Una década de estancamiento

La década del 78 al 88 no continúa el avance de los treinta años precedentes. Los costarricenses vemos —angustiados unos,

confundidos otros— cómo nuestro nivel de vida no ha mejorado en los últimos diez años. El diagnóstico de la crisis es conocido. En los gobiernos de Luis Alberto Monge (1982-1986) y Oscar Arias (1986-1990) se han puesto en marcha algunas de las acciones necesarias; sin embargo, el esquema de desarrollo no está definido totalmente. Nuestro alto endeudamiento, las pérdidas millonarias de la sociedad traspasadas al Banco Central y un Estado excesivamente burocrático, poco flexible y con baja eficiencia, son serios obstáculos al desarrollo que debemos corregir para garantizar una adecuada calidad de vida en los próximos años.

Costa Rica en el contexto mundial

A finales del siglo 20, después de haber realizado diversas lecturas y análisis en el campo del desarrollo, he llegado a la conclusión de que los costarricenses debemos poner nuestro norte de desarrollo dentro del contexto mundial. Formamos parte del mundo occidental. Somos una democracia, la más antigua de América Latina, desarmada, sin ejército desde 1948 y con una posición de respeto internacional. En 1987 los esfuerzos del país, hábilmente encabezados con la formulación del Plan de Paz para Centroamérica por Oscar Arias, le valieron a nuestro Presidente el merecido galardón del Premio Nobel de la Paz. Sin embargo, Costa Rica no es en lo económico un país exitoso. Lo somos en lo político; somos un ejemplo de democracia de partidos; un país de relativo éxito en lo social, gracias a los logros alcanzados hasta 1978. Esta realidad, de no ser corregida en la década del noventa, podría hacer peligrar nuestras conquistas en los campos social y político.

EL CONTEXTO MUNDIAL

El contexto mundial de los años noventa es radicalmente diferente al que hubo en las décadas del acelerado desarrollo costarricense en los años sesenta e inicios de los setenta. Como lo he planteado en otra oportunidad¹, los motores del desarrollo de esas décadas no lo serán en el futuro.

1. Mario Carvajal H. *Hacia una nueva etapa del desarrollo costarricense*. Heredia: CEDAL, 1987.
Disminución de la hegemonía de los Estados Unidos de América.

El siglo 21 será el siglo del desarrollo tecnológico y la protección de los recursos naturales. Estados Unidos, según afirmaciones de autores como Paul Kennedy y académicos como George Lodge y Graham Allison, verá empeorar paulatinamente su posición hegemónica en el mundo, primero en lo económico y después en lo político. La potencia tecnológica que marcará el paso de la civilización en este nuevo siglo será Japón.

Magaziner y Reich, y Dyer y Webber, en análisis efectuados en la década de los ochenta, demostraron lo que muchos no habíamos visto todavía: desde los años sesenta Estados Unidos viene perdiendo su posición de hegemonía económica a nivel mundial.

*"Los Estados Unidos han declinado en crecimiento y productividad mientras que se han hecho más dependientes en su intercambio comercial para el futuro (...) En los 70, los Estados Unidos presenciaron una disminución acelerada de su capacidad de generar nueva riqueza. Después de 20 años de crecimiento y prosperidad económica, han experimentado una década de estancamiento."*²

Frente al debilitamiento de Estados Unidos, Japón ha pasado a ser líder en la fabricación de electrodomésticos y en ciertas industrias pesadas como la producción de acero. Un ejemplo que aclara este concepto es la fabricación de televisores; según Magaziner y Reich, la industria del televisor a colores se originó en los Estados Unidos en los años cincuenta. En 1964 las empresas estadounidenses produjeron más de un millón de televisores, mientras que las compañías japonesas producían muy poco. Pero ya en 1977, el cuarenta y dos por ciento de los televisores a colores vendidos en el mundo eran japoneses y menos del diez por ciento eran de fabricación estadounidense.

En ese año Japón llegó a tener un treinta y siete por ciento del mercado de televisores a color de los Estados Unidos³. De 1950 a 1977 Estados Unidos también perdió su hegemonía en la produc-

2. Ira C. Magaziner y Robert B. Reich: *Minding America's Business: The Decline and Rise of the American Economy*. New York: Harcourt Brace Ivanovich, 1982, pp. 1 y 12.
3. *Ibid.*, p. 169.

ción de acero. En 1977 y 1978 Japón no sólo produjo diez veces más acero que los Estados Unidos, sino que a un precio un veinticinco por ciento menor⁴.

La posición de ventaja de Estados Unidos se ha debilitado más allá de las consideraciones relativas a la producción y ha afectado otras áreas fundamentales. En múltiples estudios comparativos, las empresas estadounidenses no sólo reflejan menor productividad, sino que en un aspecto central para la permanencia de los productos en la preferencia del consumidor —la calidad— su posición ha ido declinando⁵.

En este momento el debate está planteado entre los historiadores e intelectuales que creen que la era de dominio de las dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) está en su etapa final, y aquellos que, como Joseph Nye⁶, sostienen que si bien los Estados Unidos han venido perdiendo su papel hegemónico, todavía tienen los elementos básicos para seguir siendo la potencia mundial dominante en el siglo XXI. Sin embargo, aun Nye acepta que para el siglo venidero Estados Unidos debe adaptarse a una nueva era de multipolaridad e interdependencia en el mundo.

Cuadro 1⁷
PARTICIPACION EN EL PRODUCTO MUNDIAL BRUTO
1960 - 1980 (en porcentajes)

	1960	1970	1980
Países en desarrollo	11.1	12.3	14.8
Japón	4.5	7.7	9.0
China	3.1	3.4	4.5
Comunidad Económica Europea	26.0	24.7	22.5
Estados Unidos	25.9	23.0	21.5
Otros países desarrollados	10.1	10.3	9.7
URSS	12.5	12.4	11.4
Otros países comunistas	6.8	6.2	6.1

4. *Ibid.*, pp. 155-168

5. David A. Garlin. *Managing Quality*. New York: The Free Press, 1988.

6. Nye Jr. Joseph S. "Understanding U.S. Strength", en *Foreign Policy* Nº 72. Washington, D.C.: Fall 1988. p. 105-129 y "Before the Fall", en *The New Republic*, vol. 200, nº 7. Washington, D.C.: febrero 1989, pp. 37-39.

7. Tomado de Paul Kennedy: *The Rise and Fall of Great Powers*. New York: Vintage Books, 1989, p. 436.

El cuadro 1 es claro y contundente. En la evolución económica de la segunda mitad del siglo 20, ganan terreno Japón y otros países en desarrollo: Taiwán, Corea del Sur, Singapur y China, y declinan las dos grandes potencias y los países europeos. Para 1990 esas tendencias se mantienen inalteradas. Es interesante señalar que la disminución del poder económico, base de la hegemonía militar de EUA, se agrava en los dos períodos de gobierno de Ronald Reagan. Estados Unidos pasa a ser el país desarrollado con los déficit más altos en su balanza comercial, los cuales enjuga con recursos del exterior, sobre todo de Japón. Al finalizar el siglo 20, Estados Unidos ostenta el dudoso honor de ser el país desarrollado con la mayor deuda externa del mundo: sus déficit comerciales sobrepasan los US\$100.000 millones al año en los ochenta, lo que lleva su deuda acumulada para 1986 a US\$2.000 miles de millones*. Si esta tendencia continúa, en el año 2000 la deuda acumulada de EUA llegaría a los US\$13.000 miles de millones*. Esta situación contrasta con el resto del mundo desarrollado, donde el panorama económico no presenta este tipo de dificultades.

Japón: potencia tecnológica del siglo XXI

Al finalizar el siglo 20, Japón es el actor principal en la economía mundial. Después de la Segunda Guerra Mundial, su uniformidad cultural, su ética de trabajo y una clara voluntad de cooperación gobierno-sector privado, le han permitido convertirse en el modelo de desarrollo del mundo. Como afirma Katzenstein, profesor de Estudios Internacionales de la Universidad de Cornell⁸, Japón está en camino de ser una potencia tecnológica, gracias a su superior organización como nación. En casi todos los indicadores Japón aventaja a los demás países desarrollados: tiene un índice extraordinario de ahorro interno, en los primeros veinticinco años de la segunda mitad del siglo 20, su producto interno bruto creció en la asombrosa suma del diez y medio por ciento anual⁹.

* En vista de que el emplear la cantidad de ceros que corresponde a éste y todas las cifras semejantes que se usan en este ensayo [podría] causar [confusión en el lector, el autor ha optado por simplificarlas, sustituyendo números por letras. Así, cuando dice US \$2.000 miles de millones, debe leerse: US \$2.000.000.000.000.

8. Conferencia. Universidad de Harvard, 8 de marzo de 1989.

9. Paul Kennedy, Op. Cit., p. 417

En los últimos veinte años el crecimiento de la producción japonesa ha sido casi el doble que el de los países desarrollados y, al contrario de Estados Unidos, Japón tiene una balanza comercial favorable con el resto del mundo. Todo esto le ha permitido constituirse en potencia financiera internacional, que empezó a exportar capital en la década de los ochenta. En 1985, tenía una balanza favorable de US\$ 64.5 miles de millones, suma que se proyecta a US\$1.000 miles de millones para 1995.

Con estos resultados económicos, no es sorprendente que para 1990 Japón se convierta en el país que otorga más ayuda externa, sobrepasando a Estados Unidos. En este campo, Japón aumenta su participación de US\$ 2.215 millones en 1978 a US\$ 10.000 millones en 1988¹⁰.

¿Qué significan el éxito sin parangón en el desarrollo económico japonés y el lento pero acentuado deterioro de los índices económicos de Estados Unidos? ¿Qué hace a Japón distinto? ¿Qué lecciones podemos obtener de estos hechos?

Existe acuerdo entre la mayoría de los estudiosos en cuanto a los factores principales detrás del éxito japonés. Después de la Segunda Guerra Mundial, Japón queda sin poder militar; los recursos que otros países destinan a la guerra, Japón los invierte en producción industrial. Con una ética de trabajo muy particular, el pueblo japonés pone en marcha lo que podemos llamar "la política de la productividad". Uno por uno, los empresarios japoneses logran conquistar los más altos índices de productividad, en televisores, en acero, en automóviles, en electrodomésticos; en veinte años logra sobrepasar los índices de sus competidores internacionales. De cara al siglo 21, la industria japonesa sigue una línea ascendente: computadores, uso de robots, telecomunicaciones y, más recientemente, biotecnología y el campo aeroespacial, son actividades en las que Japón será la primera o segunda potencia mundial.

Consenso y cooperación

Japón ha logrado este progreso económico sin precedentes mediante una política en la que el consenso y la cooperación han

10. Robert M. Orr. Conferencia pronunciada en la Universidad de Harvard, 14 de marzo de 1989.

sido fundamentales. El sistema japonés ha logrado lo que parece una combinación exitosa: un Estado y un gobierno fuertes que han intervenido en forma constante como guías del desarrollo; un Estado intervencionista pero no empresario; un gobierno que estimula y guía al sector privado en áreas estratégicas para el desarrollo de la producción. Esta cooperación entre los sectores público y privado es lo que diversos estudiosos llaman el modelo consensual japonés, o la ideología que antepone la comunidad y lo social a lo individual.

El desarrollo de Japón no es producto del azar. El MITI, Ministerio de Industria y Comercio Internacional, ha intervenido con gran firmeza para identificar las áreas de desarrollo e impulsar el proceso de rehabilitación industrial en campos en donde otros países menos desarrollados han logrado competir eficientemente. El gobierno japonés es intervencionista y muy diferente al de EUA, en el que la intervención como herramienta para el desarrollo es mala palabra, salvo que se trate de la industria ligada a sistemas defensivos. Pero el intervencionismo japonés consiste en promover el desarrollo del sector privado mediante estímulos, incentivos y convencimiento, en un clima de cooperación. El sector público del Japón es consistentemente más pequeño que el de los Estados Unidos y otras democracias de Occidente. George Lodge sostiene que si los Estados Unidos desean enmendar su sistema económico y productivo, su política oficial de "dejar hacer" —que coloca al gobierno y al sector privado en un plano de adversarios— debe cambiarse por una ideología de consenso y cooperación entre ambos¹¹.

Lo importante de estas ideas es que, si se analiza el papel del Estado en el desarrollo no sólo del Japón, sino de otros países exitosos como Corea del Sur, Taiwán y Singapur, se descubre como constante una fuerte intervención estatal, en un plano de cooperación y guía para el desarrollo productivo privado.

11. George Lodge. "The Uses of Ideology for Managers. Case Studies". Harvard Business School, 1982. Asimismo, entrevista al autor, Universidad de Harvard, marzo de 1989.

La experiencia de la segunda mitad del siglo 20 nos da de esta manera una respuesta a la discusión de si el Estado debe o no intervenir en la economía: el Estado debe intervenir, pero como orientador del desarrollo, otorgando créditos, incentivos tributarios y otros beneficios, pero no en la aventura de la producción estatal al estilo Estado empresario, que en Costa Rica tuvo su ejemplo en los negativos resultados económicos de CODESA.

Existe otra área en donde el sistema japonés ha sido dedicado y cuidadoso: la educación. Japón ha fomentado una educación de excelencia desde la escuela, una educación ligada a la producción que aventaja a los EUA en la proporción de ingenieros y profesionales en el campo de las ciencias básicas.

Una educación de excelencia, ligada a una relación obrero patronal de armonía y cooperación, donde no se estila el conflicto ni la huelga sino el diálogo, terminan de explicar el por qué del éxito japonés. La empresa japonesa se relaciona excelentemente con sus trabajadores. El trabajador japonés participa en las decisiones de la producción. Su participación redundante en motivación y en alta productividad, su injerencia en el control de la calidad y en el trabajo de grupo para optimizar la calidad de los productos -círculos de calidad- le han dado a la producción japonesa una ventaja sostenida frente a los Estados Unidos.

En síntesis, el modelo de desarrollo japonés está basado en trabajo, educación y colaboración. Colaboración y armonía entre empresario y trabajador, cooperación y guía del Estado con la empresa, una fuerte y decidida intervención estatal como guía y promotor del desarrollo de la producción, con la empresa privada como brazo ejecutor.

Siglo 21: siglo del Pacífico

Unido al poderío que convertirá a Japón en potencia tecnológica, el siglo que viene será -en opinión de muchos- el siglo del Pacífico. Esta aseveración se fundamenta en el rápido desarrollo que han tenido otros países asiáticos como Corea del Sur, Taiwán y Singapur en las décadas del sesenta, setenta y ochenta, así como en la transformación económica y política que experimenta la República Popular de China desde el inicio de los ochenta.

Mientras Costa Rica y Centroamérica escogieron el modelo cepalino del Mercado Común Centroamericano, Corea, Taiwán y otros países de Asia prefirieron un modelo de desarrollo realmente hacia afuera, que promovía las nuevas exportaciones al resto del mundo y no un mercado protegido. Aun tomando en cuenta factores culturales y políticos, el desarrollo de nuevas exportaciones hacia el resto del mundo demostró ser un instrumento más eficaz para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, fin último del esfuerzo del ser humano.

El siglo del Pacífico es factible porque el poder económico de esa zona es amplio, está en sus etapas iniciales o intermedias de desenvolvimiento y se da en una región con excelentes sistemas de transporte y un desarrollo creciente de las comunicaciones. Además, hay otros países en posición de despegue, como Malasia, Indochina y Tailandia.

"En 1960 el producto interno bruto (PIB) combinado de los países del Asia-Pacífico (excluyendo los Estados Unidos) fue de apenas un 7.8 por ciento del PIB mundial; para 1982, se había más que duplicado, pasando a ser el 16.4 por ciento y desde entonces el crecimiento de esta región ha excedido al crecimiento experimentado por Europa, los Estados Unidos y la URSS. Es muy probable que esta zona llegue a tener el 20 por ciento del PIB mundial para el año 2000, el que equivaldría al de Europa y al de los Estados Unidos..."¹²

A este desarrollo acelerado debemos agregar el crecimiento que ha tenido China desde 1978, año en que asume el mando un liderazgo, encabezado por Deng Tsiao Ping, con orientaciones pragmáticas en lo económico. Si bien China —del tamaño de los Estados Unidos pero con cinco veces su población— seguirá siendo un país en vías de desarrollo por muchas décadas, de persistir las tendencias actuales, su evolución lo llevará a ser un país de mediano desarrollo al comienzo del siglo 21.

El crecimiento de China puede medirse en su producción, que ha aumentado un nueve por ciento anual en los nueve años posteriores a la muerte de Mao.

12. Paul Kennedy. *Op. cit.*, p. 441

Cuadro 2¹³
CHINA: CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL INGRESO
NACIONAL (precios de 1980)

1953-57	6.6
1957-65	2.1
1965-76	5.1
1976-85	8.8

Este crecimiento tiene una fuerte base en la producción del agro, que creció un trece por ciento por año en el período 1982-86 y causó un impacto importante en el aumento del ingreso en la zona rural. Este crecimiento parte básicamente de un cambio en la agricultura, que ha permitido al agricultor chino operar bajo un sistema de cuasi libre empresa y vender sus productos en un régimen de mercado. Esto le ha dado al agricultor chino la posibilidad de disfrutar de las ganancias de su producción, lo que ha elevado considerablemente su ingreso y sus condiciones de vida.

El cambio en el modelo de desarrollo chino, que se puede sintetizar en la apertura de la producción a fuerzas básicas del mercado y competencia no es un cambio estable, pero el éxito inicial de las reformas le seguirá dando fuerza al proceso, pues los reformistas argumentan que el control centralizado de la producción no es un elemento básico del marxismo¹⁴.

Si logra mantener su proceso de reforma, China seguirá aumentando su participación en el PIB mundial y fortalecerá el poderío económico de los países asiáticos encabezados por Japón.

El Mercado Común Europeo

Europa 1992. El Mercado Común Europeo se ha fijado 1992 como el año para su transformación fundamental: constituir un mercado, un territorio económico, sin barreras a los otros dos factores claves de la producción: trabajo y capital; la integración económica llevada a sus últimas consecuencias.

13. Tomado de Dwight Heald Perkins, "Reforming China's Economic System", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, June 1988. p. 628

14. *Ibid.*, p. 626

John Kenneth Galbraith sostiene que los obstáculos para este objetivo son considerables y duda que Europa, representada por los doce países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), llegue realmente a conformar una unidad económica¹⁵. Pero si la CEE logra vencer los obstáculos señalados por Galbraith y otros, su poderío económico será tal que de inmediato situará a Europa como potencia mundial. Con trescientos veinte millones de habitantes en doce países democráticos, la CEE sobrepasa en producción combinada a todos los demás bloques económicos -incluyendo al Japón, la URSS y los EUA- y podría constituirse en el principal mercado del mundo a partir de 1992. Aunque en lo político esta unión económica tendrá sus obvias limitaciones, los años posteriores a 1992 podrán ver un crecimiento dinámico de la producción europea, con una Alemania unificada a la cabeza.

Si Alemania sirve de guía al resto de Europa, la configuración del Mercado Común como realidad objetiva podría darle a la CEE un vigor mayor del que Europa ha tenido en la segunda mitad del siglo 20. Alemania, como Japón, es otro ejemplo de un país con un sistema de fuerte intervención del Estado como orientador y guía de la actividad productiva, sobre la base de una estrecha colaboración entre el gobierno y la empresa privada.

Alemania podrá contribuir a una nueva etapa de crecimiento para Europa, que ayudaría a frenar el deterioro económico que se mostró en el Cuadro 1.

Cuadro 3
CRECIMIENTO DEL PIB, 1979-1983
(en Porcentajes)

	1979	1980	1981	1982	1983
Estados Unidos	2.8	-0.3	2.6	-0.5	2.4
Canada	3.4	1.0	4.0	-4.2	3.0
Japón	5.1	4.9	4.0	3.2	3.0
China	7.0	5.2	3.0	7.4	9.0
CEE (diez)	3.5	1.1	-0.3	0.5	0.8

15. Entrevista a John Kenneth Galbraith, 17 de marzo, 1989.

El Cuadro 3, tomado del libro de Paul Kennedy que analiza cómo las grandes potencias tienen su ciclo de éxitos y de deterioro¹⁶, demuestra que en los ochenta la CEE sigue perdiendo terreno frente a las otras naciones desarrolladas. Europa tiene a su haber grandes ventajas: universidades, pueblos cultos, una ética media de trabajo. Sin embargo, también tiene defectos, como el hecho de ser una unión de doce países y arrastrar una pesada secuela de sectores industriales anticuados, que deben pasar por un período de reconversión y en algunos casos de sustitución por otros tipos de producción y otras actividades.

El mundo socialista

El final del siglo 20 nos está demostrando un acentuado cambio, no previsible hasta hace poco, en el comportamiento de la URSS y de otros países comunistas de Europa. Un hombre es particularmente responsable de este proceso: Mikhail Gorbachov¹⁷. En los inicios de la década del ochenta Ronald Reagan acusó a la Unión Soviética de ser el "Imperio del Mal" y se enfrentó al expansionismo soviético aumentando en forma significativa el presupuesto de defensa de su país. El expansionismo soviético tenía su mejor prueba en la presencia de tropas en Afganistán. No obstante, han pasado 5 años y estos procesos se ven como en la prehistoria. La URSS ha retirado sus tropas de Afganistán. Ha habido un impresionante deshielo en las relaciones entre EUA y la Unión Soviética; las frecuentes reuniones de sus jefes de Estado marcan el advenimiento de una esperanza no sólo de frenar, sino incluso de disminuir la carrera armamentista de las superpotencias.

El clima de relativa armonía entre las dos potencias facilitó un cambio radical de los demás regímenes comunistas europeos. Si bien Gorbachov ha marcado el paso desde 1985 con la Perestroika—o reestructuración—y el Glasnost—o apertura—, los acontecimientos en el resto de los países socialistas avanzan con una dinámica propia.

16. Paul Kennedy, op. cit., p. 474

17. Deng Tsiao Ping es el otro gran innovador en el mundo socialista; abrió ventanas para la acción de Gorbachov.

Hungría y Polonia fueron el detonante de un proceso de democratización sin precedentes de la Europa del Este, que hoy ofrece alternativas reales de elección a sus habitantes. El proceso de cambio en estos países parece indicar tendencias de largo plazo que tienen el potencial, si son utilizadas con sabiduría por sus gobernantes, de hacer del planeta un lugar mucho más habitable para el siglo que viene.

Richard Ullman, al analizar lo que considera el final de la guerra fría¹⁸, señala la conveniencia de que Occidente apoye a Gorbachov. Defiende esta posición porque ve en él a un líder dispuesto a defender en la URSS una serie de políticas que coinciden con intereses del mundo occidental. Resume esta posición al manifestar que:

- Gorbachov tiene su atención primordial en la URSS.
- Dado este foco prioritario de atención, considera ciertos asuntos externos como asuntos que distraen y dividen la energía y los recursos que se necesitan en el área doméstica.
- Los opositores internos a Gorbachov tratan de encontrar errores en su política interna o externa para debilitarlo o reemplazarlo.
- El imperativo doméstico para el éxito del Gorbachovismo requiere no sólo de un clima de tranquilidad internacional, sino además de una estructura formal que codifique y legalice esa tranquilidad.
- Estos elementos proveen una oportunidad sin precedentes para lograr acuerdos que permitan disminuir la hostilidad entre las potencias rivales, los EUA y la URSS.

Esta ventana no se mantendrá abierta en forma indefinida. Si Gorbachov perdiera su batalla interna y fuere reemplazado, sus sucesores podrían estar menos inclinados a redoblar esfuerzos en la dirección de una mayor armonía internacional.

18. Richard H. Ullman, "Ending the Cold War", en *Foreign Policy* Nº 78. Fall 1988. pp. 130-151.

El cambio de actitud de la URSS desde que Gorbachov asumió el mando es la señal de que sus dirigentes están intentando adaptar el comportamiento internacional a su realidad interna y sobre todo, a sus limitaciones económicas.

La URSS no puede seguir manteniendo el tipo de gasto militar que ha tenido en los últimos veinte años y satisfacer las crecientes necesidades de su población. En las últimas décadas la URSS ha visto empeorar ciertos índices de importancia, tales como la disminución de la edad promedio de sus pobladores y el aumento de la mortalidad infantil. Este tipo de indicadores, agravados con una carestía de artículos de consumo diario y de alimentos, significan el mayor reto que Gorbachov y su equipo deben enfrentar.

Galbraith considera que los acontecimientos al final de la década del ochenta e inicio de la del noventa son sorprendentes. El supuesto de que EUA y la URSS son las dos superpotencias rivales en lo militar y en lo económico ha sido cuestionado de manera importante¹⁹. El antagonismo histórico de ambas potencias está en duda. La velocidad de estos cambios de imagen y de supuestos ha sido extraordinaria. Ambos países están en cierta forma en retroceso. Ambos países han experimentado crisis económicas que les hacen difícil seguir asumiendo el rol tradicional de superpotencia militar. Existe un espacio para un período de coexistencia pacífica. Las traumáticas experiencias de Vietnam y Afganistán juegan un papel fundamental. La menor influencia de las superpotencias puede jugar como un elemento positivo que facilite acuerdos en zonas problemáticas como Centroamérica y el Cercano Oriente. Asimismo, los problemas económicos de las superpotencias ponen en tela de duda su futuro comportamiento expansivo.

Estos elementos hacen presagiar un cambio esencial de dirección en la política exterior mundial. Sin embargo estos hechos, claros y contundentes para intelectuales en ambos países, no son de aceptación generalizada para sus clases políticas y sus organismos de defensa. El sistema bipolar surgido de la Segunda Guerra Mundial y sus compromisos reales y supuestos está en un proceso de cambio profundo. A este proceso se oponen los dogmas

creados en torno al sistema bipolar y los grandes intereses que ven en él inseguridad y pérdida de poder. Esos intereses están concentrados en las organizaciones burocráticas y militares de ambos países. Así, a pesar de lo profundo del cambio, hay enormes intereses que se oponen a él. Hay "teología" ideológica en contra del cambio.

La URSS ha visto evolucionar su modelo de comunismo. Tuvo éxito en la lucha por una mejor distribución del ingreso y en la creación de un aparato productivo industrial básico. Tiene problemas en cuanto a la satisfacción de las crecientes necesidades de consumo de su población. Parece ser que para la satisfacción de sus necesidades, una sociedad de consumo no funciona eficientemente con mecanismos de producción centralizada. Esta conclusión es parte de la reforma de Deng Tsiao Ping en China, de las reformas en Hungría y del proceso de apertura en lo económico y político en la Unión Soviética.

El mundo socialista se transforma ante nuestros ojos. Difícil de creer y de aceptar. En Hungría, el país de Europa Oriental que hizo mayores concesiones al mecanismo de mercado en la producción, se empezó por tendencias dentro del partido comunista que defendían el pluralismo político, para terminar con la apertura a un nuevo régimen con pluralidad de partidos. Andras Bozoki ve cómo, después de la dictadura paternalista de Kadar, se abre un proceso de pragmatismo en lo económico que es resultado de una profunda crisis del sistema comunista de producción. Es la crisis del socialismo de Estado, el fracaso de la superestructura stalinista. Su conclusión es que el sistema no estaba funcionando en lo económico y la respuesta fue un violento proceso de apertura política, que permitió la formación de grupos de pensamiento, sociedades o ligas que se constituyeron en la base de lo que denominó el pluralismo político húngaro²⁰.

El futuro del mundo socialista, con excepción de China, dependerá en el corto plazo, en alguna medida, de la suerte de Gorbachov con su política de cambio estructural y apertura a la democratización del partido único. No obstante, la crisis económica del comunismo asegura su cambio y posiblemente su

19. Entrevista realizada en la Universidad de Harvard, 17 de marzo de 1989.

20. Andras Bozoki, profesor de Sociología de Eotrus University, Budapest. Conferencia pronunciada en la Universidad de Harvard el 22 de marzo de 1989.

desaparición. El hecho de que se pueda especular que el proceso de cambio le puede dar una cara más humana al socialismo es importante. La posibilidad de que el relativo fracaso económico del comunismo conduzca a décadas de pragmatismo y apertura de ese esquema abre posibilidades a un siglo 21 basado en un mundo diverso, con focos multipolares de desarrollo económico, con un rol disminuido de las dos superpotencias aunque siempre dominantes en lo militar. La disminución del aparato militar de las superpotencias es el mayor reto de las próximas décadas. Si este reto se enfrenta con éxito, la predicción de Graham Allison de una evolución hacia un mundo de competencia pacífica puede llegar a ser realidad²¹.

EL SIGLO QUE VIENE

Las tendencias analizadas nos permiten prever cambios importantes, a los que los costarricenses podemos asistir como espectadores o tratar de aprovechar como actores. Nuestro esquema de producción sólo tiene vigencia si seguimos viviendo de prestado y sin pagar más que parcialmente los intereses de nuestra deuda externa. Aunque el problema de la deuda se ha resuelto en forma aceptable para nosotros, en los próximos años seguiremos teniendo un esquema de desarrollo que no es viable sin la generosidad de alguna potencia extranjera, caracterizada en la década de los ochenta por EUA.

La década del noventa terminará muy pronto. Costa Rica debe aprovechar estos años para terminar de sentar las bases de una nueva etapa de desarrollo para el siglo que viene, un desarrollo caracterizado por los siguientes elementos:

- Democracia económica.
- Una nueva ideología de desarrollo.
- Un nuevo Estado Benefactor.
- Evolución de una cultura homogénea a un bipartidismo para el desarrollo.

21. Entrevista a Graham Allison, Decano de la John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard. 8 de marzo de 1989.

DEMOCRACIA ECONÓMICA

Por democracia económica se entiende una distribución del ingreso que, aunque desigual, permita a los costarricenses de menores recursos un nivel de vida limitado pero que les ofrezca la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. Democracia económica conlleva la esperanza de llegar a tener un futuro mejor.

Dos instrumentos de democracia económica que han estado presentes en las últimas décadas son el cooperativismo y el solidarismo.

Cooperativas y democracia económica

ANTECEDENTES

El cooperativismo costarricense data de los años sesenta. Aunque la empresa decana de este sector —CoopeVictoria— fue creada en 1943, el verdadero desarrollo del modelo cooperativo tardó algunos años en producirse. Rodrigo Facio fue uno de los líderes que junto con Jorge Rossi y otros destacados dirigentes, impulsó la idea cooperativa en el Partido Liberación Nacional. En la década del sesenta, dirigentes políticos y cooperativistas encabezados por Luis Alberto Monge impulsan la agroindustria cooperativa en Costa Rica, con la promulgación de la ley que regula las relaciones entre productores, beneficiadores y exportadores de café²². En la concreción de ese impulso político debe reconocerse, además, el papel estelar que jugó desde antes, pero en especial en esta década de oro del cooperativismo, el Departamento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica. Con verdaderos apóstoles del pensamiento cooperativo, ese Departamento otorgó la financiación necesaria para la constitución de más de 20 cooperativas en la agroindustria del café y en la industrialización de la leche, con la creación de Dos Pinos. En esa misma década, el intervencionismo estatal dirigido desde la Asamblea Legislativa ordena al Consejo Nacional de Producción que organice la admi-

22. Ley impulsada por Luis Alberto Monge. N° 2762 del 21 de junio de 1961.

nistración del Matadero Nacional de Montecillos por medio de una cooperativa. Nace así CoopeMontecillos, la segunda cooperativa del país y precursora del cooperativismo de cogestión.

También en esa década se produce la transformación del Departamento de Cooperativas del Banco Nacional en el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), institución que nace con los mejores propósitos, pero a la que no se le dan recursos financieros suficientes al desligársele del Banco Nacional. La Agencia Internacional para Desarrollo (AID), del gobierno de los Estados Unidos, otorga préstamos blandos que permiten la formación de cooperativas de electrificación rural y de ahorro y crédito.

En resumen, en los años sesenta se define con fuerza y voluntad política la creación del cooperativismo costarricense, que se fundamenta en la agroindustria y representa el sector más grande de América en cuanto a su participación en la producción nacional. La participación del cooperativismo en el Producto Interno Bruto (PIB) de Costa Rica es del ocho por ciento en la década del ochenta. De ese porcentaje, más de dos terceras partes se concentran en café, leche, carne y azúcar.

La definición política a favor de las cooperativas no se mantuvo en las décadas posteriores a los años 60. Excepciones a esta realidad son el incremento del apoyo financiero al INFOCOOP, la creación del Banco Cooperativo Costarricense (BANCOOP) en el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-1986)—en la que tienen una destacada participación los diputados cooperativistas Rodolfo Navas, Rodrigo Mora y Jorge Villalobos—, la cooperativización de CATSA, el mayor ingenio azucarero del país, y la creación del Banco Federado de las cooperativas de ahorro y crédito, en el gobierno de Oscar Arias (1986-1990).

Hasta la década del ochenta, el cooperativismo costarricense es impulsado por el Partido Liberación Nacional (PLN). Sin embargo, para lograr hacia el futuro un crecimiento vigoroso del sector cooperativo, con el cual éste pueda aumentar su porcentaje de participación en la producción nacional, se requiere el apoyo de los dos partidos mayoritarios, el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

La empresa cooperativa

La cooperativa es una empresa privada, formada por la unión de personas que aportan capital y producción o ahorro y que participan con el principio de "un hombre, un voto". La empresa cooperativa no es una unión de capitales, y por esta característica de organización democrática ha recibido apoyo en muchos países, que le han otorgado —a la cooperativa, no a sus asociados— exención de impuestos sobre sus ganancias o excedentes.

En un país como Costa Rica, con un incipiente mercado de capitales, la empresa cooperativa garantiza protección al pequeño productor. Al estar formada por una mayoría de pequeños y medianos productores o ahorrantes, la cooperativa establece en el mercado un mecanismo de regulación de precios en régimen de competencia que protege al productor y al ahorrante. La cooperativa tiene una fuerte inclinación a darle a sus asociados un precio justo por sus aportes; además, si la empresa obtiene excedentes al final del período, los puede distribuir como un complemento al precio que había pagado a sus asociados durante el período anual.

Por estas características de manejo democrático —un hombre, un voto— y de protección a pequeños y medianos productores, la cooperativa es un instrumento ideal para mantener o impulsar la democratización de la propiedad en países en desarrollo. En el agro, la cooperativización de una propiedad dedicada al cultivo de café asegura que ésta se mantendrá en manos de pequeños y medianos productores por muchas décadas, tal vez por períodos mayores. Esto ha sido comprobado en Costa Rica con ejemplos como CoopePejibaye. En cambio el simple parcelamiento, la división de una propiedad grande en pequeñas parcelas, da como resultado que en veinte o treinta años la propiedad se vuelve a concentrar; tal es el caso de la mayoría de los parcelamientos del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), del cual Cariari de Pococí es una muestra. En un caso —la cooperativización de una finca de café— la unidad de producción económica no sólo se mantiene, sino que, si funciona eficientemente, puede incluso crecer. En el otro caso, dado que las parcelas no son una verdadera unidad económica, van siendo vendidas a los parceleros más exitosos y la tierra se vuelve a concentrar. Aun en casos de parcelamientos individuales, si éstos se dan ligados a una cooperativa, esa pequeña

o mediana propiedad se mantendrá con mayor permanencia por los precios —en general mejores— que paga la cooperativa agroindustrial.

La agroindustria cooperativa

Es claro que la decisión política de los años sesenta en cuanto a establecer agroindustrias cooperativas en el café, la leche, la carne y el azúcar, ha sido un vehículo importante de democracia económica y paz social. El modelo costarricense de cooperativa de productores fue el más exitoso del continente americano.

Este desarrollo ha generado zonas de especial tradición cooperativa que pueden servir de ejemplo para el ulterior crecimiento del sector. Dos de ellas son el cantón de San Carlos y los tres pequeños cantones de Los Santos: Tarrazú, Dota y León Cortés. A escala nacional se han desarrollado además la Cooperativa Dos Pinos, en productos lácteos, y CoopeMontecillos, en productos cárnicos.

Polos de desarrollo cooperativo

Si queremos continuar el desarrollo del modelo de democracia económica cuyo más fuerte pilar es el cooperativismo, el Estado debe seguir interviniendo con decisión y audacia, promoviendo el surgimiento de polos de desarrollo cooperativo en el plano sectorial —por actividad económica o producto— y en el plano regional. Esta intervención debe fundamentarse en un programa especial como el que ha promovido la AID en El Salvador, con recursos financieros y técnicos que abarquen el aspecto gerencial y directivo de las empresas. En Costa Rica se abre una gran oportunidad de impulsar este esquema con las cooperativas de palma africana constituidas a raíz del retiro de la Compañía Bananera de Costa Rica (United Brands) de la zona sur. Para afianzar el esquema agroindustrial en la producción de aceite de palma, se requiere el modelo cooperativo, o bien un programa de coinversión con la subsidiaria de United Brands en este campo, Numar S.A.

Los polos de desarrollo cooperativo requieren una política de orientación bipartidista que garantice su permanencia. Sus objetivos van más allá de la producción agroindustrial; se busca funda-

mentalmente la democracia económica en la producción agrícola y en su proceso ulterior de industrialización y comercialización. La producción agrícola en sí genera tan sólo el diez por ciento de las ganancias que se obtienen en el proceso de producción; el 90 por ciento de la utilidad se concentra en el proceso agroindustrial y de comercialización, incluyendo las exportaciones.

Los costarricenses de 1948 entendieron estas apreciaciones; por eso su acción y su voluntad política han hecho de Costa Rica un país estelar en el campo del cooperativismo agroindustrial. No obstante, a fin de conservar lo logrado y avanzar más, se debe establecer en la década del noventa un programa de cooperativización agroindustrial y de creación de polos de desarrollo. Para ser llevado a la práctica, este programa requiere recursos externos que deben negociarse y solicitarse contra proyectos específicos a organismos como la AID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Situación actual del cooperativismo

Hace unos años quise conocer de primera mano la situación del cooperativismo en Francia, Italia y Yugoslavia. Posteriormente, pude observar también el funcionamiento ejemplar del modelo cooperativo de autogestión de Mondragón. De cara al siglo 21, podemos ver una realidad objetiva: el cooperativismo europeo, con la excepción de Mondragón, está estancado en el campo agrícola e industrial. Lo más grave es que en el área de servicios y consumo, el cooperativismo de los países europeos occidentales está en franca retirada. La integración económica ligada a la CEE-1992 hace muy difícil prever un cambio en estas tendencias negativas.

La permanencia de un esquema económico requiere que éste crezca por lo menos al mismo ritmo que el sistema en que opera. El cooperativismo costarricense no está creciendo con ese vigor. Para generar tal crecimiento es necesario repasar dónde estamos para plantear cambios que nos permitan aprovechar un adecuado programa de desarrollo. Desde hace muchos años el reto de nuestros dirigentes cooperativistas ha sido cómo continuar el crecimiento vertiginoso de la década del sesenta. Se han elaborado

muchos diagnósticos y todos ellos coinciden en señalar varios problemas como responsables del estancamiento o debilitamiento de nuestras cooperativas, a saber:

Carencia de adecuados gerentes y personal clave

En todos los países, el nacimiento del cooperativismo se ha caracterizado casi sin excepción por la presencia de grupos humanos de escasos recursos económicos y poca preparación. La empresa cooperativa, dado su énfasis en el manejo democrático de la organización, se constituye con un Consejo de Administración formado por asociados. Estos asociados —con valiosas excepciones— no son empresarios. Por lo general se nombra como gerente a un asociado al que se le atribuyen méritos para ello y este gerente, casi siempre, tiene un salario no sólo inferior, sino en muchas ocasiones de menos de la mitad del salario de mercado. Este problema se refleja en otros niveles de personal clave para el desarrollo de la empresa.

Como resultado de esta situación salarial, se priva a la administración de la cooperativa del mejor recurso humano y, en el mediano y largo plazo, se propicia una actitud muy conservadora en el manejo de las empresas, aun de las exitosas, que congela el crecimiento e impide la diversificación.

Consejos de Administración con severas limitaciones

Los cuerpos directivos de la mayoría de las cooperativas tienen un nivel educativo inferior al de empresas similares en el sector no cooperativo²³. Si a esto se agrega la ausencia del empresario y la tendencia a intervenir en asuntos administrativos mediante excesivas reuniones, se puede concluir que este esquema, de mantenerse, impedirá y entorpecerá el crecimiento futuro del cooperativismo costarricense.

En los últimos años se han agregado a esta situación dos elementos adicionales que ocasionan problemas en el manejo de las cooperativas:

23. Bancoop-Unibanc. *La dicotomía político-empresarial en el movimiento cooperativo*. San José: enero de 1989.

- Gerentocracia

Rafael Angel Rojas Jiménez es quien más ha insistido en señalar este problema. La debilidad de los consejos de administración ha llevado a éstos a una posición de segunda importancia y a una supremacía real de los gerentes. Esta ha sido responsable de éxitos, pero también de muchos fracasos en casos de gerentes poco preparados. La falta de planificación financiera y empresarial es la causa más evidente del problema financiero que enfrentan las cooperativas de ahorro y crédito y de café.

- Dicotomía político-empresarial

El desarrollo de muchas cooperativas, y en especial el desarrollo de lo que Rodolfo Solano Orfila llama la superestructura cooperativa, ha dependido, como se ha explicado, de una fuerte intervención estatal. El Estado Benefactor, con una dosis importante de paternalismo en algunos casos, es el responsable de la creación de muchas cooperativas y entidades de segundo grado, conocidas como uniones o federaciones. Este paternalismo nos ha llevado a tener un aparato de apoyo al desarrollo cooperativo que presenta duplicaciones y una fuerte dependencia de los recursos estatales.

En el mediano plazo es necesario eliminar esas duplicaciones y racionalizar la dependencia del apoyo estatal. Este último debe centrarse en la capacitación de cuadros de dirección y gerencia de la empresa y en el fomento y desarrollo de nuevas cooperativas o en la expansión de las existentes.

La dependencia del cooperativismo costarricense de recursos del Estado nos ha llevado a excesos. Uno de ellos es la distribución de recursos estatales sin un estudio previo por parte de los diputados de gobierno en la Asamblea Legislativa; este mecanismo, además de sentar malos precedentes, en muchos casos no elimina el problema sino que prolonga la agonía de una empresa cooperativa en crisis. Otro exceso es que al existir estos "alivios", ha surgido un tipo de dirigente cooperativo que presenta una cierta ambigüedad en su función. Esta ambigüedad es la que ha sido descrita como la dicotomía político-empresarial en el movimiento cooperativo; hemos llegado a una mezcla de gerente-empresario y

de gerente-político que es inconveniente mantener. Si bien la mezcla de político y empresario se puede entender y hasta justificar en las primeras etapas del desarrollo cooperativo, el mantenerla puede traer un exceso de protección paternalista por parte del sector público, y un exceso de dependencia y falta de eficiencia de los entes cooperativos.

Este problema se ha agravado al mezclar la función de defensa gerencial-cooperativa y el rol de consorcio cooperativo en las uniones y federaciones. La mezcla de funciones de representación política y de consorcio-empresa ha confundido el papel de entes como las federaciones de café y ahorro y crédito. La experiencia de países europeos que han separado estas funciones en entidades especializadas de representación, por un lado y de unión de intereses económico-cooperativos, por otro, debe servirnos de guía. Se debe legislar para establecer la posibilidad de constituir el consorcio cooperativo como una asociación de empresas para la consecución de metas económicas, en que las cooperativas participen con mayoría, pero a partir de criterios de representación que hagan de la participación en el capital y en el uso elementos fundamentales para el control de las decisiones.

Desarrollo futuro del cooperativismo

El cooperativismo costarricense, a pesar de sus problemas, es el sector cooperativo de producción más fuerte en el continente americano. Con su acentuado arraigo en el campo agroindustrial, un recurso humano experimentado, y un instituto de fomento cooperativo a la cabeza, este esquema sigue siendo una promesa de mayor democracia económica. Sostengo que el crecimiento futuro del sector requerirá la solución de problemas internos y el diseño de un programa claro de expansión de acuerdo con el concepto de polos de desarrollo.

Los problemas internos tienen soluciones de corto plazo. Se requiere mejorar la capacidad de evaluación de los directores de las cooperativas. Más urgente aún es la necesidad de contratar excelentes administradores, para lo que se requiere no sólo salarios competitivos con el mercado, sino una dosis importante de incentivos ligados a criterios de éxito profesional. Se debe separar la representación política de los intereses gremiales —que debe se-

guir a cargo de las uniones y federaciones— de la función de desarrollo de empresas que unan a varias cooperativas en verdaderos consorcios de producción y servicios.

A partir de estas ideas, y con apoyo de los partidos políticos mayoritarios, PLN y PUSC, se deben establecer polos de desarrollo regional y sectorial, contemplando la participación del cooperativismo en la nueva dirección de crecimiento de la economía costarricense: las nuevas exportaciones.

Ha llegado la hora de las definiciones. Sin crédito dirigido a este programa de desarrollo cooperativo, que puede ser canalizado con eficiencia por Bancoop y el Banco Federado, dos bancos cooperativos costarricenses, no habrá crecimiento futuro en este sector. Hace falta una definición política que impulse una nueva etapa de crecimiento del cooperativismo costarricense. La generación del 48 lo hizo en los años sesenta. Corresponde repetir ese esfuerzo. Las generaciones futuras vivirán en un país ejemplar en su distribución de riqueza si tenemos la visión y energía para volverlo a hacer.

SOLIDARISMO Y DEMOCRACIA ECONÓMICA

ANTECEDENTES

El solidarismo, cuyo propulsor fue el Lic. Alberto Martén, se inicia en Costa Rica en la década de los años 50. Se fundamenta en un sistema de ahorro solidario entre trabajadores y patronos que busca generar la armonía en vez de la lucha de clases.

En sus primeros treinta años, el solidarismo creció con relativa lentitud, con asociaciones pioneras, como las de La Gloria, El Gallito y LACSA. Llegó a constituir 101 asociaciones hasta 1979. A partir de este año, y gracias al temor que una propuesta de estatización de los ahorros de los trabajadores mediante la transformación del auxilio de cesantía generó, el crecimiento se acelera hasta alcanzar 1 200 asociaciones solidaristas en 1990, con un beneficio directo a 140 000 trabajadores, lo que representa un 18 por ciento de la fuerza laboral.

OBJETIVOS

La doctrina solidarista busca la unión de dos de los factores de la producción: el capital y el trabajo. Persigue el logro de una mayor paz social al establecer un ahorro solidario. Por cada colón de ahorro que hagan los trabajadores de una empresa, ésta hará un ahorro equivalente. De esta forma, el solidarismo promueve una estrecha vinculación del empresario con sus trabajadores. Este ahorro solidario se invierte en un fondo administrado por los trabajadores y de sus ganancias se canalizan recursos al mejoramiento del nivel de vida de éstos y de sus familias. En algunos casos, estos fondos y ganancias han posibilitado el acceso de los trabajadores a los medios de producción, mediante el desarrollo de empresas periféricas y de compra de capital accionario.

EL BANCO SOLIDARISTA

En 1989 nos correspondió ayudar desde la Asamblea Legislativa a facilitar la creación del Banco Solidarista. Este banco privado de interés social, sin fines de lucro, será, a no dudarlo, un eslabón clave en la estrategia solidarista de posibilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. El solidarismo ha sido una creación intelectual costarricense. Es parte de la estrategia consensual que ha prevalecido en la ideología del desarrollo que se expondrá en el capítulo siguiente. Sin embargo, la promesa que el solidarismo representa para el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción es todavía una expectativa y no una realidad. El Banco Solidarista es un paso más en hacer del solidarismo una herramienta clave de la promoción de los sectores laborales.

EL SINDICALISMO

El lector podrá preguntarse por qué se destaca el papel del cooperativismo y del solidarismo en la consecución de la democracia económica en Costa Rica. De hecho, el análisis efectuado sostiene la tesis de que en Costa Rica los dos movimientos de

promoción de sectores populares que han tenido una estrategia de acceso a la propiedad de los medios de producción han sido el cooperativismo y el solidarismo.

El sindicalismo ha seguido una estrategia más ligada a las reivindicaciones salariales con una forma de accionar de confrontación y de lucha de clases. Esta forma de actuar, importante desde el punto de vista de que los sectores laborales conserven su cuota de participación en la distribución del ingreso, ha significado que el sindicalismo no ha tenido una participación destacada en el acceso de los sectores sociales a la propiedad de los medios de producción.

CAPÍTULO II IDEOLOGÍA DEL DESARROLLO

A partir de la Revolución Rusa, se abrió en el mundo un fuerte debate sobre el rol del Estado. La discusión desde entonces ha girado en torno a dos extremos: la ideología del individualismo, que más recientemente se postula en su forma neo-conservadora como la ideología de la libertad (individual), y la ideología comunitaria o de la preocupación por el interés de la colectividad. Los países comunistas otorgaron supremacía al interés colectivo — representado por la estatización de los medios de producción— restringiendo en forma severa el papel del individuo y la posibilidad del enriquecimiento ligado al esfuerzo productivo individual.

En Costa Rica, país de moderación política, los dos partidos mayoritarios representan posiciones de centro. El PLN se inclina por la supremacía del interés colectivo, defendiendo para ello la intervención del Estado en lo social y lo económico. El PUSC, en su adoptada ideología demócrata cristiana, se inclina hacia el interés individual mediante el principio de la subsidiariedad, que supone que lo colectivo, representado por lo estatal, debe ser subsidiario a ciertos intereses individuales.

Hace veinte años estas posiciones fueron defendidas, respectivamente, por el suscrito, en su tesis de graduación titulada *La planificación en Costa Rica*²⁴ y por Miguel Angel Rodríguez, dirigente del PUSC, en su tesis *El mito de la racionalidad del socialismo*²⁵. Ambos trabajos, publicados por la Universidad de Costa Rica y por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) son esclarecedores.

24. Mario Carvajal: *La planificación en Costa Rica*. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales n° 20, 1972.

25. Miguel Angel Rodríguez: *El mito de la racionalidad del socialismo*. San José: ANFE, 1963.

A pesar de un esfuerzo reciente en el seno del PUSC, predomina en su planteamiento ideológico la supremacía del interés individual. El PLN, por su parte, ha evolucionado de un social-es-tatismo pronunciado en las décadas de los cincuenta a los setenta, a una posición que intenta mantener un Estado fuerte pero más eficiente, estableciendo límites a su crecimiento.

En los últimos cuarenta años el PLN ha sido el principal movimiento político costarricense. Ha sido el responsable de la Costa Rica de los noventa, con sus virtudes y sus defectos. El PLN defiende la ideología del interés colectivo, manteniendo e impulsando un vigoroso sector privado y siendo el propulsor del sector social de la economía más amplio de las Américas, representado por el movimiento cooperativo costarricense.

El resultado de estos cuarenta años se puede medir en el apoyo popular obtenido por el PLN. Aunque se ha demostrado que la ideología es un campo de élites, restringido a los dirigentes y líderes de las comunidades y a lo que para simplificar llamaré *clase política*²⁶, el PLN, con su ideología de predominio del interés colectivo, ha ganado seis de las últimas diez elecciones para presidente y ocho de las últimas diez elecciones para la integración de la Asamblea Legislativa.

Ideología: puente que comunica la realidad con los valores de una sociedad

La ideología es un tema apasionante para los grupos dirigentes de las sociedades. Es un tema restringido que, sin embargo, tiene gran importancia en el desarrollo de los sistemas sociales. Las ideologías son conjuntos de ideas que organizan la forma en que el ser humano entiende la realidad y define su situación y los objetivos que persigue su sociedad. La ideología, por definición, es pensamiento. Es pensamiento compartido por grupos humanos que de esta forma establecen, a partir de las ideas, formas de actuación social. La ideología, como plantea George Lodge, es el puente que une valores con la realidad²⁷. La ideología, al unir

26. Diversos estudios de cultura política han demostrado que únicamente el 10% del electorado tiene una perspectiva ideológica. Para un análisis más detallado cfr. Mario Carvajal: *Actitudes políticas del costarricense*, San José: Editorial Costa Rica, 1973.

27. George C. Lodge y Ezra F. Vogel: "Ideology and National Competitiveness", en *The New American Ideology*, New York: Alfred Knopf Inc., 1975. pp. 22-23

valores y objetivos del ser humano en su acción social en el mundo concreto del aquí y el ahora, es, por definición, algo cambiante. No es dogma; tarde o temprano cambia para adaptarse a la realidad. La ideología es base de autoridad política. Es una forma de orientar la conducta humana hacia la consecución de fines. Es una forma poderosa de organizar al ser humano y por eso, a pesar del pragmatismo que requiere toda acción política, es base subyacente en todo partido político y en el comportamiento de grupos de presión.

Cuando la ideología es superada por los acontecimientos, se produce una discrepancia entre la realidad y la armazón racional que trata de orientar el comportamiento humano. Según Lodge, no sólo toda comunidad posee una o varias ideologías que compiten por supremacía, sino que una comunidad es más exitosa en realizar sus objetivos cuando puede adaptar su ideología para enfrentar cambios en la realidad y a la vez mantener eficiencia institucional y legitimidad.

*"En la década de los 80 Japón fue relativamente más exitoso que la URSS y los Estados Unidos porque su ideología se conformó mejor a la realidad y dio así un apoyo mayor a la acción de su gobierno, y de la empresa privada y sus trabajadores en la competencia mundial."*²⁸

En las ideologías se conforman las bases que hacen legítimas o no ciertas conductas del ser humano en sociedad. Un grupo destacado de intelectuales y académicos ha venido planteando en los últimos años que una de las causas fundamentales de la disminución de la hegemonía de EUA en el contexto mundial es la contradicción entre su ideología dominante (la de la libertad individual y el individualismo como elemento supremo) y la realidad de la evolución mundial en las últimas décadas del siglo 20.

¿Por qué responde mejor la ideología de Japón a la realidad en la década del ochenta? ¿Por qué declina Estados Unidos en su rol de superpotencia mundial en las últimas décadas? Lodge y Vogel, Magaziner y Reich, Hall y Katzenstein sostienen que la ideología dominante en los EUA, que es compartida por los parti-

28 *Ibid.*, pp. 4-5

dos políticos, los ha llevado a no utilizar de la manera más eficaz los poderosos recursos de que disponen. En cambio Japón y otros países que vienen creciendo vertiginosamente en su poderío económico en las últimas décadas (Corea del Sur, Singapur, Taiwán e incluso China), han logrado una coherencia entre su ideología y su acción que les ha puesto a la cabeza de los índices de crecimiento económico en el mundo.

Simplificando el tema de las corrientes ideológicas imperantes en el mundo, se pueden identificar dos extremos: individualismo y totalitarismo. Lodge plantea como ideal una nueva alternativa, que denomina **comunitarismo** y que postula la supremacía del interés común frente al interés individual²⁹. Lo novedoso de este planteamiento es que defiende la necesidad de que los Estados Unidos cambien su ideología individualista por un nuevo esquema en el que el rol del Estado sea más activo. Esta tesis sostiene que los países más exitosos en la segunda mitad del siglo 20 son aquellos cuyas estrategias se caracterizan por una estrecha colaboración entre el sector privado y el gobierno para aumentar su participación en el mercado de ciertos países. Los países que, por el contrario, han actuado desde una perspectiva más interna, de relaciones poco coherentes y hasta antagónicas entre el sector privado y el gobierno, tuvieron un desarrollo menos exitoso³⁰.

Si unimos a este primer factor (la relación gobierno-sector privado) otros dos elementos que Lodge postula como esenciales en toda relación, se podrá notar su importancia. En la década del ochenta es clara la globalización de los negocios, es decir, la formación de coaliciones de empresas multinacionales, en muchos casos con ayuda y apoyo de sus gobiernos. El predominio que llegan a tener las empresas multinacionales en los negocios mundiales hace palidecer el concepto de Estado soberano. La tendencia mundial señala que un porcentaje cada vez mayor del comercio se realiza por un grupo relativamente pequeño de empresas, algunas de las cuales son, como afirma Reich, multinacionales puras, pero otras,

sobre todo de países asiáticos y ciertos países europeos, son multinacionales con un concepto claro de su dependencia y su obligación de ayudar al país base y a sus trabajadores³¹.

Un tercer fenómeno, que se desprende de los anteriores, es la importancia de la tecnología como elemento clave del desarrollo político y económico. La velocidad del desarrollo tecnológico en el mundo es tal, que la cooperación y apoyo del gobierno a las empresas de avanzada en el campo tecnológico se convierte en elemento crucial.

En resumen, el mayor o menor éxito del desempeño económico de los países a partir de la década de los ochenta, se explica a partir de tres factores clave:

- colaboración gobierno - sector privado
- globalización de los negocios
- politización del avance tecnológico.

Detrás de estos factores se presenta como relación esencial la colaboración y armonía entre el gobierno —que en su sentido amplio incluye a los partidos políticos— y el sector privado, entendiéndose por éste empresas y trabajadores.

*"El éxito dramático de Japón y otros países asiáticos en los últimos 20 años ha cuestionado seriamente la teoría del individualismo. Estas naciones se han beneficiado junto con sus empresas en forma sustancial al haber procedido con actuaciones que van en contra de los principios del individualismo. Sus gobiernos y empresas no practican los principios del mercado libre y la libre empresa como son tradicionalmente defendidos y están preparados para restringir la libertad de mercado si esta restricción sirve a sus propósitos."*³²

Según Reich, al menos el cincuenta por ciento de la producción mundial de bienes y servicios se realiza dentro del concepto de globalización de los negocios anteriormente enunciado y por un número reducido de multinacionales gigantescas que estima en no

29. George Lodge. "Roles and Relationships of Business and Government", paper 9-388-159. Harvard Business School, 1988.

30. *Ibid.*, pp. 1-3

31. Robert B. Reich. *The Next American Frontier*. New York: Penguin Books. 1983.
32. George Lodge. "Roles and Relationships of Business and Government", paper 9-388-159. Harvard Business School, 1988, p. 5

más de trecientas³³. Choate y Linger señalan que cerca del setenta y cinco por ciento del comercio mundial se realiza por medio de sistemas económicos que operan bajo principios contrapuestos a la teoría del individualismo americano³⁴.

Ha tomado muchos años llegar a esta conclusión. Los países que han logrado avanzar en su crecimiento económico y acumulación de riqueza en las últimas décadas son aquellos que han adoptado una estrategia nacional en la que el gobierno actúa de acuerdo con el sector privado para el estímulo y desarrollo de ciertas ramas de producción industrial.

El rol del gobierno

Como hemos señalado, frente al individualismo y el totalitarismo, Lodge plantea una alternativa que considera más adecuada a la realidad de las últimas décadas, que es el **comunitarismo**³⁵. Aunque estas descripciones son tipologías abstraídas de la realidad, según concibiera inicialmente Max Weber, son útiles para entender esa realidad. Siempre ésta será más rica y sobrepasará las tipologías o tipos ideales, pero con su planteamiento, los seres humanos logramos situar mejor lo que ocurre a nuestro alrededor.

Individualismo: en una sociedad individualista, el rol del gobierno es limitado; su papel esencial es proteger el derecho de propiedad y mantener vigentes las normas de la libre competencia. El gobierno es fundamentalmente una entidad separada de los negocios y del sector privado. Una actitud de suspicacia y recelo en su apreciación del gobierno es inherente a todo sistema individualista.

Comunitarismo: en una sociedad comunitaria, el papel del gobierno es mucho más amplio. El gobierno es más prestigioso y posee mayor autoridad, llegando en algunos casos a ser autoritario. Su función no es la de árbitro de disputas privadas, sino la de definir las necesidades de la comunidad en el corto y largo plazos y la de tomar las medidas apropiadas para que estas necesidades

sean satisfechas, aunque en muchos casos no por medio de su acción directa, sino por acción del sector privado. Es el encargado de definir los objetivos de la comunidad y de fijar una visión clara de sus aspiraciones. Juega un papel central en crear —y a veces imponer— el consenso para apoyar la dirección en que decide que se debe actuar. La formación del consenso requiere en muchas ocasiones cierta dosis de coerción, que puede imponerse en un esquema centralizado o descentralizado. Las sociedades comunitarias pueden, por lo tanto, ser relativamente centralizadas y jerarquizadas o descentralizadas e igualitarias.

Totalitarismo: el modelo totalitario es el otro extremo de esta tipología. El gobierno es el que define todas las actuaciones de la sociedad y no permite la operación del sector privado. Es el modelo puro que emerge de la teoría marxista y que en lo político presupone el funcionamiento de un partido único y una centralización extrema en la toma de decisiones. Es el modelo del que el mundo comunista empieza a separarse en las últimas décadas por su fracaso en el desarrollo económico.

Este análisis, unido al desempeño de los diferentes países que fue comentado en el capítulo I, nos demuestra en forma contundente que las naciones que quieren tener éxito en su desarrollo en el siglo que viene deben adaptar sus esfuerzos a una organización que se asemeje al modelo comunitario planteado por Lodge. Esta conclusión es reafirmada por análisis efectuados desde otra perspectiva teórica para los pequeños países de Europa por Katzenstein³⁶ y por un estudio comparativo de las políticas de restricción estatal de la Gran Bretaña y Francia realizado por Hall³⁷.

Esos trabajos demuestran que, para su desarrollo, los países requieren una clara intervención del Estado como orientador del rumbo de la sociedad. El Estado y su brazo ejecutor, el gobierno —concebido sobre todo como Poder Ejecutivo—, deben darle a la sociedad una definición de objetivos hacia los cuales dirigir el esfuerzo organizado de sus habitantes. Esta definición de propósitos debe incluir la dirección del desarrollo del sector privado y las bases de la cooperación del gobierno con los sectores productivos

33. Reich, *Op. Cit.*, p. 226

34. Pat Choate y Jayne Linger. "Tailored Trade: Dealing with the World as it is". *Harvard Business Review*. Ene-Feb, 1988, p. 86.

35. Esta descripción de individualismo está basada en los diversos planteamientos elaborados por George Lodge y que han sido citados en estas páginas.

36. Peter J. Katzenstein. *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

37. Peter Hall. *Governing the Economy*. New York: Oxford University Press, 1986

más dinámicos. Este es el punto de partida de un esquema de trabajo de una sociedad en que gobierno y sectores productivos funcionan bajo un acuerdo de cooperación y en donde la relación gobierno-sector privado se basa en el consenso, no en posiciones antagónicas.

El gobierno de la economía

La disminución hegemónica de los Estados Unidos en las últimas décadas ha sido analizada en forma sucinta. Como he planteado, el problema de ese deterioro relativo, de esa pérdida de supremacía mundial, es la actitud de los gobernantes, que no aceptan el deterioro y no toman medidas para corregirlo. Existe además otro caso, que por haber abarcado un período mucho mayor, es todavía más convincente. Es el caso de la declinación económica sostenida que ha experimentado por varias décadas Gran Bretaña. Hall ha hecho un estudio que no sólo es esclarecedor en cuanto a la necesidad de que el Estado juegue un papel definido en la orientación del desarrollo, sino que nos lleva un paso adelante en cuanto al papel que desempeña la estructura de las organizaciones en una sociedad, y en especial sus mercados, como elementos que influyen en la creación de riqueza de los países.

Hall afirma que las políticas económicas y de desarrollo de un país son afectadas por cinco factores, que corresponden a la forma en que en esa sociedad estén organizados los trabajadores, el capital, el Estado, el sistema político y la posición del país y sus mercados en la economía internacional³⁸. Según el autor, la forma de organización de cada uno de estos elementos incidirá en la definición de la política económica de ese país. Así, si los trabajadores tienen una organización muy centralizada para la defensa de sus intereses, será más fácil que se tome en cuenta su opinión en la formulación de la política económica. En el mismo sentido, las organizaciones empresariales —que representan el capital— podrán articular sus intereses y peticiones en forma centralizada o descentralizada, variando el impacto según el tipo de organización que tengan. El mismo argumento sirve para los otros factores, la organización del Estado —definido en forma amplia, abarcando

los tres poderes y otras instituciones públicas—, la relativa concentración o dispersión a partir de la cual se organice el sistema político —en varios o un solo partido— y, por último, la forma en que el país se relaciona e inserta en la economía mundial, lo que lo lleva a ser más o menos dependiente de lo que suceda en ese contexto.

Hall llega a una conclusión básica: el rol del Estado no sólo es clave para el desarrollo, sino que, al formular la política económica, el Estado adecua esa formulación a un juego de fuerzas internas y externas entre las que están los trabajadores, los empresarios, los partidos políticos, los órganos estatales que realizan el esfuerzo de formulación, y la economía internacional, en la que los países son cada vez más interdependientes.

El argumento tiene sentido. En lo que interesa, permite recalcar que el desarrollo futuro de los países no puede dejarse a la libre fuerza de los mercados. El mercado internacional no es libre; los países que más participan en él, como Japón, buscan aumentar su ventaja ayudando al empresario privado, señalándole incluso prioridades de acción. El mercado, aun internamente, es el resultado de complejas acciones privadas y públicas, en las que el Estado directa o indirectamente juega un papel importante.

*"El análisis institucional aquí presentado sugiere que algunos aspectos de la distinción entre la dirección de una economía conducida con una fuerte dosis de intervención del Estado y una estrategia de mercado es ilusoria. Los mercados son instituciones cuya efectividad varía con su configuración, en el mismo sentido que varía la efectividad de la política económica según quiénes participen en su definición y por ello alteran su configuración. Además, muchos mercados dependen de una compleja amalgama de instituciones sociales, muchas de ellas generadas y sostenidas por la acción del Estado, para su mejor funcionamiento."*³⁹

El análisis de Hall postula el **neo-corporatismo** como un concepto que puede dar luz adicional al complejo proceso de evolución de los países⁴⁰. En tal sentido, Peter Katzenstein es uno de los autores que ha incursionado más profundamente en el

38. *Ibid.*, p. 254.

39. *Ibid.*, p. 252

40. *Ibid.*, pp. 268-271

conocimiento de ese esquema de negociación, que es utilizado por el Estado y los actores principales de una sociedad para planear y orientar el desarrollo⁴¹.

El capitalismo contemporáneo

*"Hoy podemos discernir tres formas políticas dominantes de capitalismo contemporáneo: liberalismo en los Estados Unidos y Gran Bretaña; estatismo en Japón y Francia y corporatismo en los países pequeños de Europa y, aunque en grado menor, en Alemania Occidental."*⁴²

Katzenstein hace un estudio comparativo de la estrategia de ajuste industrial de siete países europeos: Suecia, Noruega, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica, Austria y Suiza. Considera importante analizar la estrategia de ajuste de lo que denomina **pequeños países corporatistas**, argumentando que el comportamiento de éstos puede arrojar luz sobre las acciones que en el futuro tengan que adoptar países más grandes. La experiencia de los pequeños países europeos nos muestra la fuerza del débil. Ante el debilitamiento de países grandes como EUA, Gran Bretaña y la URSS, y la creciente vinculación que el comercio internacional establece entre sus economías -lo que las hace más vulnerables al sector externo-, analizar lo que han hecho para sobrevivir las pequeñas naciones europeas puede resultar valioso. Para Costa Rica, un país pequeño y democrático que aspira a una mejor calidad de vida y posee una economía abierta, absolutamente interdependiente del comercio internacional, este análisis es aún más relevante.

Katzenstein señala tres formas de reacción del capitalismo contemporáneo. El liberalismo, que ve con claridad como la opción de los EUA, con las herramientas del mercado libre y las políticas macroeconómicas, es un esquema que ha mostrado un deterioro relativo en las últimas décadas. Un segundo esquema es el de los países que poseen la tradición y el aparato institucional para la guía e intervención del Estado en la economía, como Japón; esta forma

caracteriza a países que tienen capacidad de planear y efectuar cambios estructurales de su economía interna para adaptarse a cambios del sistema internacional y que poseen un tamaño de economía que les permite afectar a ese sistema internacional, al menos parcialmente. La tercera forma de respuesta a los cambios en la economía mundial es la que caracteriza a los pequeños países neo-corporatistas europeos, países que por su pequeñez no pueden influir en el sistema económico mundial, sino que son influidos y determinados por él.

Las pequeñas naciones europeas son economías abiertas que, como Costa Rica, producen lo que no consumen y consumen lo que no producen. Estos países están acostumbrados a sobrevivir frente a las grandes potencias, manteniendo una calidad de vida aceptable para sus habitantes. Han logrado adaptar sus economías al mercado mundial con una fuerte dosis de pragmatismo; han hecho frente a los cambios del exterior adecuando sus economías con ajustes pequeños, incrementales, y con una política de compensación sectorial. Es decir, como no pueden oponerse a los cambios, han enfrentado éstos compensando a los sectores que se ven perjudicados por la realidad. Mantienen preferencia por una política industrial de ajuste con flexibilidad. Es una actitud de apertura al cambio proveniente del exterior y que se enfrenta con gradualismo, un gradualismo neo-corporatista en donde participan los sectores fundamentales del país: trabajadores, empresarios, gobierno y partidos políticos.

Tales ajustes se hacen buscando un adecuado equilibrio entre flexibilidad económica y estabilidad política. En estas naciones la estrategia esencial de hacer frente a los cambios del sistema económico se basa en negociaciones que producen un alto grado de consenso. Además, al lograr consenso en la dirección del desarrollo, mantienen legitimidad ante el sistema democrático y sus principales actores, los partidos políticos. Con este modelo han logrado por más de seis décadas adaptarse a los procesos de cambio económico y mantener legitimidad política frente a sus electores.

Corporatismo democrático

No existe un modelo único de lo que Katzenstein denomina **neo-corporatismo** en los pequeños países europeos, sino varias

41. Peter J. Katzenstein. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca: Cornell University Press, 1984

42. *Ibid.*, p. 92.

conocimiento de ese esquema de negociación, que es utilizado por el Estado y los actores principales de una sociedad para planear y orientar el desarrollo⁴¹.

El capitalismo contemporáneo

*"Hoy podemos discernir tres formas políticas dominantes de capitalismo contemporáneo: liberalismo en los Estados Unidos y Gran Bretaña; estatismo en Japón y Francia y corporatismo en los países pequeños de Europa y, aunque en grado menor, en Alemania Occidental."*⁴²

Katzenstein hace un estudio comparativo de la estrategia de ajuste industrial de siete países europeos: Suecia, Noruega, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica, Austria y Suiza. Considera importante analizar la estrategia de ajuste de lo que denomina **pequeños países corporatistas**, argumentando que el comportamiento de éstos puede arrojar luz sobre las acciones que en el futuro tengan que adoptar países más grandes. La experiencia de los pequeños países europeos nos muestra la fuerza del débil. Ante el debilitamiento de países grandes como EUA, Gran Bretaña y la URSS, y la creciente vinculación que el comercio internacional establece entre sus economías -lo que las hace más vulnerables al sector externo-, analizar lo que han hecho para sobrevivir las pequeñas naciones europeas puede resultar valioso. Para Costa Rica, un país pequeño y democrático que aspira a una mejor calidad de vida y posee una economía abierta, absolutamente interdependiente del comercio internacional, este análisis es aún más relevante.

Katzenstein señala tres formas de reacción del capitalismo contemporáneo. El liberalismo, que ve con claridad como la opción de los EUA, con las herramientas del mercado libre y las políticas macroeconómicas, es un esquema que ha mostrado un deterioro relativo en las últimas décadas. Un segundo esquema es el de los países que poseen la tradición y el aparato institucional para la guía e intervención del Estado en la economía, como Japón; esta forma

caracteriza a países que tienen capacidad de planear y efectuar cambios estructurales de su economía interna para adaptarse a cambios del sistema internacional y que poseen un tamaño de economía que les permite afectar a ese sistema internacional, al menos parcialmente. La tercera forma de respuesta a los cambios en la economía mundial es la que caracteriza a los pequeños países neo-corporatistas europeos, países que por su pequeñez no pueden influir en el sistema económico mundial, sino que son influidos y determinados por él.

Las pequeñas naciones europeas son economías abiertas que, como Costa Rica, producen lo que no consumen y consumen lo que no producen. Estos países están acostumbrados a sobrevivir frente a las grandes potencias, manteniendo una calidad de vida aceptable para sus habitantes. Han logrado adaptar sus economías al mercado mundial con una fuerte dosis de pragmatismo; han hecho frente a los cambios del exterior adecuando sus economías con ajustes pequeños, incrementales, y con una política de compensación sectorial. Es decir, como no pueden oponerse a los cambios, han enfrentado éstos compensando a los sectores que se ven perjudicados por la realidad. Mantienen preferencia por una política industrial de ajuste con flexibilidad. Es una actitud de apertura al cambio proveniente del exterior y que se enfrenta con gradualismo, un gradualismo neo-corporatista en donde participan los sectores fundamentales del país: trabajadores, empresarios, gobierno y partidos políticos.

Tales ajustes se hacen buscando un adecuado equilibrio entre flexibilidad económica y estabilidad política. En estas naciones la estrategia esencial de hacer frente a los cambios del sistema económico se basa en negociaciones que producen un alto grado de consenso. Además, al lograr consenso en la dirección del desarrollo, mantienen legitimidad ante el sistema democrático y sus principales actores, los partidos políticos. Con este modelo han logrado por más de seis décadas adaptarse a los procesos de cambio económico y mantener legitimidad política frente a sus electores.

Corporatismo democrático

No existe un modelo único de lo que Katzenstein denomina neo-corporatismo en los pequeños países europeos, sino varias

41. Peter J. Katzenstein. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca: Cornell University Press, 1984

42. *Ibid.*, p. 92.

más dinámicos. Este es el punto de partida de un esquema de trabajo de una sociedad en que gobierno y sectores productivos funcionan bajo un acuerdo de cooperación y en donde la relación gobierno-sector privado se basa en el consenso, no en posiciones antagónicas.

El gobierno de la economía

La disminución hegemónica de los Estados Unidos en las últimas décadas ha sido analizada en forma sucinta. Como he planteado, el problema de ese deterioro relativo, de esa pérdida de supremacía mundial, es la actitud de los gobernantes, que no aceptan el deterioro y no toman medidas para corregirlo. Existe además otro caso, que por haber abarcado un período mucho mayor, es todavía más convincente. Es el caso de la declinación económica sostenida que ha experimentado por varias décadas Gran Bretaña. Hall ha hecho un estudio que no sólo es esclarecedor en cuanto a la necesidad de que el Estado juegue un papel definido en la orientación del desarrollo, sino que nos lleva un paso adelante en cuanto al papel que desempeña la estructura de las organizaciones en una sociedad, y en especial sus mercados, como elementos que influyen en la creación de riqueza de los países.

Hall afirma que las políticas económicas y de desarrollo de un país son afectadas por cinco factores, que corresponden a la forma en que en esa sociedad estén organizados los trabajadores, el capital, el Estado, el sistema político y la posición del país y sus mercados en la economía internacional³⁸. Según el autor, la forma de organización de cada uno de estos elementos incidirá en la definición de la política económica de ese país. Así, si los trabajadores tienen una organización muy centralizada para la defensa de sus intereses, será más fácil que se tome en cuenta su opinión en la formulación de la política económica. En el mismo sentido, las organizaciones empresariales —que representan el capital— podrán articular sus intereses y peticiones en forma centralizada o descentralizada, variando el impacto según el tipo de organización que tengan. El mismo argumento sirve para los otros factores, la organización del Estado —definido en forma amplia, abarcando

los tres poderes y otras instituciones públicas—, la relativa concentración o dispersión a partir de la cual se organice el sistema político —en varios o un solo partido— y, por último, la forma en que el país se relaciona e inserta en la economía mundial, lo que lo lleva a ser más o menos dependiente de lo que suceda en ese contexto.

Hall llega a una conclusión básica: el rol del Estado no sólo es clave para el desarrollo, sino que, al formular la política económica, el Estado adecua esa formulación a un juego de fuerzas internas y externas entre las que están los trabajadores, los empresarios, los partidos políticos, los órganos estatales que realizan el esfuerzo de formulación, y la economía internacional, en la que los países son cada vez más interdependientes.

El argumento tiene sentido. En lo que interesa, permite recalcar que el desarrollo futuro de los países no puede dejarse a la libre fuerza de los mercados. El mercado internacional no es libre; los países que más participan en él, como Japón, buscan aumentar su ventaja ayudando al empresario privado, señalándole incluso prioridades de acción. El mercado, aun internamente, es el resultado de complejas acciones privadas y públicas, en las que el Estado directa o indirectamente juega un papel importante.

*"El análisis institucional aquí presentado sugiere que algunos aspectos de la distinción entre la dirección de una economía conducida con una fuerte dosis de intervención del Estado y una estrategia de mercado es ilusoria. Los mercados son instituciones cuya efectividad varía con su configuración, en el mismo sentido que varía la efectividad de la política económica según quiénes participen en su definición y por ello alteran su configuración. Además, muchos mercados dependen de una compleja amalgama de instituciones sociales, muchas de ellas generadas y sostenidas por la acción del Estado, para su mejor funcionamiento."*³⁹

El análisis de Hall postula el **neo-corporatismo** como un concepto que puede dar luz adicional al complejo proceso de evolución de los países⁴⁰. En tal sentido, Peter Katzenstein es uno de los autores que ha incursionado más profundamente en el

38. *Ibid.*, p. 254.

39. *Ibid.*, p. 252

40. *Ibid.*, pp. 268-271

modalidades en las que lo importante es el ajuste gradual y pragmático mediante la negociación. Suiza y los Países Bajos utilizan fundamentalmente procesos de ajuste económico por medio del mecanismo de mercado. Austria y Noruega acuden menos al mercado y más al intervencionismo estatal para lograr el mismo objetivo: alcanzar un amplio consenso en cómo enfrentar el ajuste interno inducido por los cambios externos.

El concepto de corporatismo ha tenido diversos significados. El corporatismo democrático, como Katzenstein lo ve operar, es un concepto de la posguerra. Es un proceso político y económico fundamentado en la incorporación de empresarios, trabajadores y partidos políticos. El fenómeno corporatista puede describirse como un esquema en el que los conflictos se enfrentan y resuelven de manera voluntaria, mediante una amplia y penetrante gama de relaciones políticas formales e informales entre el sector privado, los trabajadores y el Estado, con la participación de los partidos políticos. De esta manera se logra conformar un sistema político en el que el conflicto se administra, para impedir que explote violentamente.

El corporatismo democrático tiene tres características básicas: una ideología de participación compartida entre los diferentes sectores de la sociedad, un sistema relativamente centralizado y concentrado de grupos de presión y la armonización voluntaria de fines contrapuestos y en conflicto mediante un proceso continuo de negociación política entre grupos de presión, entidades estatales y partidos políticos⁴³.

- 1.- Según la ideología de la participación, fenómeno cotidiano y usual en las sociedades corporatistas, los diferentes sectores comparten los beneficios y los costos en los campos económico y social. Esta posición tiende a mitigar el conflicto entre empresarios y trabajadores; integra las diferentes concepciones de los grupos de interés en una concepción más amplia, y por lo tanto más difusa, de interés público o interés de las mayorías. Detrás de esta ideología está el que los beneficios y costos en el campo económico deben ser compartidos de manera equitativa

43. Esta descripción de corporatismo democrático está tomada del trabajo de Katzenstein, ya citado, *Small States in World Markets*, pp. 30-38.

por los diferentes sectores. El interés individual o de grupo, que no es la base de la cohesión, es así desdibujado. En su lugar se entroniza una cultura de la cesión y el "compromiso", una cultura consensual en donde los acuerdos políticos logran unir y fusionar los intereses sectarios, de grupo, en una interpretación más amplia y general, de interés público y para bienestar de todos.

- 2.- Para que el corporatismo democrático pueda operar, se requiere una organización mínima de los diferentes sectores sociales en grupos de presión que tengan legitimidad para participar y llegar a ciertos consensos en la dirección de la economía. No obstante, aún en casos de fragmentación de tales grupos este proceso de negociación puede ser establecido por medio de mecanismos formales, como es en Costa Rica, por ejemplo, el mecanismo de fijación de salarios legalizado por medio del Consejo Nacional de Salarios. Lo importante es que las batallas políticas que se realizan y deciden en el seno de los grupos de presión evitan que éstas se aglomeren en otras instancias, como el Parlamento o el Poder Ejecutivo. Este proceso de discusión interna de los grupos de presión les inculca una cultura política de negociación que favorece un clima político de distensión y búsqueda de acuerdos.
- 3.- Este estilo de negociación política es la tercera característica del corporatismo democrático. El proceso de negociación es continuo, voluntario e informal. Su propósito es alcanzar coherencia a partir de objetivos distintos y a veces contrapuestos entre diferentes sectores en el sistema político. Las preferencias en casos específicos son negociadas e intercambiadas. La eventual prevalencia de un punto de vista individual no produce una creciente espiral de conflicto porque lo continuo del proceso hace a todos los participantes comprender que no siempre puede prevalecer el criterio propio.

Este clima de negociación imprime flexibilidad al comportamiento de los diferentes actores. Incluye la participación de los partidos políticos mayoritarios, pero no es un proceso dominado por estos. La participación de los partidos políticos está matizada

por las perspectivas electorales y según se prevea la posibilidad de que determinadas actitudes se traduzcan en pérdidas o ventajas de votos en el futuro.

Los líderes políticos, los grupos de presión, las instituciones de gobierno, el Parlamento y el Poder Ejecutivo participan en dos niveles: el nivel de grupos y el nivel público o político. Esta acumulación de roles o doble participación de las instancias que conforman la ética política fortalece la comunicación, la conducción y el arreglo político consensual entre los dos niveles.

Siguiendo la argumentación de Katzenstein, se puede concluir que la experiencia de los pequeños países europeos ofrece un modelo de sistema político consensual que ha probado ser exitoso para la vida en democracia y con crecientes niveles de ingreso. Costa Rica, un país pequeño, democrático, de economía abierta y con una serie de elementos que provocan el consenso, como se analizará más adelante, puede aprender de la experiencia europea. Tal vez esta experiencia, unida a una madurez política cada vez mayor, nos ofrezca las bases para convertir a la sociedad costarricense en un país de desarrollo medio con una alta calidad de vida.

CAPÍTULO III HACIA LA BUSQUEDA DE INTERESES COMUNES

Costa Rica y su historia

Costa Rica tiene el potencial para convertirse en las próximas décadas en un país de mediano desarrollo con una calidad de vida envidiable. Nuestro país, como ha señalado Luis Garita⁴⁴, se distinguió por ser diferente desde el inicio de su vida independiente. Eso nos valió ser reconocidos como una provincia de paz y respeto a las leyes por el presidente de la República Centroamericana en 1830.

Otros hechos históricos dieron forma a una evolución sostenida de la democracia que es hoy una realidad: la preocupación por la educación gratuita y costeadada por el Estado, el respeto a las decisiones electorales que, con el proceso revolucionario de 1948, consolidó una cultura democrática que es ya centenaria, la abolición de la pena de muerte, la supresión del ejército y la canalización de los recursos ahorrados en ese rubro a educación y salud. La lista podría seguir, pero estos elementos son suficientes para argumentar que la historia costarricense fragua en más de siglo y medio una cultura de democracia y paz. Una cultura en que el conflicto social se supera mediante el diálogo y la negociación. Una cultura política en que las diferencias de criterio se canalizan y se definen no con balas, sino con votos en las urnas electorales.

Cuando en el futuro nuestros descendientes analicen el siglo 20, verán con claridad esta evolución. Verán además a José Figueres —nuestro querido don Pepe— como la figura dominante del siglo.

44. Luis Garita B., en *La Nación*. San José: 30 de abril de 1989, p. 15-A.

En la revolución del 48, Figueres fija dos aspectos esenciales que culminan la evolución de la cultura costarricense: la democracia electoral y la desaparición de los generales.

Esta historia no es producto de la improvisación. En un proceso constante, de décadas y siglos, el costarricense ha aprendido a tolerar el conflicto y la discrepancia de criterios, a ceder y transigir. Esta es la base de un sistema político orientado hacia el consenso y la búsqueda de intereses comunes.

Papel del Estado

El Estado costarricense nace débil. Evoluciona con lentitud, asumiendo funciones claves para la sociedad, la primera de las cuales es la educación. En la época de predominio de las ideas liberales—desde fines del siglo 19 hasta los años treinta—se perfila un Estado que interviene gradualmente en áreas de progreso y beneficio social. Se fijan impuestos para la construcción de obras de infraestructura, se crea un banco estatal en los albores de este siglo, se establecen monopolios a favor del Estado en los seguros, la fabricación de licores y la distribución de combustibles. Se sientan poco a poco las bases de un Estado que intervendrá sin tapujos en lo social en la década de los 40, y en lo económico y social en los años cincuenta, sesenta y setenta.

Cooperación Estado - sector productivo

Nuestro Estado se establece como una organización que procura mejorar la calidad de vida de los costarricenses y que en la consecución de este fin impulsa el desarrollo del sector productivo privado. Desde el inicio del cultivo del café y el desarrollo bananero hasta la constitución del Mercado Común Centroamericano y las bases de un modelo exportador, la iniciativa y guía ha correspondido al Estado y a sus gobernantes. El costarricense acepta y reclama esa guía. Si algo caracteriza al modelo estatal que se desarrolla en el período 1940-1980, es la orientación paternalista que tiende a restringir la participación del sector privado y las comunidades en la solución de los problemas. El Estado se convier-

te en esas décadas en el principal timón del crecimiento de la producción privada y pública. Se fragua así lo que hemos llamado el Estado Benefactor.

Un nuevo Estado Benefactor

Uno de los problemas del Estado Benefactor es que lleva a excesos de paternalismo que restringen la participación: el ciudadano es dependiente del Estado y no contribuye a la solución de sus problemas.

Por otra parte, la creciente burocratización del Estado Benefactor llevó a la crisis en la década de los ochenta. No hay duda en cuanto a los beneficios que un Estado fuerte ha traído a la evolución de las condiciones de vida del costarricense, pero su excesiva burocratización ha deteriorado los niveles de eficiencia de muchos de los servicios del Estado. Son muchos los casos de servicios que se han encarecido y que representan impuestos encubiertos al pueblo por falta de eficiencia. En algunos casos, como la consulta externa en el sistema de seguridad social, el servicio es eficaz en cuanto a medicina curativa, pero se da una relación en la que tanto el paciente como el médico están a disgusto.

Ha llegado el momento de replantear en Costa Rica el concepto de Estado Benefactor. Es necesaria una nueva organización del aparato estatal, que lo mantenga como líder en la dirección de la sociedad, pero que a la vez sea ejemplo de eficacia en la prestación de servicios y funciones básicas, así como de eficiencia en utilización del mejor recurso con que cuenta: el servidor público.

Sector público: timón para el desarrollo

El sector público costarricense debe seguir siendo un timón para el desarrollo. Debe, sin embargo, recuperar la eficiencia que ha perdido por exceso de papeleo y de trámites innecesarios, que se han instituido a manera de control, ante la equivocada creencia de que existe un fenómeno generalizado de corrupción. Lo cierto es que el servidor público, al igual que el resto de los costarricenses, padece la ineficiencia estatal. La sufre al tener que soportar condiciones de trabajo rutinarias que no estimulan su iniciativa y lo subutilizan. La sufre cuando soporta crecientes duplicaciones y

falta de trabajo por presupuestos en donde no hay recursos para la creatividad. Soporta un esquema salarial que no reconoce ni premia a los mejores, sino que garantiza igual trato a todos sin importar su esfuerzo.

El sector público del siglo que viene debe organizarse a partir de un esfuerzo por recobrar el valor de la eficiencia, en el cual se premie y reconozca el esfuerzo y el desempeño superior. Para esto es necesario reestructurar el Servicio Civil y los esquemas de supervisión de la Contraloría General de la República.

La eficiencia pública

Nuestro sector público debe reorientarse hacia la búsqueda de la eficiencia y la eficacia. Esto significa que se deben establecer sistemas de incentivos, así como la eliminación de duplicaciones y trámites engorrosos. Significa que el crecimiento estatal de las próximas décadas debe basarse en un esquema de auditoría administrativa y de desempeño que evalúe de manera prioritaria la eficiencia y la eficacia. Significa además que se debe hacer un esfuerzo por eliminar la excesiva centralización del aparato público, trasladando muchas de sus funciones y —en especial— de sus decisiones, a las comunidades.

Esta reestructuración se debe hacer sobre el criterio de que el costarricense está preparado para realizar en su cantón, en su distrito y en su caserío, muchas funciones básicas. El suministro de agua, la distribución de la electricidad y el mantenimiento del camino vecinal pueden perfectamente ser administrados por las comunidades organizadas en fórmulas cooperativas o mediante asociaciones sin fines de lucro, como lo demuestra la excelente experiencia de las asociaciones de desarrollo comunal. Se debe rescatar esa base de nuestra democracia que es el municipio, devolviéndole funciones de orientación en el desarrollo de los pueblos. A su vez, el municipio costarricense debe aprender la lección que ya han aprendido otros países: la conveniencia de contratar muchos de los servicios que presta, como la recolección de basura y el mantenimiento de caminos, dando prioridad a empresas comunales y cooperativas en competencia con empresas privadas, con lo que se asegura un servicio no burocratizado al menor costo.

Privatización a la costarricense

En la década de los ochenta se acuña un nuevo término: privatización. Se entiende por privatización el proceso mediante el cual una serie de funciones que realiza el sector público se transfieren al sector privado. En forma más restringida, se entiende la privatización como la transferencia de empresas y activos del sector público al sector privado.

El gobierno británico presidido por Margaret Thatcher fue el que empezó con este proceso y, dada la magnitud del éxito alcanzado, el término se propagó con gran facilidad en el plano internacional. Hoy no sólo se privatiza en países desarrollados del mundo occidental, sino en países socialistas como Hungría, China y la Unión Soviética y en más de treinta países en desarrollo⁴⁵. En Costa Rica, la venta de las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo Sociedad Anónima (CODESA) es parte de un esfuerzo por trasladar al sector privado empresas que diariamente generan pérdidas millonarias, para ponerlas a producir con ganancias. Varias de ellas han sido vendidas a miles de costarricenses por medio de los sectores cooperativo y solidarista.

Hacia el futuro debemos evaluar la posibilidad de reorientar el crecimiento del sector público hacia lo que denomino "privatización a la costarricense". En los últimos cuarenta años no sólo hicimos crecer nuestro sector público, sino que encargamos al Estado la prestación de servicios que bien podría haber asumido el sector privado. Es el caso, por ejemplo, de la construcción y mantenimiento de caminos y carreteras. En este campo caben dos procedimientos extremos y muchos intermedios. Uno de esos extremos es que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) contrate todos los trabajos de construcción y mantenimiento de caminos y carreteras que le competen por ley, es decir, el MOPT no presta el servicio en forma directa, sino que lo contrata mediante mecanismos en que compiten empresas especializadas.

El otro procedimiento, más propio de los países socialistas, es aquel en que el Estado no sólo tiene la función de velar por la existencia del servicio, sino que además debe preocuparse por

45. Raymond Vernon eds.: *The Promise of Privatization*. New York: Council on Foreign Relations Inc., 1988.

adquirir y mantener su propia maquinaria y velar por la eficiencia de los trabajadores encargados de operarla en los caminos y carreteras que le corresponden según su jurisdicción.

Estudios hechos por VEL Ingeniería y por la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica muestran que el costo por kilómetro de construcción y mantenimiento de caminos y carreteras es menos de la mitad si se contrata con el sector privado que si lo hace el Estado⁴⁶. Es por eso que se debe reorientar la función del MOPT, para transformarlo en un ente que contrate la construcción y el mantenimiento de caminos y carreteras y no los construya directamente. Los costarricenses que laboran hoy en esas tareas deben reubicarse voluntariamente en otras áreas del sector público, salvo que ellos decidan trasladarse con ventaja al sector privado.

Evolucionar hacia un Estado fuerte en la orientación de los servicios básicos de la comunidad, pero austero en la administración directa de los mismos, es uno de los retos que debemos enfrentar en las próximas décadas.

46. Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica: "Propuesta para la política general de mantenimiento vial", 1988.

CAPÍTULO IV UNA CULTURA HOMOGENEA

EL PROCESO SOCIAL

Costa Rica presenta las bases de una cultura consensual. Es una sociedad homogénea. Un país cuya población comparte las mismas preocupaciones y distribuye sus servicios con relativa equidad. Un país en el que la educación, la salud y la electricidad llegan a todos sus confines.

La homogeneidad de los costarricenses es medida continuamente en encuestas de opinión. Es difícil discriminar segmentos de población por edad, sexo o ingreso, a partir de sus preferencias y preocupaciones. Para quienes hemos tenido la responsabilidad de conducir una campaña política, es claro que esa homogeneidad uniforma el mensaje que el partido político desea enviar a sus seguidores.

Además, como ya se mencionó, Costa Rica está constituida por una población que tiene una actitud optimista hacia el futuro. El costarricense ve el futuro cercano como un ir hacia adelante, hacia el progreso. El futuro traerá cosas mejores.

La uniformidad cultural en ideas, creencias y preocupaciones hace de la nuestra una sociedad de tolerancia y negociación. Desde hace más de un siglo hay elecciones libres, en las que el perdedor respeta el juicio electoral; desde hace más de un siglo no existe pena de muerte; desde hace siglo y medio la educación y el trabajo han ayudado a individuos y familias enteras a mejorar su nivel de vida.

La educación ha sido un agente democratizador: educación ofrecida a todos, obligatoria, gratuita y costada por la nación a nivel de primera enseñanza como conquista desde 1869; también gratuita y costada por el Estado a nivel de segunda enseñanza desde la década de los sesenta, cuando se alcanzó el objetivo de

tener al menos un colegio en cada cantón; educación universitaria abierta desde los años cuarenta a muchos estudiantes esforzados, de extracción humilde, que han llegado a ser profesionales.

La preocupación social, máxima bandera de Rafael Angel Calderón Guardia en los años cuarenta, nos legó un progreso social que abona nuestra cultura de consenso y negociación. La creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en 1943 y la promulgación del Código de Trabajo, con mecanismos de protección efectiva al trabajador, son dos logros indiscutibles en esta evolución pacífica. Estos logros se complementan con la creación, en 1949, del Consejo Nacional de Salarios, entidad que fija desde entonces los salarios mínimos del sector privado. Hoy, gracias a la labor de la CCSS y de las avanzadas políticas de salud, Costa Rica es ejemplo en América Latina, con una tasa de mortalidad infantil del 14.7×1.000 y una expectativa de vida de 74.7 años.⁴⁷

La cultura costarricense se forja en el trabajo y el esfuerzo.

Es una cultura en la cual las diferencias de clase tienden a disimularse. Los costarricenses no han tenido que dar grandes batallas ni derramar sangre, con la excepción de la lucha por la libertad y la honestidad electoral de 1948. Sus gobernantes han tenido la sabiduría de darle a los ciudadanos de menores recursos una evolución en sus condiciones de vida que les abre expectativas de mejoramiento social.

Ciertos monopolios extranjeros que abusaron de su posición dieron lugar a nacionalizaciones o regulaciones que en su momento fueron verdaderas conquistas. Los costarricenses, a pesar de no recordar los sucesos que llevaron a nacionalizar el monopolio eléctrico en manos de la American & Foreign Power Company y a crear el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949⁴⁸, queremos mantener esa institución como patrimonio nacional. Esto es así porque el nuestro es uno de los países mejor electrificados de América, sólo superado por Estados Unidos y Canadá.

47. Fuente: Unidad Sectorial de Planificación, Ministerio de Salud. El dato sobre mortalidad infantil corresponde a 1988; la cifra sobre esperanza de vida se refiere al promedio (hombres y mujeres) para el período 1985-1990.

48. Joaquín Alberto Fernández presenta un análisis detallado sobre este período de la historia costarricense en *100 años de actividad eléctrica en Costa Rica, 1884-1984*. San José: LIL S.A., 1985.

El 21 de junio de 1948 se nacionaliza la Banca. La estatización de los depósitos del público en cuenta corriente, que llevó a la compra de los bancos que captaban recursos de los costarricenses: el Banco Anglo Costarricense, el Banco de Costa Rica y el Banco de Crédito Agrícola de Cartago, fue una medida que se tomó con dos propósitos fundamentales: primero, eliminar el rol que los bancos —y los grupos de poder económico que los dominaban— habían llegado a tener en las primeras décadas del siglo 20 en la selección de los candidatos a la presidencia y las diputaciones. El segundo propósito fue democratizar el crédito y hacerlo llegar a todo el territorio, en primera instancia por medio de las agencias y sucursales del Banco Nacional de Costa Rica, fundado por el Estado en 1914. Treinta años después de la nacionalización bancaria, el país empieza a evolucionar hacia un sistema de banca mixta. La transformación de un sistema de predominio de banca privada a banca estatal y luego a banca mixta se realiza con discusión, pero con una alta dosis de negociación y mediante mecanismos consensuales.

También desde 1940, el país ve el inicio de un sistema, mezcla de cooperativismo y corporatismo, que da nacimiento y evolución a la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), institución que funciona con base en mecanismos consensuales entre productores, industriales y gobierno.

Mecanismos parecidos, de tipo consensual y participativo, ha adoptado el país con otros productos de exportación y consumo. Es el caso del café, la carne, el tabaco, el pollo y los granos básicos. El mecanismo consensual y participativo opera con la intervención de un ente gubernamental. En el campo de las nuevas exportaciones, entre el gobierno y el sector privado se ha establecido un esquema de cooperación que ha funcionado con un éxito sin precedentes y en el cual la atracción de la inversión extranjera se realiza mediante un esquema privado estrechamente coordinado por el Ministerio de Comercio Exterior.

A raíz del proceso de ajuste de la economía mundial al alza en los precios del petróleo a inicios de la década del 70, se generalizó en Costa Rica un sistema de control de precios que 20 años después ha evolucionado en el concepto de "canasta básica". La canasta básica esta constituida por un número de artículos y servicios considerados de primera necesidad. El Consejo Nacional de Salarios —herramienta consensual que permite definir desde 1949

una política de ingreso mínimo para los trabajadores— realiza aumentos salariales periódicos conforme a la variación de precios que experimente la canasta básica. Dichos aumentos se determinan mediante un esquema de negociación tripartita, en el que participan el gobierno, el sector sindical y el sector privado empresarial.

El CNP, nacido en la década de los cuarenta, se encarga de llevar los artículos de la canasta básica a todo el país a precios que evitan la especulación, por medio de una red de ciento cincuenta y cinco expendios.

Los mecanismos institucionales descritos permiten afirmar que Costa Rica presenta las bases de una cultura consensual y de participación de los diferentes sectores involucrados en el desarrollo y la producción. Mecanismos como los que Peter Katzenstein ha descubierto en Austria y Suiza están presentes en nuestro país. Cómo aprovechar estos mecanismos para, apoyándonos en ellos, lanzar al país a una ofensiva de desarrollo que lo sitúe como país de una alta calidad de vida con ingresos medios es lo que falta por realizar.

EL PROCESO POLITICO

Los partidos políticos

Desde la segunda mitad del siglo 20, Costa Rica tiene un régimen de partidos políticos permanentes. En las décadas del cincuenta al setenta ese régimen opera a partir de la guía y la reacción frente al partido dominante de esos treinta años, el Partido Liberación Nacional (PLN). A partir de 1983, los grupos no liberacionistas, con el liderazgo de Rafael Angel Calderón Fournier, logran constituir el segundo gran partido del siglo 20, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

El nacimiento del PUSC es una muestra más de la cultura consensual en el sistema político costarricense. El PUSC se consolida sobre la base de una reforma legal para la que fueron necesarios los votos de los diputados del PLN, guiados por el entonces Presidente de la República y miembro del mismo partido, Luis Alberto Monge. El PUSC se integra como organización política permanente con el consenso y apoyo del PLN.

Ambos partidos, cuya fuerza conjunta sobrepasa el noventa y cinco por ciento del electorado, reflejan la cultura homogénea costarricense. En las campañas políticas, las personas que tienen a su cargo la conducción de la imagen de los partidos y los candidatos deben hacer un esfuerzo por diferenciarlos. La homogeneidad de la cultura política hace que las diferencias entre los partidos mayoritarios sean más de matiz que de fondo. Son diferencias cualitativas y no cuantitativas.

Conforme han pasado las décadas en la segunda mitad del siglo, los partidos se han acercado en sus planteamientos, aunque es posible señalar que el PLN se orienta un poco más hacia el concepto de un Estado fuerte, que tiene un rol regulador de la economía. Atrás han quedado las posiciones a favor de la estatización de la economía y el Estado Empresario que fueron auspiciadas por ideólogos y políticos del PLN. La nueva generación de políticos del PLN -a la que pertenezco- no cree en el Estado Empresario, cuyo modelo se corrompió en la práctica, ni en la estatización de los medios de producción. La lucha de las próximas décadas será por mantener un Estado fuerte y benefactor, que delegue en mecanismos eficientes la administración de los servicios públicos, que se han burocratizado y encarecido en forma creciente en las últimas dos décadas.

La Asamblea Legislativa

A la cultura homogénea y el proceso de acercamiento a nivel programático entre los partidos políticos se suma la mecánica del trabajo legislativo. La Asamblea Legislativa es un órgano constituido por cincuenta y siete diputados, en el cual, con pocas excepciones, (tramitación de presupuestos y empréstitos blandos) el consenso, el diálogo y la moderación son la única forma viable para el trámite y aprobación de los proyectos de ley.

Este mecanismo, que experimenté en calidad de diputado en el período 86-90, es parte integral de la moderación del sistema político. La legislación importante requiere un esfuerzo concertado de negociación, ya que es imprescindible contar con dos tercios del total de diputados para otorgar prioridad a determinado proyecto y agilizar así su trámite, su votación y su aprobación. Dadas las

dimensiones de la agenda legislativa, en la cual hay más de doscientos proyectos en espera, la negociación para la prioridad de los proyectos es un elemento clave de la estrategia consensual.

El consenso es también el mecanismo prevaleciente en el trabajo de comisiones. Estos son los órganos especializados que se encargan del trabajo legislativo básico. Los diputados aprenden rápidamente que si quieren obtener la colaboración de sus colegas en el trámite de proyectos de ley, deben trabajar en relativa armonía. Así se va desarrollando un espíritu de compañerismo y colaboración que incluye una cierta consideración y respeto a las opiniones de los demás. Nuestro parlamento favorece el consenso. EL conflicto abierto es la excepción y no la regla.

PLN y PUSC: bipartidismo para el desarrollo

Los elementos de consentimiento que hemos señalado en el proceso de acercamiento de los partidos mayoritarios, así como las reglas de juego que imperan en la Asamblea Legislativa —mientras no se reforme el Reglamento que rige su acción— nos llevan a la conclusión de que, en el plano político, Costa Rica está en el umbral de una nueva etapa, una etapa de mayor colaboración de las dos fuerzas dominantes, el PLN y el PUSC, en la definición de una estrategia de desarrollo para el país. Una etapa en la que privará el consenso en áreas fundamentales del quehacer político.

El 1º de abril de 1990, el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, en su calidad de Presidente Electo, señaló con claridad esta característica del sistema político costarricense:

*"Al esbozar la fuerza del bipartidismo en nuestro país, el futuro mandatario abogó por un diálogo permanente en busca del consenso necesario para enfrentar los problemas. En ese contexto, se refirió a la unidad de pensamiento que, a su juicio, se ha dado en Costa Rica para el estudio macroeconómico, especialmente a partir de 1982, con el objeto de alcanzar las metas de estabilidad. 'Costa Rica ha buscado el desarrollo defendiendo los principios de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos y lucha por la justicia social y, para eso, ha propiciado siempre el consenso y el diálogo nacional'."*⁴⁹

49. La Nación, San José: 1º de abril de 1990, p.8-A.

En la misma fecha, dos prominentes figuras del PUSC, Rodolfo Méndez y Rolando Laclé, abogan por el consenso, definiéndolo respectivamente como "consenso para el desarrollo" y "consenso como la llave del éxito legislativo".⁵⁰

Pocos días después, José Francisco Aguilar, estudioso de la política nacional, señala:

*"En la práctica vemos que no hay grandes diferencias entre los dos partidos que existen en Costa Rica. El enfrentamiento no es partidario, ya que poco a poco se va llegando al consenso de un proyecto nacional que no se puede desarrollar en el término de una administración, sino que tiene una proyección mayor en el tiempo. Ese proyecto único para construir la Costa Rica del futuro pasa por la actualización de la Constitución, la modernización del aparato productivo y una nueva actitud nacional humanista, abierta a los cambios y con espíritu emprendedor y creativo."*⁵¹

Muchos factores han ido perfilando el inicio de varias décadas de un bipartidismo para el desarrollo en Costa Rica. El consenso en la dirección general hacia el bienestar es clave en este proceso, un consenso basado en trabajo, educación de excelencia y justicia en el disfrute de los beneficios del desarrollo.

El bipartidismo, entendido como claro dominio de dos fuerzas políticas masivas, puede sentar las bases para el despegue económico que nos acercará a los países desarrollados en las próximas décadas. Bipartidismo y democracia consensual son dos elementos claves del desarrollo en el siglo que viene.

50. Ibid., pp. 15-A y 18-A

51. José Francisco Aguilar B., "Bipartidismo, tercera opción, partido único". En La Nación, 9 de abril de 1990, p. 20-A.

EPÍLOGO

VOLVER A LO ESENCIAL

En los años de extraordinario crecimiento que tuvo Costa Rica en las décadas de los sesenta y los setenta, se dieron ingresos suficientes para transformar nuestro estilo de vida. Se pasó de la economía de la escasez a una sociedad con mayor abundancia de bienes y servicios. Pasamos de un sector público eficiente y de gran honestidad, a un sector público cuyos recursos apenas alcanzan para pagar salarios y en el cual, en algunos sectores, existen serios problemas de corrupción.

En esas dos décadas llegamos a ser un país con radio en cada hogar y con televisor en el noventa por ciento de las viviendas. Alcanzamos un nivel de vida que, medido en múltiples indicadores —no sólo económicos, sino de salud y de tipo social— fue en aumento. El gobierno de un país tiene como fin esencial dotar a sus ciudadanos de un nivel de vida que les permita ser felices. En este sentido, el gobierno costarricense le dio a nuestra sociedad un desarrollo favorable en esas dos décadas.

Sin embargo, en forma simultánea, nuestra sociedad se hizo más dependiente por su alto nivel de consumo respecto a su nivel de producción y exportación. Al mismo tiempo, forjamos las bases de un Estado paternalista que en forma centralizada aspiraba a dar cada vez más servicios a los ciudadanos, sin que a éstos se les permitiera, y menos aún se les incentivara, a dar una contribución a cambio de esos servicios estatales.

No todo ocurrió en las últimas dos décadas. Tendencias tanto favorables como perjudiciales empezaron a manifestarse mucho tiempo antes. Tal es el caso de la tala indiscriminada de nuestros bosques, que ha devastado el ochenta por ciento de nuestra riqueza

forestal en los últimos cuarenta años. Y también es el caso, del lado favorable, de nuestra independencia energética, que empezó a gestarse en la década de los cuarenta y que dio como resultado el que hoy Costa Rica sea uno de los países con más amplia electrificación en América Latina.

En las próximas dos décadas deberemos reorientar nuestros objetivos como sociedad. ¿A qué aspiramos los costarricenses?

Costa Rica es un país diferente. Sin ejército desde 1948, es la democracia más sólida y antigua de Centro y Sudamérica. Nuestra capacidad para ser pioneros también puede plasmarse en un desarrollo económico balanceado, que combine lo mejor de la agresiva empresa capitalista con lo mejor de la empresa privada de desarrollo social. En 1981 José Figueres explicaba, con su gran capacidad de soñar, cómo sería Costa Rica como una república cooperativa. Desde una perspectiva menos ambiciosa, podemos afirmar que nuestra democracia enfrentará sin problemas las limitaciones que le impone su vecindad con naciones todavía afectadas por conflictos políticos, sociales y económicos; antes bien, daremos un ejemplo al mundo si desarrollamos en los próximos años un programa que expanda nuestra democracia económica. La meta es llegar al siglo 21 con un sector social de la economía cuya fuerza dominante sea el cooperativismo agroindustrial, que represente el veinte por ciento de la producción nacional.

Los costarricenses no aspiramos a lo superfluo. Aspiramos a los bienes esenciales para una vida digna y satisfactoria como seres humanos. Aspiramos a una vida en paz, en democracia política y a una sociedad donde no exista la miseria.

Los costarricenses aspiramos a recobrar los valores fundamentales que guiaron a nuestra sociedad en el pasado. Aspiramos a rescatar derechos básicos, como una educación que nos permita vivir mejor. Aspiramos a una sociedad austera, que más que un exceso de bienes materiales de consumo valore la calidad de vida del costarricense. Una sociedad limpia que deje de destruir la riqueza de su medio ambiente. Una sociedad que proteja la pureza del aire y del agua y que empiece la tarea de reforestar los suelos que tienen aptitud forestal.

Retornar a lo esencial es rescatar la eficiencia del Estado. Es garantizar que los servicios básicos que nos debe ofrecer el sector

público se presten en forma satisfactoria. Educación, salud, seguridad, son tres servicios esenciales que debe prestar mejor nuestro sector público.

Volver a lo esencial es producir de manera que podamos seguir mejorando nuestro nivel de vida. Es producir lo suficiente para poder hacer frente a nuestra deuda externa y tener los recursos adicionales para las tareas básicas del desarrollo. Es tener en nuestra sociedad todo el sector privado que sea posible y el sector público que sea necesario.

Volver a lo esencial es forjar y cimentar un futuro en el que Costa Rica seguirá siendo un país modelo. Un país en donde la producción necesaria para una vida digna está basada en tres valores fundamentales: honradez, estudio y trabajo. Un país en donde todos percibamos que los únicos límites para una vida feliz en sociedad están en nuestro pensamiento y en nuestra creatividad.

FUENTES CONSULTADAS

PUBLICACIONES

ASOCIACION DE CARRETERAS Y CAMINOS DE COSTA RICA:
"Propuesta para la política general de mantenimiento vial",
1987.

BANCOOP-UNIBANC: La dicotomía político-empresarial en el
movimiento cooperativo. San José: enero de 1989.

CARVAJAL H., Mario: Hacia una nueva etapa del desarrollo
costarricense. Heredia: CEDAL, 1987

La planificación en Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodri-
go Facio: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie
Ciencias Jurídicas y Sociales nº 20, 1972.

Actitudes políticas del costarricense. San José: Editorial Cos-
ta Rica, 1973

CHOATE, Pat y LINGER, Jayne: "Tailored Trade: Dealing with the
World as it is". Harvard Business Review. Ene-Feb, 1988.

FERNANDEZ, Joaquín Alberto: 100 años de actividad eléctrica en
Costa Rica. 1884-1984. San José: LIL S.A., 1985.

GARLIN, David A.: Managing Quality. New York: The Free
Press, 1988.

HALL, Peter: **Governing the Economy**. New York: Oxford University Press, 1986

KATZENSTEIN, Peter J.: **Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry**. Ithaca: Cornell University Press, 1984

Small States in World Markets. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

KENNEDY, Paul: **The Rise and Fall of Great Powers**. New York: Vintage Books, 1989.

LODGE, George: **The Uses of Ideology for Managers**, Boston: Harvard Business School Press, 1982

"Roles and Relationships of Business and Government", paper 9-388-159. Harvard Business School, 1988.

LODGE, George C. y VOGEL, Ezra F. (eds.): **Ideology and National Competitiveness. An Analysis of Nine Countries**, Boston: Harvard Business School Press, 1987.

"Ideology and National Competitiveness", en **The New American Ideology**, New York: Alfred Knopf Inc., 1975.

MAGAZINER, Ira C. y REICH, Robert B.: **Minding America's Business: The Decline and Fall of the American Economy**. New York: Harcourt Brace Ivanovich, 1982.

NYE, Joseph S. Jr.: "Understanding U.S. Strength", en **Foreign Policy** nº 72. Washington, D.C. Fall 1988.

"Before the Fall", en **The New Republic**, vol. 200, nº 7. Washington, D.C. February 1989.

PERKINS, Dwight Heald: "Reforming China's Economic System", en **Journal of Economic Literature**, vol. XXVI, June 1988.

REICH, Robert B.: **The Next American Frontier**. New York: Penguin Books. 1983.

RODRIGUEZ, Miguel Angel: **El mito de la racionalidad del socialismo**. San José: Asociación Nacional de Fomento Económico, 1963.

ULLMAN, Richard H.: "Ending the Cold War", en **Foreign Policy** nº 78. Fall 1988.

VERNON, Raymond, eds.: **The Promise of Privatization**. New York: Council on Foreign Relations Inc., 1988.

CONFERENCIAS Y ENTREVISTAS PERSONALES

ALLISON, Graham: Entrevista en la John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard. 8 de marzo de 1989.

BOZOKI, Andras: Conferencia pronunciada en la Universidad de Harvard el 22 de marzo de 1989.

GALBRAITH, John Kenneth: Entrevista, 17 de marzo, 1989.

KATZENSTEIN, Peter J.: Conferencia pronunciada en la Universidad de Harvard, 8 de marzo de 1989.

LODGE, George: Entrevista, Universidad de Harvard, marzo de 1989.

ORR, Robert M.: Conferencia pronunciada en la Universidad de Harvard, 14 de marzo de 1989.

"Roles and Relationships of Business and Government", paper 9-388-159. Harvard Business School, 1988.

CONTENIDO

PROLOGO	VII
PRESENTACION	IX

CAPITULO I: COSTA RICA HACIA EL SIGLO 21 3

<i>Preámbulo</i>	3
Una década de estancamiento	3
Costa Rica en el contexto mundial	4

EL CONTEXTO MUNDIAL 4

Japón: potencia tecnológica del siglo 21	7
Consenso y cooperación	8
Siglo 21: Siglo del Pacífico	10
El Mercado Común Europeo	12
El mundo socialista	14

EL SIGLO QUE VIENE 18

DEMOCRACIA ECONOMICA 19

Cooperativas y democracia económica	19
<i>Antecedentes</i>	19
La empresa cooperativa	21
La agroindustria cooperativa	22
Polos de desarrollo cooperativo	22
Situación actual del cooperativismo	23

Carencia de adecuados gerentes y personal clave	24
Consejos de Administración con severas limitaciones	24
Gerentocracia	25
Dicotomía político-empresarial	25
Desarrollo futuro del cooperativismo	26
SOLIDARISMO Y DEMOCRACIA ECONÓMICA	27
<i>Antecedentes</i>	27
<i>Objetivos</i>	28
EL BANCO SOLIDARISTA	28
EL SINDICALISMO	28
 CAPITULO II: IDEOLOGIA DEL DESARROLLO	 31
Ideología: puente que comunica la realidad con los valores de una sociedad	32
El rol del gobierno	36
El gobierno de la economía	38
El capitalismo contemporáneo	40
Corporatismo democrático	41
 CAPITULO III: HACIA LA BUSQUEDA DE INTERESES COMUNES	 45
Costa Rica y su historia	45
Papel del Estado	46
Cooperación Estado-sector productivo	46
Un nuevo Estado Benefactor	47
Sector público: timón para el desarrollo	47
La eficiencia pública	48
Privatización a la costarricense	49

CAPITULO IV: UNA CULTURA HOMOGENEA	51
EL PROCESO SOCIAL	51
EL PROCESO POLITICO	54
Los partidos políticos	54
La Asamblea Legislativa	55
PLN y PUSC: bipartidismo para el desarrollo	56
 EPILOGO: VOLVER A LO ESENCIAL	 59
FUENTES CONSULTADAS	63