
de las
Ideas
a la **Acción**



Miguel
Ángel
Rodríguez

**Miguel Ángel
Rodríguez**

**de las
Ideas
a la
Acción**

Presentado por:

**FERNANDO TREJOS E.
FERNANDO GUIER E.
THELMO VARGAS M.**

Editado por:

GABRIEL BONILLA P.

1988

335.7
R696d

Rodríguez Echeverría, Miguel Angel
De las ideas a la acción / Miguel Angel Rodríguez
Echeverría.-- San José: Cultur Art, 1988.
330 p.

ISBN 9977 - 9906 - 4 - 6

1. Socialismo cristiano. 2. Rodríguez Echeverría, Miguel
Angel - Ensayos, Conferencias, etc.
I. Título

©Miguel Angel Rodríguez E.

Levantado de texto:

Graphos

Corrección de pruebas:

María Rosa de Bonilla

María Bonilla

Diseño de portada:

Franco Céspedes

Impresión:

Imprenta y Litografía LIL S.A.

***A los jóvenes
costarricenses,
estímulo
y objetivo
de mi lucha política***

Nota del Editor

Otorgarle verdadero valor a nuestro voto, pareciera ser hoy una de las necesidades más urgentes de nuestra democracia. Si fuéramos más conscientes de la importancia que conlleva nuestra participación en un proceso electoral, sin duda alguna nos preocuparíamos más por conocer y analizar en detalle, el pensamiento y los ideales que persiguen aquellas personas que aspiran a ocupar la Presidencia de la República, antes de tomar nuestra decisión. De hecho, si entendiéramos que en nuestra democracia el voto debe ser más una acción racional, que un impulso sentimental, exigiríamos conocer de previo, las acciones que tomarán estas personas, en caso de ser electas, para concretar aquellos ideales.

La democracia no es un juego, no es tampoco un medio para ver satisfechas vanidades personales. Es un sistema que, para funcionar a plenitud, exige una actitud responsable, no sólo de parte de los elegibles, sino también de los electores. Es tarea para estos últimos, reconocer los planteamientos realistas, concretos y responsables de un candidato que, como el **Dr. Miguel Ángel Rodríguez**, ve en la política un medio para promover aquellos ideales y desarrollar aquellas acciones. Es también, responsabilidad de todos los costarricenses, despreciar la actitud irresponsable de ciertos políticos de profesión que por el contrario, ven en la política un fin, y a quienes, con tal de no dejar escapar la más mínima oportunidad de ostentar el poder, no tienen reparo al poner en peligro el futuro de nuestra democracia. Es aquí donde nuestro voto adquiere valor, es aquí donde nuestra democracia reclama una actitud responsable de parte de los votantes.

Facilitarle a los electores su decisión, ofreciéndoles un medio práctico de conocer el pensamiento político, social y económico del **Dr. Miguel Ángel Rodríguez**, es el fin de este libro. No es un libro "*hecho*" para una campaña política es más bien, una recopilación de 20 años de participación constante y permanente, del **Dr. Miguel Ángel Rodríguez**, en los foros nacionales. Compuesto por conferencias y artículos publicados en periódicos y revistas, este

libro, a pesar de haber sido escrito a lo largo de todos estos años, mantiene una estrecha unidad. Las *ideas* claras y congruentes que el autor expresa a lo largo de la obra, le permiten concluir en *acciones* concretas para solucionar los más graves problemas del país.

Al poner este libro a su disposición, es nuestro deseo darle a conocer el pensamiento y los ideales por los que lucha el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, en una forma ordenada y concisa. Es muy difícil para una persona, economista y jurista de profesión político por convicción tratar ciertos temas enfocando sólo un aspecto del mismo, por esto, el lector encontrará que algunos artículos repiten ciertos conceptos, pero es que hay ciertos conceptos, que por la misma importancia que revisten, no pueden ser ignorados. A pesar de que el pensamiento de Don Miguel Ángel es profundo y complejo, su lectura es clara y convincente, ésta es, sin duda, una de las grandes virtudes de esta obra.

Deseamos facilitarle su decisión, pero somos conscientes que sólo Usted podrá hacer posible que estos ideales se conviertan en realidades. El verdadero valor de su voto, dependerá sobre todo, de que Usted asuma responsablemente la decisión que, a través del proceso electoral, le exige la democracia.

San José, setiembre 1988

Contenido

|

Pensamiento Social

11

Ley de Participación de los Trabajadores
en el Capital de las Empresas

83

||

Pensamiento Político

98

Ley de la Democracia Participativa
201

|||

Pensamiento Económico

209

Ley de Derechos y Garantías Económicas
315



Pensamiento Social

PRESENTACION

El humanismo y el humanitarismo no son términos sinónimos. El humanismo se refiere a la sabiduría, sobre todo a los conocimientos generales; el humanitarismo a la sensibilidad.

Considero importante recordarlo aquí porque es un buen fundamento para comentar este capítulo, dedicado a la política social, de Miguel Ángel Rodríguez, lleno de humanismo y de humanitarismo.

Capítulo que es muestra de la gran capacidad del autor para enfocar los temas de la convivencia humana frente al conocimiento que se adquiere ante la relativa ignorancia en la que estamos siempre, y que también es muestra de su gran sensibilidad para plantear problemas como el de las desigualdades y las injusticias que a veces se derivan de ese mismo proceso de aprendizaje, y que de todas maneras siempre produce la sola convivencia humana dentro de la imperfección que le es propia.

Para lo primero se requiere humanismo. Esto es, el conocimiento amplio que permite hacer enfoques globales, y mejor aún si, como es el caso de Miguel Ángel, se parte de una sólida formación profesional en dos campos tan diferentes y a la vez tan complementarios en el mundo de hoy, o por lo menos en el mundo costarricense, como lo son el Derecho y la Economía.

Para lo segundo, o sea para enfocar los problemas sociales que provienen de la desigualdad y la injusticia, se requiere además el humanitarismo. Esto es, la sensibilidad que en buena parte es la que contribuye a las soluciones más prontas. La sensibilidad que está presente en el notorio afán con el que enfoca los problemas más angustiosos de la convivencia.

Y para el enfoque de ambos en conjunto, asgo imprescindible para evitar desequilibrios en el alcance progresivo de los altos valores de la convivencia humana, una gran capacidad de equilibrio entre la mente que analiza objetiva

y sabiamente, y la sensibilidad que procura soluciones a quienes están en condiciones de inferioridad para disfrutar del progreso. Es más, el conocimiento y la acción creadoras por una parte, y por otra el afán de encontrar soluciones a los problemas sociales, están sujetas entre sí de tal manera, que en general lo segundo no puede lograrse si antes no se ha logrado lo primero.

Miguel Ángel Rodríguez lo reconoce así, y por ello a lo largo de este libro, repite la necesidad de que se comprenda, cómo las realizaciones en pro de la justicia social serán siempre tanto más prontas, importantes y eficaces, cuanto más se haya podido alcanzar la eficiencia productiva. Y que sólo la ausencia de humanitarismo podría clamar exclusivamente por el progreso en abstracto, desentendiéndose de la justicia; de la misma manera que sólo la demagogia es la que se permite clamar exclusivamente por la distribución social de la riqueza, sin tomar en cuenta su producción.

La muestra más clara de cómo estos ideales de Miguel Ángel, se transforman en acciones políticas concretas, es sin duda alguna, el Proyecto de Ley de Participación de los Trabajadores en el Capital de las Empresas, que se encuentra al final de este Capítulo. En él, se muestra la profunda sensibilidad social de su autor, al lado de una solución específica para aumentar la producción y la riqueza y su distribución social.

Y es que la característica más sobresaliente de este libro es que el gran humanismo y el gran humanitarismo del autor, con ser ambos muy destacados, se muestran en perfecto equilibrio.

Precisamente, es el equilibrio que Costa Rica necesita en estos momentos ante la existencia de problemas en un sentido y en otro.

Costa Rica sufre desde hace muchos años el perjuicio que se deriva de los problemas no resueltos e inclusive de los problemas creados por las autoridades que frenan y obstaculizan las actividades productoras de riqueza. Ya la vez sufre igualmente los problemas sociales no adecuadamente resueltos, y que en buena parte provienen del ritmo decreciente de la producción.

Es una especie de círculo vicioso, para resolver el cual, necesitamos con urgencia, de la capacidad que da el conocimiento unido a la reflexión, junto con la sensibilidad que origina soluciones para los problemas sociales. Ambos dentro de una extraordinaria capacidad de síntesis equilibrada.

No es fácil que todas estas condiciones se encuentren en una sola persona, y menos en tan alto grado como están en Miguel Ángel Rodríguez. Y si a estas cualidades se agrega su gran capacidad ejecutiva, algo que cabe agregar dado el hecho de que él aspira a la Presidencia de la República, bien puede decirse que los costarricenses contamos ahora con una oportunidad extraordinaria para que nuestro futuro sea muy bien enfocado desde todos los ángulos.

FERNANDO TREJOS ESCALANTE

JUSTICIA SOCIAL Y RESPONSABILIDAD MORAL

"No caigáis en el error de pensar que se puede cambiar la sociedad cambiando sólo las estructuras externas o buscando, en primer lugar, la satisfacción de las necesidades materiales. Hay que comenzar por cambiarse a sí mismos, convirtiendo de verdad nuestros corazones al Dios vivo, renovándose moralmente, destruyendo las raíces del pecado y del egoísmo en nuestros corazones. Personas transformadas colaboran, eficazmente, a transformar la sociedad". (Juan Pablo II a los españoles en Zaragoza, 10 de octubre de 1984).

Los pueblos antiguos calmaban sus temores ante lo desconocido con ritos de invocación a los dioses de la naturaleza. En poco se diferencian los pueblos modernos de nuestro técnico siglo XX, cuando sus hombres dejan en el altar del Estado sus obligaciones morales individuales para con sus semejantes.

El hombre se agita entre fuerzas contradictorias. Por una parte lo agita e impulsa la necesidad de ser: darse su vida, diferenciarse del medio y de los demás. Por otra parte, el hombre es un ser social, no puede vivir sin los demás: es con sus semejantes.

Sus obligaciones éticas fundadas en su naturaleza le obligan a elegir el vivir y por consiguiente, le obligan a vivir con los otros hombres. Vivir con los demás no es vivir de los demás: El hombre está llamado al trabajo, como lo recuerda San Pablo. Esa obligación lo es, de elegir en su libertad su propia vida y la satisfacción de sus necesidades. Lo es, de buscar el propio bienestar. También vivir con los demás lleva a reconocer en cada uno de los hombres a una persona libre e igual a uno. Por ello vivir con los demás no es vivir encima de los demás; el hombre está llamado al amor para sus semejantes, como lo hizo evidente el pensamiento cristiano. Del amor para nuestros iguales con quienes vivimos, surge nuestra responsabilidad frente a las adversidades que les afecten. Es obligación moral nuestra, personal e indelegable, la de colaborar con nuestro esfuerzo y recursos a atender las desventuras de nuestros semejantes. El hambre, la enfermedad, la falta de techo, el dolor de los otros hombres con los que vivo, son moralmente mi hambre, mi enfermedad, mi desamparo, mi dolor. La justicia social me obliga a mí a ser y sentirme responsable del bienestar de las otras personas.

Por eso el mayor pecado social que hoy podemos cometer es el de dejar en el altar del Estado la responsabilidad de atender las necesidades del prójimo, pretendiendo con ello, deshacernos de nuestra propia, personal e intransferible responsabilidad de amar al prójimo y atender sus necesidades. Ese es el escape de los socialistas que, pretendiendo tener conciencia social, se desentienden de sus obligaciones morales personales frente a las demás personas, pretendiendo dejar tal responsabilidad a cargo de abstracciones sociales. Muchos que pregonan su sensibilidad social exigiendo acciones estatales, no hacen otra cosa sino tratar de ocultar su irresponsabilidad moral y su falta de amor al hombre.

Abril1985

PLENITUD DE LA REFORMA SOCIAL

Fl Doctor Rafael Ángel Calderón Guardia, con su gran reforma de los años 40, convirtió al Estado costarricense en uno, cuya acción futura se inspiraría en los más claros y genuinos postulados de la Doctrina Social Cristiana; las garantías sociales, aseguraron tanto la justicia abstracta como la equidad concreta (Código del Trabajo), se dieron las normas de protección de la salud en general y en el ambiente de trabajo (Riesgos Profesionales, Código de Trabajo, Seguro Social); se llevó adelante una reforma educativa radical y profunda, que daría acceso a la vida profesional a las clases medias y obreras (Código de Educación, Universidad de Costa Rica).

De entonces a hoy hemos debido defender cada día esta verdadera revolución que Liberación Nacional ha mancillado, transformándola en una inmensa burocracia desvinculada del servicio al pueblo y al individuo.

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1949, Carta que recogió el mismo espíritu Social Cristiano que había inspirado la Reforma, se hizo evidente la necesidad de complementarla creando institutos de reforma económica popular, que permitieran una posibilidad efectiva a las personas para determinar su destino, tanto en lo político como en lo social, es decir, propiciar la participación plena del ciudadano en las decisiones vitales que afectasen su diario interés.

En esto puso todo su empeño, desde su comienzo, la Administración del Profesor José Joaquín Trejos, mediante otra revolución de muy profundas raíces; la misma que hoy pretenden escamotear y profanar los social demócratas. En su administración se crearon el banco de los trabajadores, las asociaciones cooperativas, el desarrollo comunal y se pusieron las bases para la reforma municipal y la creación del Instituto Tecnológico.

El pensamiento social demócrata, nuevamente, ha impedido que muchos de estos institutos no sean todavía representación fiel de la doctrina social cristiana, y que más bien padezcan injertos socialistas que los reatan, y

sufran de anemia o de amarres burocráticos, los dos males de las instituciones social demócratas.

Por medio del banco de los trabajadores (Banco Popular), el sector obrero tendría acceso a los mercados financieros, para lograr efectivamente una igualdad real con las demás clases sociales. Los social demócratas lo han evitado en gran medida, convirtiéndolo en otro banco gubernamental, al que al igual que a la Caja Costarricense de Seguro Social, le adeudan millones de colones usufructuando dineros de los trabajadores, sin que ellos puedan al respecto, decir o hacer algo. Posteriormente le han negado todo apoyo eficaz, para impulsar, en cambio, un programa de despojo de las indemnizaciones por cesantía, para que las administre una nueva burocracia.

Las cooperativas se estructuraron en el Código de Trabajo, pero era necesario darles más amplio vuelo y liberarlas del tutelaje del Banco Nacional a cuyo amparo habían nacido. Por ello se reformó su estructura, para permitirles ser auténticas empresas de los trabajadores y pequeños propietarios y para que pudiesen actuar en todos los campos. Ello no fue posible por cuanto los social demócratas procedieron a una casuística interpretación de la ley, en resguardo de los monopolios estatales. Con todo, grandes mejoras y un crecimiento muy notable del movimiento cooperativo resultaron de la reforma impulsada en el Gobierno del Profesor Trejos Fernández.

La creación de organizaciones de desarrollo comunal, (DINADECO), para que los ciudadanos decidieran efectivamente y pusieran en obra los proyectos que interesan a sus comunidades, es uno de los pilares de una participación ciudadana eficaz y será, en el futuro, la base de nuestra democracia popular, en lo económico, como la organización municipal en lo político, para así y a través de ellas lograr el bien común. Durante la Administración Trejos Fernández no sólo se sentaron las bases, sino que también, a pesar de las penurias económicas de la época, se dotó de infraestructura a muchas de estas organizaciones y se crearon los organismos de apoyo que les han permitido crecer y robustecerse.

Igualmente se procedió a una revisión a fondo de la educación técnica costarricense, quedando en trámite de aprobación legislativa la reforma de la enseñanza agropecuaria media y de la enseñanza tecnológica superior (Instituto Tecnológico de Costa Rica).

El estilo de todas estas reformas fue el propio del social cristianismo, es decir, con preeminencia del servicio al individuo, y no con el propósito de crear instituciones, burocracias, gasto público y clientela política.

Es imprescindible que defendamos tesoneramente esta revolución, para evitar que la profanen y la prostituyan, poniéndola al servicio del gobierno en lugar de para bien de los ciudadanos, como es el propósito social cristiano.

Noviembre 1987

LA CRISIS NACIONAL: COSTOS SOCIALES POLÍTICA ECONOMICA Y JUSTICIA SOCIAL

V **ALOR Y TECNICA.**

El estudio de los valores humanos ha de ser permanente labor de la sociedad. Humanistas y religiosos, filósofos e ideólogos, el hombre de la calle, requieren de la constante elaboración de principios morales que rijan la acción humana, del moldeo de ideales de hombre y sociedad, para así escudriñar y conocer mejor los objetivos que orientarán sus afanes.

Aún cuando los valores sean permanentes, el conocimiento de los mismos no lo es; la tarea de la Filosofía Política consiste en obligar a su inteligencia y entendimiento, es decir, al trabajo en su más elevada concepción.

También al político corresponde el estudio de los valores, mas su labor no puede quedar allí. Es preciso además, que procure conjuntar las aspiraciones y valoraciones de la sociedad a la que pertenece, con las posibilidades científicas y técnicas que permitan plasmar programas que *"puestos los pies sobre la tierra"*, encaminen los esfuerzos de las personas e instituciones hacia el logro del bien común. El político que tan sólo se ubica al nivel general de las aspiraciones sociales, corre el riesgo inminente de caer en las redes de la más pura y simple demagogia.

LAS ALTERNATIVAS FRENTE A LA CRISIS.

La crisis se origina en factores externos e internos; en causas estructurales y coyunturales que desde el inicio de la presente década vienen golpeándonos y provocando graves trastornos sociales.

Se ha especulado mucho sobre los costos sociales que implicarían las medidas técnicas y políticas económicas, necesarias para enfrentar la crisis.

Sin embargo, poco o nada se ha dicho sobre los costos sociales, el dolor y la injusticia que conlleva el no hacer frente a la crisis.

Hemos estado muy acostumbrados en nuestro país en los últimos veinte años, a tener una visión de los problemas económicos de una manera que podríamos llamar coyuntural, es decir, de corto plazo, del momento en que se vive. Usualmente el debate sobre el tema económico se analiza con relación a ¿Qué está pasando en este momento con las finanzas públicas? ¿Qué está pasando en el comercio internacional? ¿Cuál es la variación del sistema de precios? ¿Cuál es el nivel de empleo? ¿Cuál es el aumento del producto nacional? y nos basamos en datos de los últimos pocos años para analizar los problemas del futuro. Pero habíamos perdido, durante un lapso muy largo, la buena idea de analizar el marco de referencia, el problema del largo plazo, la pauta de desarrollo y el ver si esta pauta era congruente y adecuada a los intereses de todos los habitantes del país.

Frente a un análisis rápido y somero de las condiciones a las que nos ha llevado el modelo de desarrollo que hemos seguido, podemos plantearnos cuáles son las alternativas que tenemos.

Yo diría que básicamente tenemos tres posibilidades:

1. Podemos seguir dentro del mismo patrón. Podemos estancarnos en nuestra forma de hacer las cosas, aunque el modelo actual y sus elementos positivos están ya agotados. Al principio era fácil obtener del Arancel de Aduanas las listas de artículos cuyas importaciones se podían sustituir; ahora cada día las posibilidades para seguir haciendo este cambio dentro del Mercado Interno son más limitadas.

2. Una alternativa es ir a un segundo grado de ese mismo esquema de desarrollo y seguir adelante en la sustitución de importaciones, pero no ya de bienes de consumo sino de los bienes que la industria va a comprar, o sea, realizar una sustitución de importaciones en el campo de materias primas y bienes de capital.

En la primera etapa del proceso, el costo lo ha tenido directamente el consumidor. En esta segunda etapa lo tendría también, pero indirectamente a través de la industria establecida, la que tendría que empezar a comprar artículos ineficientemente producidos a precios mucho más altos. Creo que esto hace el patrón absolutamente inaceptable para los sectores protegidos.

3. Finalmente tenemos la posibilidad que se viene propiciando hace varios siglos y que en muchos lugares ha dado resultados muy favorables, de inducir nuestro patrón de desarrollo hacia el intercambio masivo con el mundo; hacia el comercio internacional.

Creo que es importante destacar que estos factores coyunturales a que me he referido, tanto en relación a balanza de pagos, como a moneda y a finanzas públicas, no son cosas que ocurren por azar, son cosas que ocurren a causa del patrón de desarrollo de largo plazo que estamos siguiendo y son cosas que no vamos a poder solucionar permanentemente si no cambiamos las causas que las generan.

Frente a estos problemas tenemos varias alternativas:

A. Podríamos ir a una política ortodoxa clásica, viendo nada más el problema coyuntural y entonces trabajar con base en una austeridad del gasto público, aumentar las tasas impositivas y financiar adecuadamente el gasto público.

Como no lo vamos a poder hacer, ni política ni socialmente, en su totalidad en un corto plazo, tendrá el gobierno que seguir recurriendo al crédito bancario. Para que ese recurrir del gobierno al crédito bancario no siga afectando la oferta monetaria y el crecimiento de la demanda agregada cuando ya no tenemos reservas monetarias que nos permitan seguir consumiendo en importaciones esas causas de inflación, entonces tendremos que reducir el crédito al sector privado y dar el crédito que se pueda al sector público; sólo lo que quede, y que no sea inflacionario, darlo al sector privado.

Y esto probablemente baje el ritmo de crecimiento de la economía, además de que seguiríamos con una mala asignación de los factores de la producción, con un escaso nivel de ahorro, con un escaso nivel de monetización de nuestra economía y con todas las mismas causas estructurales que harán que, apenas aflojemos los frenos, volvamos a tener los mismos problemas que coyunturalmente hoy estamos viviendo.

B. Podríamos tomar otra alternativa que han tomado en las últimas décadas países en Suramérica, que es no restringir el crecimiento del crédito privado, no restringir el gasto público, no aumentar el nivel de los ingresos corrientes del gobierno y lanzarnos a una etapa inflacionaria, ya no de dos, sino de tres dígitos, de ciento o más, por ciento por año.

En este caso, tampoco vamos a corregir las causas estructurales que están produciendo el problema coyuntural que hoy vivimos y tendremos que aprender a adaptar gran cantidad de recursos empresariales y de cómputo de la comunidad a una economía de inflación. Probablemente tendríamos costos sociales muy fuertes y tendríamos una gran intranquilidad en la colectividad.

C. Finalmente, podemos tomar una medida decisiva y tratar de cambiar la estructura que produce estos efectos, eliminar el sistema de precios artificiales que hemos establecido e ir hacia precios que reflejen los costos sociales del

mercado y que dirijan al empresario a llevar sus esfuerzos hacia las actividades más rentables desde el punto de vista de la sociedad. Con ello podríamos, también a través de una liberación del sector financiero, propiciar un alimento importante en el ahorro nacional y en la monetización de la economía, haciendo que financemos una tasa de crecimiento más alta de la producción nacional con ahorro interno y que a través de una mejor utilización de los recursos, podamos obtener también una satisfacción más amplia de las necesidades de la colectividad.

Los planteamientos citados fueron hechos un año antes de que "reventara" la crisis. Frente a ellos, las actitudes de los gobiernos han sido, primero la de seguir por el camino de la inflación y segundo, la ortodoxia financiera basada en el aumento de impuestos y precios de los servicios públicos; con ello se ha logrado una precaria estabilidad a costas de impedir el desarrollo.

La actitud valiente de enfrentar los problemas estructurales en aras de volver al camino del crecimiento con precios estables, solamente se ha dado en los programas del PUSC, elaborados con vistas a las campañas electorales de 1982 y 1986.

EL COSTO SOCIAL DE LA CRISIS.

El pueblo costarricense y especialmente quienes menos o nada tienen, ha pagado con sufrimientos, el costo social de mantener la crisis sin contar siquiera, con la esperanza de salir de ella algún día.

De 1980 a 1986 la producción por habitante ha disminuido en casi una décima parte. Del 80 al 85, las exportaciones por habitante bajaron en un 16% y las importaciones necesarias para el consumo y la producción se redujeron en un 35%. Estas cifras se reflejan en el ingreso y consumo de las familias costarricenses. Veamos: el consumo por habitante ha bajado entre 1980 y 1985, en un 18% y en 1984 sólo representó un 81% de lo que había sido en 1978. Mientras tanto, los salarios promedio de 1984 en términos reales, representaron solamente un 88% de lo que eran en 1978. En 1980, el salario promedio alcanzaba para comprar algo más que la canasta básica; en 1984 no permitía adquirir más que las 3/4 partes de la canasta.

Los datos que he apuntado no señalan cuánto se ha agudizado el sufrimiento que se origina en la marginación y el tugurio; tampoco cuánto se ha concentrado la riqueza entre 1973 y 1984, sembrando la desesperanza y la frustración entre los jóvenes que buscan trabajo y entre los padres que ven incrementadas, al desarrollarse sus familias, necesidades que les resulta imposible atender.

Claro que, independientemente de las acciones internas, existen factores externos que han contribuido a empobrecernos, ¡pero no tanto!

Si Costa Rica hubiese transitado por la ruta del cambio estructural, de la eficiencia económica y de la compensación social para los grupos inicialmente afectados por el primero, ya estaríamos creciendo, el grado de empobrecimiento habría sido menor, existiría esperanza respecto al futuro y sin duda estímulo para el progreso.

POLÍTICA ECONOMICA Y JUSTICIA SOCIAL

Una política económica cuyo fundamento no sean las relaciones que espontáneamente se producen en la sociedad misma, no puede corresponder y en consecuencia actuar en consonancia con tales relaciones. Los buenos deseos no son suficientes. Es necesario conocer la realidad y utilizar lo poco o mucho que la técnica y la ciencia pueden aportar.

El logro de una verdadera justicia social demanda eficiencia en la acción económica. En nuestros días, el mayor oprobio que se hace a los pobres consiste en usar la política y el gobierno, para establecer privilegios y defender feudos económicos y políticos.

El progreso depende de encontrar nuevas formas de hacer las cosas y nuevas cosas para satisfacer necesidades. Ello no es posible en todo su potencial cuando las esferas de poder individuales son protegidas del embate de la competencia. Cuando el poder político se usa para defender el statu-quo, las iniciativas se pierden y los esfuerzos se adormecen.

Quien no trabaja, impone a los demás un costo adicional. Quienes se unen para usar el poder e impedir a otros trabajar, imponen a los más desventajados una lápida social cuyo peso impide su progreso. El bienestar de los ignorantes no radica en que todos sean ignorantes sino en que avance el conocimiento y se abran nuevas posibilidades.

La sociedad neo-feudal opta por el estatuto frente al contrato; por la pretensión de seguridad imposible de alcanzar, frente al riesgo; por la dirección de los gobernantes antes que por la participación de los interesados; por el privilegio en vez de la competencia. Una verdadera opción para los pobres no puede ejercerse por el camino del neofeudalismo estatizante.

La justicia social exige atención específica para grupos en situaciones adversas particulares, pero antes que nada demanda apertura de oportunidades y poder de participación para todos. Técnicos y profesionales requieren encontrar campo abierto para la experimentación de su potencial creador. Los pequeños empresarios necesitan libertad de acción para que quienes ya están consolidados no les puedan impedir su desarrollo. Los consumidores no deben ser sacrificados en defensa de privilegios para productores protegidos. Los jóvenes requieren una sociedad abierta que les depare oportunidades.

La participación de los trabajadores obreros y campesinos en la propiedad

de las empresas que en diversas formas se ha venido generando mediante el movimiento solidarista, las cooperativas y las empresas de autogestión y de cogestión, se debe impulsar buscando nuevos estímulos para que adquieran acciones de las empresas, en vez de centralizar en entes públicos impersonales la realización de actividades económicas protegidas como monopolios legales.

Afirma S.S. Juan XXIII en **Mater et Magistra** [55] *"Pero manténgase siempre a salvo el principio de que la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa, salvaguardando, sin embargo, incólumes los derechos esenciales de la persona humana. Entre éstos hay que incluir el derecho y la obligación que a cada persona corresponde de ser normalmente el primer responsable de su propia manutención y de la de su familia, lo cual implica que los sistemas económicos permitan y faciliten a cada ciudadano el libre y provechoso ejercicio de las actividades de producción"*.

[57] *"La experiencia diaria prueba, en efecto, que, cuando falta la actividad de la iniciativa particular, surge la tiranía política. No sólo esto. Se produce, además, un estancamiento general en determinados campos de la economía, echándose de menos, en consecuencia, muchos bienes de consumo y múltiples servicios que se refieren no sólo a las necesidades materiales, sino también, y principalmente, a las exigencias del espíritu; bienes y servicios cuya obtención ejercita y estimula de modo extraordinario la capacidad creadora del individuo"*.

EFICIENCIA ECONOMICA Y JUSTICIA SOCIAL

De nada nos valen las mejores intenciones si no aplicamos a su consecución los conocimientos de la ciencia y la técnica contemporáneas. Así como la moral nos obliga a trabajar y ser solidarios con nuestros semejantes, también la moral política nos compele a luchar para que reinen las condiciones de orden y constitución económica que propicien la eficiencia, a fin de que se puedan satisfacer de la mejor manera, el mayor número de necesidades de los hombres.

El reto para el futuro es conjugar valores y aspiraciones de progreso para los pobres, con conocimientos y técnicas que aseguren una racional utilización de los recursos escasos. La eficiencia económica y la justicia social se complementan y necesitan una a la otra.

Como nos dice la Comisión de Laicos sobre la Enseñanza Social de la Iglesia y la Economía de los Estados Unidos: *"La Enseñanza Social de la*

*Iglesia nos mueve hacia instituciones efectivas para los derechos humanos y para el desarrollo económico. Los pobres del mundo claman por libertad y pan. Oyendo sus lamentos nos comprometemos a venir en su ayuda con asistencia concreta y con ideas probadas en la realidad". Lo primero (la asistencia concreta) es nuestra obligación personal a la virtud del amor. Lo segundo es nuestro llamado a establecer órdenes sociales eficientes para la solución de los problemas económicos. Para el establecimiento de ese orden social nos dice el **Concilio Vaticano II**: "Es preciso, por el contrario, que en todo nivel, el mayor número posible de hombres puedan tomar parte activa en la dirección del desarrollo. Asimismo, es necesario que las iniciativas espontáneas de los individuos y de sus asociaciones libres colaboren con los esfuerzos de las autoridades públicas y se coordinen con éstos de forma eficaz y coherente" (Constitución sobre la Iglesia en el Mundo Actual, 65).*

Noviembre 1986

JUSTICIA SOCIAL CON EFICIENCIA

Por alguna extraña razón, ciertas personas parecen concebir que la alternativa que las sociedades modernas tienen ante sí, es entre justicia social y eficiencia económica. Es decir, que tenemos justicia social o tenemos eficiencia económica, pero no ambas cosas a la vez.

La pregunta, o preocupación correcta es, cómo promover mayor justicia social con mayor eficiencia económica. Es difícil, por no decir imposible, tener justicia social si imponemos a la sociedad reglas de conducta económica que, por reducir los incentivos de la gente a producir, acaban empobreciéndola. Si por justicia social, en su sentido más general, entendemos el asistir al ser humano que no puede ganarse el sustento (el anciano, la viuda, el niño abandonado, el minusválido, el marginado) por sus propios medios y garantizar la igualdad de oportunidades, mejor podremos lograrla si el aparato productivo es capaz de producir grandes excedentes que si no pudiese hacerlo. La justicia social no puede darse en una sociedad improductiva, pues más que repartir bienes lo que haría es repartir males.

No hay que igualar al pobre con el rico decía Abraham Lincoln empobreciendo a éste último, sino enriqueciendo al pobre. No podremos dar igualdad de oportunidades a los menos aventajados (por medio, por ejemplo, de mejor enseñanza, de salubridad pública óptima, etc.) si no podemos generar los recursos económicos que a tal propósito hay que dedicar.

Para generar la mayor cantidad de riqueza que nuestros recursos (tierra, trabajo y herramientas) permiten, la mejor forma concebida por la sociedad es garantizar amplia libertad de acción ciudadana, con incentivos directos para que quien más produce más se beneficie. La ayuda solidaria de la seguridad social es un reflejo del amor cristiano, para asistir al que no puede valerse por

sí mismo; no es un conjunto de reglas para inducir a quienes sí puedan trabajar a que no lo hagan, ni para que lo hagan con menor dedicación. La justicia social es solidaridad humana dentro de las reglas de eficiencia del mercado; no es dirigismo del Estado, que teórica y prácticamente siempre acaba quitando al individuo su libertad y limitándole el poder de dar lo mejor de sí.

La propiedad privada, la libertad de tránsito, de ocupación, de expresión, de culto y en suma todos los derechos humanos, la expectativa de mejora material y espiritual, así como el amor en sentido amplio, son todos componentes inseparables de un régimen de justicia social con eficiencia económica. Costa Rica, inmersa en una zona geográfica de gran efervescencia social, atraviesa también una severa crisis económica que si no la afrontamos, eficiente y patrióticamente, podría acabar con nuestros mejores valores y esperanzas. De todos depende que salgamos adelante de este nuevo reto. Para ello, el esquema de justicia social con eficiencia económica, propio de la filosofía socialcristiana, constituye la única salida viable.

Agosto 1987

LA EFICIENCIA DEL MERCADO Y EL SOCIAL CRISTIANISMO

La doctrina social de la Iglesia se asienta en tres principios fundamentales: *la dignidad y unicidad de toda persona humana* (Juan XXIII, **Pacem in Terris** (9); *la naturaleza social de la vida humana* (Juan XXIII, **Mater et Magistra** (219); *y el principio de la subsidiariedad* (Pío XI, **Quadragesimo Anno** (79).

Con estos fundamentos resulta no sólo compatible sino además adecuado, el utilizar el mercado, como el mecanismo fundamental desarrollado por la propia naturaleza humana, para permitir una eficiente coordinación de los planes económicos individuales. Mediante el mercado se hace posible que cada persona se dé su propia vida, coordinando su acción social con sus semejantes y con cuerpos sociales intermedios, pero manteniendo su libertad para aceptar sus valores, ser responsable de sus actos y adoptar sus decisiones con libre albedrío, sin que el Estado y sus administradores le impongan valores, jerarquías y preferencias. De ejercer, según el llamado de Dios, este libre albedrío, surge la vida de la virtud.

Por otra parte, el mercado permite utilizar a todos los hombres el caudal total de los conocimientos dispersos en todos los hombres, conocimientos que no son refundibles en un ente social, porque son conocimientos de lo teórico y de lo concreto, de la vida y de la historia, y conocimientos que de no usarse impiden la eficiencia económica. La superioridad del mercado para la resolución de los problemas económicos se fundamenta también en su potencialidad para liberar las energías creativas de cada ser humano. Permite así, el mercado, que se cumpla la vocación de la co-creación de los seres humanos hechos a la imagen de su Creador y llamados a descubrir los secretos escondidos en la creación y facilita con esto que la historia se mueva hacia la realización de los maravillosos designios del Creador:

*"El hombre es la imagen de Dios, entre otros motivos por el mandato recibido de su Creador de someter y dominar la tierra. En la realización de este mandato, el hombre, todo ser humano, refleja la acción misma del Creador del Universo". (Juan Pablo II, **Laborem Exercens**, [4].)*

En cuarto lugar podríamos señalar que el mercado ha demostrado que es un instrumento social superior para la resolución de los problemas económicos porque promueve las iniciativas: la virtud de la inventiva, la aceptación de riesgos y la creatividad.

El Papa Juan Pablo II en su homilía **El Evangelio del Trabajo**, en Barcelona el 18 de noviembre de 1982, dio reconocimiento y elogio a los empresarios por *"su dinamismo, espíritu de iniciativa, voluntad de hierro, sus capacidades creativas y su habilidad para tomar riesgos"*.

Todas estas ventajas del mercado sobre la dirección centralizada, el dirigismo, el intervencionismo y el paternalismo de los socialdemócratas, hicieron a los socialcristianos de la postguerra adoptar la economía social de mercado, basada en el ordo-liberalismo o neo-liberalismo de la escuela de Friburgo, como su programa de acción en el campo económico con los resultados conocidos como *"el milagro alemán"*. Esta política llama a los gobernantes a establecer, facilitar y mejorar el orden del mercado como la base para el desarrollo económico, como la base para que el hombre pueda cumplir a cabalidad con la obligación a la que lo llama su conciencia de justicia social, obligación, que lo llama a practicar la virtud personal del amor al prójimo y a colaborar en establecer un orden social apropiado para alcanzar el bien común. Como nos lo dice la Comisión de Laicos sobre la Enseñanza Social de la Iglesia y la Economía de los Estados Unidos en su obra **Hacia el Futuro** (Nueva York, 1984): *"La Enseñanza Social de la Iglesia nos mueve hacia instituciones efectivas para los derechos humanos y para el desarrollo económico. Los pobres del mundo claman por libertad y pan. Oyendo sus lamentos nos comprometemos a venir en su ayuda con asistencia concreta y con ideas probadas en la realidad"*. Lo primero (la asistencia concreta) es nuestra obligación personal a la virtud del amor. Lo segundo es nuestro llamado a establecer órdenes sociales eficientes para la solución de los problemas económicos. Para el establecimiento de ese orden social nos dice el **Concilio Vaticano II** *"Es preciso, por el contrario, que en todo nivel, el mayor número posible de hombres puedan tomar parte activa en la dirección del desarrollo. Asimismo, es necesario que las iniciativas espontáneas de los individuos y de sus asociaciones libres colaboren con los esfuerzos de las autoridades públicas y se coordinen con éstos de forma eficaz y coherente"* (Constitución sobre la Iglesia en el Mundo Actual, 65).

El liberalismo, como concepción económica de la eficiencia de los mercados espontáneos, es pues compatible y complementaria en la realización

práctica del pensamiento valorativo social-cristiano. Porque para amar al prójimo como se debe a causa de su dignidad y nuestra solidaridad social, no necesitamos ser irracionales, al contrario, nuestro amor será de mayor beneficio para los otros hombres en el tanto más eficaces sean nuestras acciones y mayores sean los estímulos para así realizarlas.

Agosto 1985

LA SEGURIDAD SOCIAL Y NUESTRA RED MINIMA DE PROTECCION

En las sociedades democráticas de fines del siglo XX, una parte considerable de la distribución del ingreso, se realiza como contra partida a la valoración que las personas otorgan a la participación de cada individuo en el proceso productivo. Esta relación entre ingreso individual y participación en la producción, rompió con la tradición milenaria del estatuto: en las sociedades antiguas se participaba del ingreso en virtud de la posición (hereditaria, militar o religiosa) y sin consideración al valor asignado por los consumidores al esfuerzo productivo. La nueva relación introdujo estímulos para producir y progresar y generó movilidad social, antes ausentes en la sociedad y sus frutos han sido claramente beneficiosos, especialmente para las grandes mayorías antes imposibilitadas de avanzar en su posición social y en su disfrute del progreso material. Pero por supuesto, el costo de esta nueva relación social se produce al menos en dos campos: la difícil situación de quienes por diversas condiciones no avanzan con el proceso y la frustración de los que pretenden atinar el poder político y el poder económico para disfrutar desproporcionadamente de la riqueza nacional y del poder para así definir la posición (estatuto) de los demás.

Para atender el primer problema se han venido desarrollando diversas instituciones. Unas de ellas buscan garantizar igualdad de oportunidades, mediante la configuración de reglas generales de conducta justa, que impidan la coacción entre individuos privados y la arbitrariedad estatal y mediante la difusión de la educación, para que todos podamos participar de la herencia cultural y técnica. Otras instituciones tienen por finalidad garantizar que todos los miembros de la sociedad disfruten de un mínimo de ingreso, con independencia de su contribución al proceso productivo. La Seguridad Social es fundamental en el logro de ese objetivo. El conjunto de todas estas instituciones

constituyen la red mínima de protección social que todos debemos tejer para realizar la justicia social.

El nivel en el que esta red se ubica, depende del grado de desarrollo alcanzado por una sociedad específica y ese nivel va aumentando con la generación de riqueza. En la determinación de los recursos utilizados para construir esta red de protección social, debemos guardar equilibrio entre las necesidades presentes y las posibilidades de inversión para aumentar la riqueza futura. También debemos guardar un equilibrio entre la solidaridad para con los conciudadanos más necesitados y la necesidad de mantener estímulos para el trabajo y el ahorro. Y por supuesto, debemos hacer el uso más eficiente posible de los recursos destinados a tejer esta red, pues de ello dependerá el nivel de justicia social alcanzado.

Por ello, no debemos tener temor a buscar en todo momento, formas para mejorar las instituciones dedicadas a este propósito.

Siendo la seguridad social institución clave para alcanzar la justicia social, es indispensable que con imaginación y arrojo, busquemos formas para su perfeccionamiento y eficiencia. En el campo de la protección por pensiones, es indispensable progresar extendiendo su cobertura, pues actualmente un 48% de los ancianos ni trabajan ni tienen ingreso por pensiones. Las pensiones del régimen no contributivo sólo han aumentado de 22.975 ancianos en 1975 a 25.582 en 1985 y las madres solas, jefes de hogar, carecen de protección para casos de invalidez. En el campo de la salud, es necesario buscar diversas alternativas para mejorar los servicios, humanizar la relación médico-paciente y dar participación en el manejo de los centros de salud, a su personal y a los asegurados. Libre elección médica, contratación de servicios con grupos profesionales que los brinden, diferenciación de sistemas para grupos de asegurados con diversas posibilidades, son esquemas que debemos explorar para buscar descongestionar los servicios, impedir que las citas se otorguen a varios meses plazo, asegurar el suministro de los medicamentos necesarios y evitar que el trato a los asegurados no se distinga, en muchas ocasiones, del que otorga el veterinario al ganado en una manga del corral.

El progreso en estos campos será imposible si se pretende mantener la concentración imperial de poder en el Presidente Ejecutivo y si se desean utilizar los recursos de la Caja, para otros fines de la Administración Pública.

Claro está que los verdaderos avances de la justicia social, tejiendo la red mínima de protección para que se cierren los huecos por los que caen ciudadanos desprotegidos y elevando su nivel de asistencia, va en contra de los deseos de quienes arrogantemente quieren volver al estatuto y recibir de la sociedad no en relación al valor de su esfuerzo, sino en razón de su poder político. Peor para ellos. La conciencia social moderna no es compatible con los principios de la Corte de Versalles. Los principios del nacional-socialismo

(Hitler) y del comunismo (Stalin) para reimplantar el estatuto no pueden ya engañar a los pueblos. Quienes ocultan esas intenciones con diversos ropajes, ya a fines del siglo XX, tampoco podrán engañar por mucho tiempo a sus conciudadanos, que cada día adquieren mayor conciencia de la necesidad de alcanzar la justicia social, mediante el uso eficiente de los recursos y el progreso.

Junio 1987

EDUCACION Y JUSTICIA SOCIAL

Para obtener el mayor fruto de cada individuo, la sociedad debe velar por su educación, ya que en gran parte la productividad del trabajo depende de la capacitación que al hombre se le haya brindado. La paz en una sociedad libre, sólo se Puede alcanzar si cada uno de sus miembros reconoce la situación en que se encuentra como producto de sus propias circunstancias, y si existen medios para que los más capaces asuman la dirección de las diferentes actividades comunales. Ello sólo se puede conseguir cuando la sociedad asegura la mayor igualdad de oportunidades, compatible con la libertad. Para ello es preciso asegurar a todos los individuos el derecho a gozar de una educación que les brinde los conocimientos que la humanidad ha ido adquiriendo, y que no deben ser posesión de unos pocos, sino que por su naturaleza, son herencia de toda la colectividad.

Pero en cuanto más se valore la influencia de la instrucción sobre la mente humana, más evidente se hacen los riesgos que implicaría entregar esa función al cuidado exclusivo de los gobernantes. En este campo, como en tantos otros, la actividad estatal debe ser supletoria a la de los hombres particulares y sus organizaciones sociales intermedias.

Lo anterior es totalmente acorde con la doctrina de la iglesia. En su "Declaración sobre la Educación Cristiana de la Juventud", el **Concilio Vaticano II** ha declarado:

"Puesto que los padres han dado la vida a los hijos, tienen la gravísima obligación de educar a la prole, y, por tanto, hay que reconocerlos como los primeros y principales educadores de sus hijos. Este deber de la educación familiar es de tanta trascendencia, que, cuando falta, difícilmente puede suplirse".

"La familia es, por tanto, la primera escuela de las virtudes sociales, que

todas las sociedades necesitan".

"El deber de la educación, que compete en primer lugar a la familia, requiere la colaboración de toda la sociedad. Además, pues, de los derechos de los padres y de aquellos a quienes éstos les confían una parte de la educación, ciertas obligaciones y derechos corresponden también a la sociedad civil, en cuanto a ella compete el ordenar cuanto se requiere para el bien común temporal".

"Es necesario que los padres, cuya primera e intransferible obligación y derecho es educar a los hijos, gocen de absoluta libertad en la elección de las escuelas. El poder público, a quien corresponde amparar y defender las libertades de los ciudadanos, atendiendo a la justicia distributiva, debe procurar distribuir los subsidios públicos de modo que los padres puedan escoger con libertad absoluta, según su propia conciencia, las escuelas para sus hijos".

En el ejercicio de esta función de "colaboración" con la educación, la sociedad debe procurar la mayor excelencia en sus tareas de instrucción y de formación. Dificilmente podría este objetivo lograrse si se centraliza todo el proceso educativo, eliminando en las múltiples decisiones sobre contenidos, métodos, autoridad y valores, la participación de padres de familia, directores y educadores.

La multiplicidad de conocimientos y la riqueza cultural y técnica de nuestra herencia social, impone seleccionar las materias y temas que se deben enseñar. Sólo una gran diversidad de posibilidades abre campo a una formación múltiple, estableciendo amplias posibilidades de selección a los padres de familia. Por eso la descentralización y la participación en los esfuerzos educativos son indispensables en la sociedad actual.

La universalización de la educación formal, obliga a que existan tantos centros de enseñanza que es imposible realizar centralizadamente el control de la calidad de sus instrucciones. La búsqueda de calidad en la educación, obliga a la descentralización y a la participación.

Sin calidad en la educación, sin diversidad de opciones al alcance de los padres de familia, la educación deja de ser un instrumento adecuado para alcanzar la igualdad de oportunidades; la red de protección social se desgarra y la justicia social sufre. Por ello no debemos tener temor a abrir la educación formal a la participación y a permitir que los padres de familia, educadores y directores contribuyan a elevar su calidad y su diversidad. No se puede lograr el progreso educativo necesario, si no se brinda oportunidad a la participación que incentive al maestro. No es posible que a las comunidades y a los educadores, les quede la posibilidad de participar sólo en la decisión sobre el color con que se pinten los edificios.

Junio 1987

EDUCACION Y PARTICIPACION CRITICA

Al reflexionar sobre la compleja problemática de nuestra sociedad y las posibilidades educativas de afrontar sus desafíos, surge como cuestión primera y esencial, responder a la interrogante sobre qué tipo de hombre queremos formar y qué tipo de sociedad queremos construir para determinar luego, a la luz de esas concepciones del hombre y de la sociedad, las características de una educación que nos permita, como factor coadyuvante, alcanzar esos ideales.

Esto nos conduce a una situación dilemática sobre la que los costarricenses debemos pronunciarnos.

Si concebimos al hombre como a un espectador de la historia, un ser pasivo y de conciencia simplemente receptora, promoveremos una educación paternal y alienante, en la que el educando es el "*pobrecito*" a quien no se plantean verdaderas exigencias académicas y en quien no se estimula una actitud transformadora. Una educación que subestima y minimiza al educador, como persona y como co-forjador del futuro; una educación dirigida exclusivamente a continuar el presente en forma acrítica, robusteciendo incluso sus graves situaciones de injusticia.

Si, por el contrario, concebimos al hombre como protagonista de su destino, creador y transformador de la historia, promoveremos una educación vigorosamente encauzada hacia la definición y consecución de un proyecto que permita la creación e instauración de una realidad de mayor justicia y bienestar. Una educación en la que educadores y educandos como poseedores críticos de sólidos conocimientos científicos, artísticos y tecnológicos y con sustento en arraigados valores éticos, se lancen juntos a la conquista del futuro.

Para quienes creemos que por su dignidad esencial, el principio, el sujeto y

el fin de toda institución social es, y debe ser, la persona humana, la opción ante la disyuntiva planteada es obvia e inobjetable: el hombre en devenir constituye el fin de toda acción educativa y, por lo tanto, la educación no puede ser un simple instrumento de transferencia de conocimientos y valores sin la indispensable exigencia de una permanente actitud crítica y reflexiva; no puede inspirarse en el *"paternalismo"* alienante, sino que debe fortalecerse en el espíritu de *"corresponsabilidad"*, por medio del cual educadores y educandos participan creativamente en la invención y en la reinversión del mundo, cada uno aportando lo mejor de sí mismo, en términos de inteligencia, de experiencia y de solidaridad.

A la luz de estas reflexiones, cabe ahora preguntarse por cuál de esos rumbos se ha orientado la educación costarricense en los últimos años y qué debemos hacer para fortalecer o sustituir esa decisión.

Una observación de nuestra realidad nos muestra cómo, lentamente y sin torcida intencionalidad, nuestra educación ha ido perdiendo su carácter crítico y transformador; se ha alejado de la concepción que ubica al hombre como fin y eje de su quehacer; ha adquirido preocupantes visos de masificación y se ha tornado, en no pocos casos, en inhibidora de la creatividad, maternal y alienante. Así, hoy nos encontramos con una educación que, en gran medida, olvidó las exigencias académicas y disciplinarias que la hicieron grande, que descuidó la formación cívica y moral de los educandos, que desdibujó el papel de transformador y líder que los educadores cumplieron siempre en nuestra historia y que se desbordó por los canales de un *"facilismo"* que anegó sensiblemente la combatividad y el orgullo nacional.

Este giro en la educación costarricense ha engendrado gravísimos males en el tipo de hombre que forja, en la actitud de éste frente a la vida y en su compromiso en la lucha por la solución de los problemas nacionales.

En efecto, contrario a lo que ha sido el impulso gestor de nuestra historia, enfrentamos hoy en Costa Rica la ausencia de una decidida y decisiva participación ciudadana en la conducción de los asuntos nacionales, y en su lugar, encontramos la sombra omnipresente de un estado gigantesco y paternalista que devora y anula al hombre. Se ha variado la actitud de los costarricenses ante los retos de la vida y así, cada día hay más hombres y mujeres que, lastimando irremisiblemente la dignidad esencial de la persona humana, abandonan su papel de forjadores de su destino y extienden sus manos suplicantes a un estado absorbente y castrador de voluntades.

Frente a este desconcertante panorama urge, pues, volver por los fueros de la nacionalidad costarricense y emprender, paralela a la acción política, una firme acción renovadora de la educación costarricense, que fortalezca la formación de hombres aptos para comprender íntegramente al mundo en que viven y capaces de transformarlo en beneficio del conjunto social.

Debemos cuidarnos de no dar cabida a esa concepción paternalista y "*bancaria*" de la educación, que anula el poder crítico y creador del educando y que lo cosifica al convertirlo en simple depositario del saber. Pero con igual celo, debemos cuidarnos de no caer en el espejismo de una educación sin "*contenidos*", en la que sólo interesa el cómo y en la que el logro de conocimientos, actitudes y valores es irrelevante. Ambos enfoques propician la formación del ciudadano pasivo y alienado que, ajeno a la conducción de la sociedad, se inclina minimizado ante un Estado gigantesco que lo aplasta.

Nuestro deber es fortalecer en la educación costarricense el enfoque basado en la participación y para la participación, fundado en el diálogo crítico y creativo y promotor de una acción educativa impregnada de humanismo, que conjugue valores y conocimientos científicos, políticos, morales y éticos y que, llevado al más amplio plano social, permita la creación de una sociedad de hombres que sean verdaderos dueños y artífices de su propio destino.

Mayo 1987

LA UNIVERSIDAD ANTE EL PROCESO DE DESARROLLO

La Universidad, que en la historia contemporánea figura como una de las instituciones más tradicionales de la sociedad, aparece a la vez como la institución más altamente responsable de las profundas transformaciones que hacen de la nuestra, quizá la sociedad más cambiante en la historia del hombre.

Este hecho tan singular, enfrenta a la Universidad y muy en particular a las universidades que se encuentran inmersas en sociedades en vías de desarrollo con el desafío de hallar las sendas que le permitan adaptarse con rapidez suficiente, como para subsistir en medio de todas las transformaciones que ella misma ha generado y, a la vez, impulsar los cambios conducentes a la creación de un mundo nuevo.

Para enfrentar con éxito este desafío, la Universidad costarricense debe remozar aquella finalidad esencial que es la meta unificadora de sus objetivos y funciones: contribuir activamente a la consecución del bien común de nuestro pueblo, sin que ello signifique demérito a la tarea de valor universal, propia de toda universidad cuya acción, por su naturaleza, trasciende el tiempo y el espacio en que ésta actúa.

La Universidad costarricense, fiel a esa finalidad esencial y de cara al reto del desarrollo nacional, debe impulsar sus tareas de estudio, docencia e investigación, concebidas como una búsqueda incesante, inagotable y libre de la verdad, la eficiencia y la belleza, pero no para solazarse vanamente en su simple contemplación, sino para erigidas en fundamento de su lucha por la consecución del bien común.

De esta forma, la Universidad costarricense debe cumplir con celo su obligación de forjar no sólo profesionales sabios e instruidos sino, fundamentalmente, hombres y mujeres que comprendan que, como personas, no existen

sino hacia los otros, no se conocen sino por los otros, no se encuentran sino en los otros y que consecuentemente, entiendan su formación universitaria, no tanto como fuente de bienestar individual, como cuánto de bienestar colectivo de nuestro pueblo.

Para ello, es preciso que a los objetivos universales de formación de profesionales y técnicos superiores, de desarrollo de la investigación científica y tecnológica y de extensión universitaria, las universidades costarricenses incorporen, remozados y fortalecidos, otros objetivos que las vinculen más intensamente con la ingente tarea del desarrollo nacional.

Frente al reto del desarrollo, la Universidad debe fortalecer la naturaleza eminentemente crítica de un quehacer, y forjar así hombres y mujeres que, capaces de analizar permanentemente la realidad nacional, cumplan con la exigencia ética de ofrecer alternativas reales de acción y señalen las necesidades de cambio que en función del logro del bien común permitan una inteligente y justa adaptación de los aspectos políticos, científicos, económicos y sociales a la permanente transformación de nuestra historia.

Es necesario que la Universidad acreciente -a través de la docencia, de la investigación y de la divulgación- ese fecundo papel crítico hacia la sociedad, hacia el Estado y hacia ella misma al que está obligada, por la calidad de los recursos que concentra. Sin embargo, es preciso percatarse que esto nos conduce a un nuevo desafío pues, ¿podrá la Universidad costarricense cumplir con ese elevado papel crítico sin dejar de ser apolítica, autónoma y libre y, al mismo tiempo sin ser ajena al mundo? Sí, si es profundamente sincera y si sostiene y exige dentro de la comunidad universitaria, un decidido compromiso por lograr una plena amplitud de pensamiento y una auténtica vocación por la racionalidad.

La Universidad debe impulsar con renovados bríos las tareas de investigación que ejercitan a los estudiantes en el rigor de la disciplina, de la perseverancia y del análisis profundo, objetivo y sereno y, muy particularmente, debe promover esa investigación de los problemas nacionales que liga las actividades académicas de la cátedra con la realidad, algunas veces sufriente, de un pueblo que, ávido de soluciones, con su esfuerzo sostiene y da vida a la Universidad.

Para fortalecer las raíces democráticas de la institución universitaria y ampliar la base de su contacto cultural con los diversos sectores sociales, sin lo cual sería insignificante su aporte al desarrollo nacional, se debe proyectar la función universitaria más allá del proceso de enseñanza-aprendizaje y de investigación, haciéndola trascender desde sus muros para involucrarla más intensamente y con participación de todos los miembros de la comunidad universitaria, en tareas de extensión y acción social, concebidas de forma tal que no sean dirigidas "*hacia*" el pueblo, sino que realizadas "*con*" él.

Ahora bien, es cierto que la vertiginosa velocidad de los cambios sociales y los imperativos de un país en desarrollo, exigen que la Universidad se transforme y se reoriente, pero ello no significa que toda la tradición universitaria debe lanzarse por la borda, en nombre de la contemporaneidad y la pertinencia. En medio del cambio, debemos fortalecer las constantes esenciales, las certezas básicas, la fe inquebrantable en Dios y en el hombre, en la verdad y en el bien.

Para esta permanencia en medio del cambio, la respuesta es el humanismo, pues el hombre, por mucho que se transforme, sigue siendo hombre y sus problemas siguen siendo profundamente humanos. La Universidad debe insistir en que lo esencial es el hombre, la vida humana, la visión, las perspectivas, los triunfos y fracasos de la historia de la humanidad, dramatizados en forma inigualable, en la literatura, en la música, en el arte, en la filosofía y en nuestra riquísima herencia cultural.

Setiembre 1987

EDUCACION: PARA EL CAMBIO Y LA PARTICIPACION

"La instrucción es el baluarte indestructible de la libertad de los pueblos, el firme apoyo de su tranquilidad, el paladín de sus derechos y la principal causa de engrandecimiento y prosperidad".

Dr. José María Castro Madriz

Creo que los costarricenses hemos tenido una profunda vocación por la educación. Desde 1814, con el concurso del Municipio de San José, cuando establecimos nuestra primera Casa de Enseñanza, hemos dedicado lo mejor de nuestro esfuerzo a mejorar el camino de la educación. Por esto hacemos bien en mantener permanentemente este tema como uno que amerita nuestra mayor dedicación y análisis.

Educar es hacer dos cosas distintas y necesarias ambas instruir y formar. Antiguamente, mediante la instrucción se trataba de traspasar todos los conocimientos. Se pretendía abarcar la totalidad de lo que el género humano, en su historia, ha venido desarrollando para transmitirlo individualmente a cada alumno. En aquellas épocas, el conocimiento de la humanidad se doblaba cada mil años. Hoy se calcula que se duplica cada cuatro años. Actualmente no es posible instruir traspasando la totalidad de los conocimientos, ni siquiera la parte más importante de ellos, ni siquiera la totalidad de un campo muy específico. Vivimos en un mundo en el cual el cambio, el desarrollo, la innovación del conocimiento es la norma para la que debemos prepararnos. En el presente, la instrucción debe ser para aprender a vivir con los cambios y trabajar con ellos, por lo que se hace menos importante la formación en tecnologías específicas, que, en un futuro inmediato, tendremos que dejar de lado y cada vez más, se vuelve indispensable el *"aprender a aprender"*, a adquirir conocimiento para el cambio, para dominar las nuevas tecnologías y los nuevos conocimientos que van a conformar el mundo en el que nos desarrollaremos.

No estamos a muchas décadas de que cada hogar, mediante un instrumento de cómputo, esté conectado a una gran base de datos, de la cual sabrá extraer la información o el conocimiento que en ese momento requiera y de la época en

la cual lo que va a ser fundamental es la posibilidad de llegar a esa adquisición de datos, de saber dónde encontrar, cómo buscar y cómo utilizar esa base de información.

No hablo de futurología, comento de cosas que hoy día sabemos que van a ser normales y de problemas para los cuales hoy día tenemos que empezar a prepararnos.

Entonces se requiere un cambio importante en todo nuestro proceso educativo. Es precisa una modificación importante en este campo de la instrucción. Yo diría que debemos empezar a buscar que nuestro sistema educativo cubra por lo menos tres grandes áreas y las abarque de manera adecuada, para prepararnos para una transformación cada vez más acelerada, para una necesidad cada vez mayor del hombre y de la mujer, de liberarse de ocupaciones tradicionales para entrar en actividades diversas, de innovación de variación, de vivir en el cambio y no del cambio, que es una nueva forma de existir.

Se requiere, en primer lugar, darle prioridad a la enseñanza de los medios de comunicación poderosos que hemos sabido desarrollar, como la escritura, las matemáticas, la computación, no en lenguajes complicados sino en sistemas para trabajar con computadores amigos, de fácil acceso; la gramática, la redacción y la lógica. Todo eso conforma la estructura fundamental del conocimiento generalizado que debemos fomentar en la educación de nuestros jóvenes para el futuro, porque todo esto significa la posibilidad de disponer de un acceso fácil al conocimiento que se desarrolla, a la información disponible, al intercambio con las personas con las que convivimos.

Necesitamos también, por supuesto, una segunda rama en este campo de la instrucción, los principios de la tecnología, no la enseñanza de principios concretos y definitivos de aspectos tecnológicos particulares, sino más bien la facilidad de aprender el modo de hacer la tecnología en términos generales. Es la posibilidad de que la cultura, en los aspectos de la ciencia y de la tecnología, permitan al ciudadano corriente poseer los conocimientos generales, que le permitan adquirir un orden de comprensión de la biología, de la física, de la química y de la economía. El tercer aspecto de la instrucción es la transferencia de conocimientos, del que no podemos prescindir, es la cultura general, las humanidades, la historia, el conocimiento de la evolución del hombre y el de la evolución del espíritu en busca de la libertad.

Pero esa no es toda la educación. Eso es sólo una parte. La educación es también formación. La educación, por ser formación, es fundamentalmente tarea de la familia, responsabilidad de ésta, que se debe desarrollar conjuntamente con la ayuda del Estado y de las sociedades intermedias. En este campo, es imprescindible esa colaboración entre hogar y escuela para enaltecer los valores, para luchar y trabajar; para que los principios fundamentales de la libertad y de la dignidad de cada uno sean vividos y comprendidos por cada

ciudadano; para traspasar las normas generalizadas de buena conducta, que integran el código moral que en cada época vivimos y que deben ser asimiladas, interiorizadas por cada uno de los niños y jóvenes, por los estudiantes en general. Para eso necesitamos fortalecer los vínculos de la vida en familia, de la unidad del hogar. Necesitamos proyectar la fraternidad del hogar a la solidaridad de los hombres para establecer una sociedad en la cual, como dice Juan Pablo II en su Encíclica **Sollicitudo Rei Socialis**, la solidaridad se convierta en el camino para el desarrollo y la paz. Es urgente levantar, profundizar, interiorizar los valores de la patria, los sentimientos de amor al terruño, de amor por lo nuestro, de respeto a las instituciones, de solidaridad con nuestros hermanos. Con la formación debe nuestra educación luchar porque la escuela y el colegio sean fuente de conocimiento de las normas, reglas y costumbres del derecho dentro de los cuales nos desenvolvemos en sociedad.

Igualmente, dentro de esta parte de la formación, debemos dar una importancia muy grande a la educación física y al cuidado de la salud, a desarrollar en el joven la inclinación al deporte, a desarrollar en el joven sus inquietudes hacia el buen trato a su propio cuerpo, al desarrollo del edificio en el que se desenvuelve su alma, al conocimiento de los principios de nutrición, de salud mental y física, que le van a permitir vivir mejor en la sociedad para lograr el desenvolvimiento de sus propias potencialidades.

Para cumplir con estos objetivos creo que la discusión sobre los mismos, que siempre ha estado presente en la educación costarricense, debe seguirse dando. No creo que esta discusión esté terminada.

Importantes problemas surgieron allá en 1973 con los cambios en nuestro sistema educativo que planeó la Ley Fundamental de Educación que derogó el Código de Educación, que se había promulgado en la administración Calderón Guardia, cambios que se fundamentaron en la concepción de que nuestra educación, en esa época era memorística, autoritaria e intelectualista.

Hace unos cuatro años, en un seminario sobre asuntos de educación en el que participé, escuchaba a don Enrique Góngora criticar y dar con su agilidad y humor, los ejemplos de cómo no había uso de la memoria en una educación. En aquel momento, no se había dado aún el caso, pero ahora podemos referirnos a él: los costarricenses no saben qué se celebra el 15 de setiembre. Agregaba Don Enrique que no podía haber una educación autoritaria en la cual, el maestro y el director de escuela, tienen cada día menos poder dentro de su aula y que tampoco, puede ser intelectualista una educación, en la que los contenidos humanísticos han sido cada vez más vacíos.

Ahí no radicaba el problema, ni se podía encontrar la solución al mismo simplemente apelando al cómo: cómo enseñar, cómo educar, cómo transferir los conocimientos; olvidándonos del qué, qué instruir, qué valores promover.

Desde hace muchas décadas vinimos en Costa Rica sufriendo un proble-

ma, que se notaba menos cuando la evolución del conocimiento era más lenta, pero que hoy se ha convertido en una traba que impide el desarrollo de un proceso adecuado en el sistema educativo, como es la uniformidad. Hemos buscado ser más uniformes. Todos los programas deben ser iguales, cualquiera que quiera establecer una institución privada, debe buscar cómo dar los mismos contenidos y eso es imposible porque tenemos demasiados conocimientos que transmitir y entonces, en lugar de buscar la uniformidad, debemos en todos los campos lograr la diversidad que le permita a los padres escoger la escuela, al menos en los centros urbanos donde hay más población; escoger el centro educativo al que deben mandar a sus hijos, dependiendo de los contenidos específicos y del balance curricular que cada institución establezca, con un mínimo de la estructura fundamental en los campos de la instrucción y formación a que antes me referí.

Frente al volumen del conocimiento y a la velocidad del desarrollo del mismo, la uniformidad se convierte en una práctica absolutamente inconveniente.

También, tenemos un grave problema por la falta de participación en educación. La reforma fundamental de la educación costarricense debe ser que, así como debemos educar para vivir en el cambio, es imperativo educar participativamente y modificar nuestras instituciones para buscar nuevas formas de que nuestras posiciones y nuestros conocimientos se tomen en cuenta cada día más. Debemos hacer posible que nuestros puntos de vista tengan un peso propio.

La velocidad de transferencia de la información nos va a hacer posible una participación cada vez mayor. No está lejano el día en que sea posible votar desde nuestras casas, por medio del computador, para definir si queremos uniforme único, bachillerato, nuevos impuestos o cambios en la ley de inquilinato. El potencial que así se podrá desarrollar no podría lograrse si el joven no es educado participativamente, para que intervenga. Para esta educación participativa, es fundamental la intervención de los padres de familia, maestros y director de cada unidad escolar en el manejo de esa unidad. Esta vinculación de la escuela y el hogar es urgente, prioritaria. Por esto creo que debemos comenzar a experimentar en algunos cantones, reviviendo lo que fue en el pasado nuestro esquema educativo con anterioridad a las reformas de don Mauro, cuando la educación estaba en manos de municipios. Así sería posible descentralizar no sólo la parte administrativa del proceso, sino la educativa, para que las comunidades ejerzan gran influencia en determinar los contenidos, los métodos y el sistema disciplinario. En distintos cantones las características las determinan sus vecinos según su mayor necesidad.

Y eso nos daría más oportunidad de tener más centros donde probar cosas distintas y nuevas y de los cuales se podrían copiar los mejores resultados para

que, dentro de una sana competencia de comunidades, se adopte el mejor sistema para transferir educación a nuestros hijos, con lo que podría surgir un gran movimiento ascendente en nuestro sistema educativo.

Finalmente, quisiera señalar como problema adicional de la educación, la falta de incentivos. Uno de los descubrimientos más extraordinarios de la historia del hombre, en el que se ha puesto de manifiesto interés durante los últimos doscientos o trescientos años, es que cuando hay algún estímulo, cuando doy a los demás, logro recibir más para mí; cuando se establece un esquema en el que se retribuye a la persona por su esfuerzo en hacer crecer la cantidad de bienes materiales y espirituales de todos, se produce un cambio importante en el espíritu del hombre y en sus actitudes, que permite una revolución aceleradísima del desarrollo y del crecimiento. Si todos estamos simplemente peleando para ver cuál pedazo de tortilla nos toca, no tenemos interés en luchar porque crezca la tortilla, que es la única manera de que a todos nos corresponda un pedazo mayor. Y el incentivo establece ese estímulo, nos señala ese mecanismo, que ha sido el gran acicate de tremendo avance de la humanidad en los últimos siglos y que no lo tenemos en educación. El maestro no tiene beneficio personal alguno, fuera del de muy importante la tranquilidad y la felicidad de su espíritu cuando da más, cuando entrega una hora adicional, cuando dedica más tiempo a un muchacho o a una niña, cuando prepara mejor la lección, cuando estimula mejor los valores, cuando forma más apropiadamente con su ejemplo.

Esto no es bueno, no es una manera adecuada de estimular la excelencia y la calidad de la clase, porque en un sistema centralizado y uniforme es imposible establecer un método de incentivos. Si nos acogemos aun sistema descentralizado, desconcentrado, donde no hay necesariamente uniformidad, donde sólo haya unas pautas mínimas generalizadas, sí podemos buscar un proceso de excelencia. Esto nos permite desde ya mejorar la posición del maestro, que no es justo que hace apenas siete años un educador ganaba una quinta parte de lo que percibe un diputado y hoy recibe una undécima parte de lo que obtiene un diputado. No es justo que su posición haya decaído en esa forma. Creo que es indispensable un esfuerzo de la sociedad para, progresivamente, mejorar los niveles de vida del educador, como tenemos que mejorar la condición de vida del médico que trabaja en la Caja y de los grupos profesionales que laboran en el Estado y que han visto disminuir muy sensiblemente su nivel de vida durante esta década.

Todo esto me lleva a decir que educación y salud siguen siendo prioridades en la preocupación del costarricense y que estaba muy equivocado el Presidente Arias cuando, al inicio de su administración, señalaba que ninguno de esos campos era ya preocupación.

Mayo 1988

LIBERTAD DE TRABAJO

El Artículo 56 de nuestra Constitución Política caracteriza a la "*Libertad de Trabajo*" como un derecho del individuo: el trabajo es un derecho individual. Tal es el tema que vamos a desarrollar. A ese derecho individual la Constitución le atribuye algunas connotaciones alrededor de las cuales quiero hilvanar dos grandes capítulos. También la Constitución señala que el trabajo es una obligación de la sociedad, por lo que el Estado debe procurar que todos tengan ocupación. Pero no simplemente eso, sino que señala cuatro características a esa ocupación que el Estado debe procurar que todos tengan: que sea honesta, que sea útil, que sea debidamente remunerada y que se dé en condiciones que no menoscaben la dignidad o la libertad del trabajador.

Además, establece el Artículo 56 que el Estado debe garantizar el derecho a la elección del trabajo.

Frente a estas expectativas sociales y a estos buenos deseos constitucionales para la vida del hombre en sociedad en el campo de la ocupación, ¿cuáles son los problemas más serios? Podemos catalogarlos en dos grupos. Me refiero a los dos capítulos que mencioné.

El primero es el de los "*monopolios de demanda*" y corresponde a las condiciones que crean los demandantes cuando poseen y utilizan una acumulación de poder tal, que pueden violar el derecho de trabajar de las personas que ofrecen su esfuerzo.

El segundo es el de los "*monopolios de oferta*", que corresponde a condiciones que impiden la competencia por acciones de los oferentes de trabajo. Se trata de acciones que tienen como propósito aparente, defender los intereses de los empleados, pero que en realidad van dirigidas contra sus competidores potenciales como oferentes de trabajo.

El caso extremo de un monopolio de demanda de trabajo es el Estado Socialista. Este, dueño de los medios de producción, se convierte en empleador único. En tal caso, cada uno de los ciudadanos sólo tiene oportunidad de ofrecer su trabajo a un ente único: el Estado. Dentro de este tipo de sociedad las posibilidades de esfuerzo personal frente a la naturaleza, en coordinación con otros hombres y utilizando el acervo cultural y técnico desarrollado por la sociedad, se limitan a las tareas que se puedan desempeñar en el Estado, dueño de todos los medios de producción. Esto se da independientemente de la forma jurídica que el Estado utilice y de la forma administrativa con la cual se lleve adelante el proceso productivo. Aun cuando nos encontráramos en una sociedad en la cual se les adjudicara a las empresas ciertas áreas o esferas de independencia administrativa y técnica con capacidad de tomar decisiones, incluso en cuanto a la contratación de su personal, se sigue un esquema de planificación central, las limitaciones son similares. Esto se explica porque en el plan del Estado radica la asignación de los factores de la producción a las diversas labores. Así, al asignarse toda la utilización del trabajo al Estado, éste es el único que decide las condiciones en las cuales va a emplear el potencial humano de cada uno de sus sujetos políticos y tiene que decidirlo para cada caso concreto. Esa es la condición extrema clara de un monopolio en el campo de la demanda de trabajo total y completo y ella implicaría, obviamente, la imposibilidad de que se dé, como una vivencia social, la libertad del hombre en lo que se refiere a su trabajo: a sus posibilidades de ofrecer y de poder escoger la forma a través de la cual, va a ganarse el pan de cada día.

A menudo se nos presenta como paradigma a los estados socialistas porque éstos no sufren uno de los problemas y uno de los flagelos sociales más serios (probablemente el más serio del siglo XX) cual es el desempleo. Se argumenta que, en los estados socialistas, aunque no haya libertad de escogencia para trabajar, hay una libertad real de encontrar trabajo para todos.

La respuesta a este enfrentamiento es muy sencilla. Lo es porque en verdad no cabe discutir que en los regímenes de esclavitud total no hay desempleo debido a que todos son empleados como esclavos. Esos regímenes tienen el monopolio de la demanda del trabajo. De ahí que la virtud que ésta alega, que en ellos no hay carencia de desempleo, es exactamente equivalente a defender la esclavitud como institución, en virtud de que a través de ese mecanismo se puede tener ocupada a toda la gente.

Las relaciones entre la libertad de trabajo y otros derechos humanos se dificultan conceptualmente cuando la libertad como posibilidad de escogencia, sin coacción, se quiere interpretar como libertad frente a las necesidades; no como libertad para estar en el medio tratando de encontrar la mejor manera de llenar las necesidades, sino como libertad en el sentido de poder deshacerse de las necesidades y de las ligaduras. Cuando decimos que el hombre, para ser

libre, tiene que tener una cantidad de riqueza, confundimos libertad y riqueza; confundimos libertad como la esencia del ser humano en el sentido en que lo expresaba don Alfonso Carro, y riqueza como la acumulación de bienes que se obtiene con el esfuerzo del trabajo desempeñado en el tiempo. La libertad no puede asegurar riqueza; la riqueza proviene en mucho del azar, porque estamos en un medio que básicamente desconocemos. El hombre es fundamentalmente ignorante de sus circunstancias: conoce algo de ellas pero nunca lo suficiente para saber, en lo concreto, en lo particular y con certidumbre, cuáles van a ser las consecuencias que van a seguirse de ciertas acciones dentro de las normas de conducta que adopte una sociedad para organizarse. Nunca va a poder determinar para cada caso concreto cuáles van a ser esos resultados. Ni siquiera el gobierno totalitario y la planificación central que deciden a priori qué es lo que le toca a cada uno y qué es lo que debe dar cada uno, pueden determinar el resultado del caso concreto, pues están sujetos a todos esos designios de la naturaleza y a todos los acontecimientos y cambios en el mundo tecnológico que están totalmente fuera de las posibilidades de previsión. Una de las cosas que no podemos predecir es, por ejemplo, el desarrollo del mismo conocimiento. La libertad como ausencia de necesidad sólo la podríamos obtener en el cielo, o sea, en un mundo en el cual el hombre esté desligado de la naturaleza y no tenga necesidades. La libertad como ausencia de coacción es una posibilidad real que permite a cada persona actuar para hacerse y darse su vida, pero que no garantiza ningún resultado (riqueza). El hombre actúa en un mercado libre de trabajo conociendo las reglas del juego, pero el resultado depende, no sólo de esas reglas y del esfuerzo propio, sino también del azar como en una mesa de naipes.

Alrededor de estos conceptos se ha presentado una discusión que en mucho es semántica, pero que tiene algunas características de fondo. Me refiero a la discusión sobre si lo importante de la libertad de trabajo es el desligar el trabajo del concepto de mercadería: afirmar que el trabajo no es una mercadería. Esto, que es básicamente semántico, envuelve parte del problema que tiene que ver con esta relación entre libertad de trabajo y libertad de necesidades.

La libertad de una persona no debe entregarse al dominio arbitrario de otra; de ahí que, si cada hombre puede obligarse en las relaciones del trabajo, no puede permitirse que caiga bajo el dominio de otro, vendiéndole sus servicios por toda la vida.

El contrato de empleo que gobierna las relaciones entre empleadores y empleados, en una sociedad libre, no ata a ninguna de las partes por un espacio de tiempo determinada

En el sistema del derecho común se conoce como un contrato voluntario; cualquiera de las partes puede ponerle fin a su voluntad, en ausencia de una

estipulación contraria. Y de existir esa estipulación, ella no implicaría más que una obligación pecuniaria de parte de quien la quebrante.

Los trabajadores no violan ningún principio legal de la sociedad libre cuando en forma conjunta o individual dan por terminado uno de esos contratos, por no estar satisfechos con los salarios y otras condiciones del empleo. No existe, en consecuencia, motivo alguno para impedir los derechos a la huelga y al paro que consagra, por ejemplo en Costa Rica el artículo 61 de la Constitución, siempre que, como ese mismo artículo lo indica, se excluya de los mismos todo acto de coacción o de violencia.

En el campo del trabajo también debe existir un mercado libre. Existe un mercado libre cuando los compradores y vendedores voluntarios de cualquier bien o servicio, tienen libertad para dar vigencia a términos y condiciones de intercambio que les resulten mutuamente satisfactorias. Al afirmar que con relación al trabajo debe existir un mercado libre, no se quiere decir que el trabajador deba ser considerado como una mercancía. El hombre no es legalmente una mercancía desde que fue abolida la esclavitud, y naturalmente no lo ha sido nunca (ni puede serlo). Pero los servicios que el hombre vende, llámese asistencia médica, asesoramiento legal o simplemente trabajo manual, son evidentemente una mercancía, en el sentido de que se venden y se compran en el mercado. Para asegurar la dignidad de los hombres que intervienen en ese mercado, debe garantizárseles la libertad a fin de que la competencia permita aprovechar el fruto de su esfuerzo de la mejor forma posible y entregue a cada trabajador, una remuneración igual al valor social de su producto.

Hablemos ahora brevemente de la otra vertiente de los problemas relacionados con la libertad de trabajo. Por ejemplo, del problema del monopolio de la oferta. En este campo se destacan tres instituciones sociales que por sus características tienden a causar problemas para la existencia de una verdadera libertad de trabajo. Ellas son: 1) Los sindicatos; 2) Los colegios profesionales; 3) Otras licencias para ejercer ocupaciones.

Con respecto al papel que juegan los sindicatos, quiero hacer énfasis en dos aspectos. Digamos que quiero partir de dos premisas.

La primera es que la libertad de asociación debe garantizar el derecho de formar sindicatos. Si el hombre es libre, si el hombre tiene el derecho natural a la propiedad, si el hombre tiene el derecho natural a la Contratación, lógicamente debe tener el derecho natural a unir sus esfuerzos con otros hombres para realizar conjuntamente una faena, un objetivo común que ellos se habían propuesto: en este sentido el sindicato no es sino una manifestación de la libertad de asociación de individuos en busca de un objetivo común. Ya sea el objetivo conseguir una mejor negociación con las empresas, o sea el de obtener mejores condiciones de higiene o de salud en el trabajo, o el de lograr mejores salarios; el asociarse para perseguirlo es totalmente válido en un

sistema que respete los derechos naturales del hombre.

La segunda premisa es que, tal como lo expresé antes, por ser el trabajador una persona, un sujeto de derecho en sí mismo y no sólo un objeto de derecho, lo que corresponde a una mercancía es el servicio que el hombre presta. Por lo tanto existe la plena posibilidad de que el hombre, como trabajador, deje voluntariamente de prestar ese servicio. Esa libertad de dejar de prestar un servicio da por supuesto otra característica que debe quedar clara y es la de que no hay razón alguna por la cual la huelga deba estar proscrita. O sea, el hombre que no quiere trabajar, que quiere cortar su relación de trabajo debe tener el derecho a cortar esa relación de trabajo y si lo quiere hacer en grupo, debe tener el derecho a hacerlo en grupo a través de su asociación. Estas dos premisas las quiero dejar claras para que, al comentar los problemas que ofrecen los sindicatos en determinadas vivencias históricas para la libertad de trabajo, no haya malas interpretaciones. Quiero dejar claramente señalado que no veo objeción alguna, desde el punto de vista de la libertad, a la existencia de los sindicatos ni a la existencia del derecho de huelga.

El problema con relación a los sindicatos, proviene de algunas características que estas asociaciones han adquirido en las sociedades occidentales. La principal y la más grave de esas características es el derecho coactivo que se ha otorgado a los sindicatos al permitirseles actuar coartando la libertad de otros individuos en la sociedad. La defensa de la libertad política como un derecho natural del hombre implica, como algo absolutamente necesario, el monopolizar la coacción como un atributo que sólo corresponde al Estado.

Dar poderes coactivos a los sindicatos significa, ni más ni menos, el permitir la existencia de ejércitos privados dentro de un determinado país. Es permitir a las asociaciones el ejercicio de la fuerza. El poder coactivo que se les ha ido concediendo a los sindicatos, se manifiesta muy claramente como el derecho de impedir a otros seres humanos el trabajo. Esto ocurre principalmente en dos casos. Uno se da cuando a los sindicatos se les concede el derecho de objetar el derecho de las personas al trabajo, cuando ellas no están afiliadas. Otro es cuando se admite que los sindicatos tienen la facultad de ordenar que ninguna persona trabaje cuando ellos así lo determinan. En estos casos es indudable la grave coacción que se ejerce contra la libertad de trabajo, por parte de los sindicatos como entes intermedios.

El primero de esos casos de coacción se da, cuando los sindicatos gozan del derecho de obligar a las personas a estar sindicalizadas, para ejercer un determinado trabajo. En estos casos, no sólo se viola la libertad de trabajo de las personas, a las cuales se les limitan sus alternativas para poder llevar a cabo su tarea productiva, sino que adicionalmente se viola también la libertad de asociación, que en uno de sus aspectos importantes es libertad de incorporarse o no a una determinada asociación.

El segundo de esos casos, lamentablemente frecuente, es el que permite impunemente a los sindicatos usar la violencia, incluso la violencia física; se utiliza el garrote para imponer condiciones que ellos consideran favorables al grupo.

Estos son casos muy evidentes de coacción ejercida por entes distintos al Estado, el cual debe concentrar la coacción, específicamente para impedir que otros miembros de la sociedad la usen unos contra otros. De esta forma, el uso del poder coactivo por parte de los sindicatos atenta contra el propósito fundamental de concentrar la coacción en el Estado, que es la defensa del derecho humano por antonomasia: el derecho que tiene cada uno de los miembros de la sociedad de vivir racionalmente, dándose su propia vida. Derecho que en última instancia, más que un derecho es el principio moral del hombre como ente ético.

Las argumentaciones en contra de los poderes coactivos de los sindicatos no constituyen argumento alguno en contra de la libertad de asociación. Sólo se dirigen contra el abuso que una asociación libre puede ejercer en contra de otras asociaciones o individuos, coaccionando sobre ellos. La principal función del Estado con respecto a las asociaciones privadas, tal como en lo que se refiere a su actuación frente a individuos, consiste en impedir que sean violados los derechos de las personas. Siempre que un Estado permita a las asociaciones incurrir en transgresiones que están vedadas a las personas individuales, como ha ocurrido en el caso de los sindicatos, lo que en verdad hace es delegar su poder gubernamental en estas asociaciones.

Al final, esa confusión de atribuciones significa la abolición de una sociedad libre y la desaparición de todas las asociaciones auténticamente libres y voluntarias: incluso aquellas que al comienzo se vieron beneficiadas por los privilegios especiales.

Los sindicatos no pueden ser suprimidos en un mercado libre de trabajo, ya que son realizaciones del derecho de libre asociación; no lo pueden ser sin que resulte seriamente comprometida la misma sociedad libre, como tampoco pueden prohibirse las huelgas cuyo propósito sea mejorar la situación de los huelguistas, pues se trata del ejercicio del derecho que las personas tienen a rechazar la continuación de una relación, que no es satisfactoria. La interrupción pacífica y voluntaria del contrato de empleo, a la que se denomina huelga, forma parte integrante de la libertad personal. Cuando los trabajadores forman una organización o se afilian a ella, y le delegan la función de llegar a arreglos sobre los términos y condiciones de empleo, proceden perfectamente de acuerdo con la teoría de una sociedad libre. También es así en el caso de que los trabajadores den instrucciones a su organización para que hagan los reclamos que consideran justos con respecto a los salarios. Así como los actores y escritores pueden contratar agentes para que hagan arreglos relativos a la venta

de su trabajo, pueden hacerlo los trabajadores comunes. No hay nada contrario a la formación de sindicatos en un mercado libre de trabajo. Con el fin de mantener ese mercado, sólo es necesario impedir que una de las partes, o terceros, impongan las condiciones del contrato de trabajo a los compradores y vendedores del servicio. En una sociedad libre es requisito necesario para la libertad de trabajo que se declare ilícita la coacción, tanto si se emplea a favor como si se emplea en contra de alguna organización libremente constituida, bien sea de patronos o de trabajadores. Debe aplicarse estrictamente el principio de que *"el fin no justifica los medios"* y de que los objetivos sindicales, por más meritorios que sean, no justifican que se les exceptúe del cumplimiento de la ley.

Los sindicatos pueden desempeñar su función útil y provechosa en el proceso de fijación de salarios sin que sea necesario el poder coactivo como el descrito. En primer término, cabe siempre la posibilidad de elegir entre incrementos de salarios por una parte, y por otra beneficios alternativos que los patronos puedan proporcionar al mismo costo, si bien tan sólo en el supuesto de que todos o la mayoría de los trabajadores se mostrasen dispuestos a aceptarlos con preferencia a una paga adicional.

Existe también el hecho de que la posición relativa del individuo en la escala de salarios, es con frecuencia casi tan importante para él como su posición absoluta. En cualquier organización de tipo jerárquico es muy conveniente que las diferencias de remuneración entre los distintos empleos, así como las reglas de ascenso, sean aceptadas como justas por la mayoría.

El modo más efectivo de asegurar tal consentimiento consiste, sin duda, en la aprobación del esquema general mediante negociaciones colectivas en las cuales tengan representación los distintos intereses. Inclusive desde el punto de vista del empresario, o en general del patrono, sería difícil concebir otro procedimiento mejor que el sindicato para conciliar todos los intereses que en una organización de gran escala, se han de tener en cuenta para llegar a una satisfactoria estructura de salarios.

Otro problema que nos plantean los sindicatos mediante este tipo de acciones, frente al mercado de trabajo y frente a la libertad de trabajo, se relaciona con el efecto que tienen las posiciones de los entes sindicales cuando tratan de llegar más allá de los salarios que podrían pagarse por el trabajo, según la ponderación de la sociedad en la determinación de los precios de equilibrio. Esto, que ocurre usualmente, tiene dos tipos de consecuencias.

La primera consecuencia es que si se aumentan los salarios por encima de lo que pueden permitir en un determinado momento los niveles de productividad, la tecnología, las condiciones de riqueza acumulada de una sociedad y las preferencias de consumo, el resultado es la imposibilidad de ofrecer empleo a todas las personas que necesiten o deseen trabajar, lo cual tiene como efecto el

desempleo. Bien sabido es que una de las causas del desempleo es la contratación de salarios en términos no compatibles con las realidades técnicas y con las realidades productivas de una determinada economía. Es en este caso cuando la acción de los sindicatos, en vez de tener como consecuencia una acción eficaz frente a los intereses de los patronos, o de quienes proporcionan empleo, se convierte en una consecuencia contraria a los intereses de los otros trabajadores. Y el costo de un movimiento sindical excesivo en sus demandas, logradas por apoyos políticos o de coacción para obtener condiciones de trabajo para un grupo determinado de personas en una sociedad por encima de sus posibilidades, lo pagan a fin de cuentas, los otros trabajadores que no obtienen trabajo.

La segunda consecuencia económica que puede darse es que, frente a la demanda exagerada de aumento de salarios por parte de los sindicatos, el Estado opte por acudir a las emisiones inorgánicas de dinero para que la sociedad pueda pagar precios más altos por los artículos finales y no se produzca, así, un aumento del desempleo. Este es un proceso muy conocido, sobre todo en los países del Cono Sur de América Latina, que produce una espiral de aumentos de salarios y aumentos de precios, como efecto de la acción del Gobierno, al aumentar éste la oferta monetaria. Con tal medida, la inflación evita el problema inicial de desempleo que producirían los aumentos de salario. Sin embargo, lo cierto es que este mismo proceso de inflación llega rápidamente a ser tomado en cuenta, tanto por los mismos trabajadores como por los consumidores y los empresarios y llega a ser parte de la política económica y de la propia economía: todas las otras personas dan por descontado los aumentos periódicos en la tasa de salarios nominales y en los precios que se deben pagar. Entonces se buscan aumentos aún más altos en los salarios y en los precios que se cobran. Con esto se logra que por un tiempo, debido a la aceleración de la inflación, se pueda mantener un volumen económico más o menos estable; pero en un plazo relativamente corto, el conocimiento de esas mismas expectativas, y el descuento de los hechos futuros, producen un desbalance en los niveles de producción. Y es así como el proceso inflacionario termina en un proceso de inflación con desempleo. el cual se da a niveles más altos de los que se hubieran dado en la misma sociedad, si no hubiera existido el proceso inflacionario después de la elevación de los salarios nominales debido a la acción sindical.

Al indicarse que una acción sindical por aumentos de salarios puede ser exagerada, se hace referencia a exageración frente a la realidad económica, y no frente a las necesidades ni frente a los deseos, los cuales, por supuesto, siempre claman por salarios mucho más altos, lo cual todos deseáramos.

Los trabajadores han empezado a darse cuenta poco a poco de cómo el abuso de los poderes de los sindicatos, (no el uso de sus poderes legítimos sino

el abuso de poderes coactivos o de violencia), puede conducir a que los sindicatos actúen frente a los trabajadores más que frente a las otras personas.

El caso más claro se da cuando el desarrollo sindical se produce sobre todo en el sector público, porque en este caso los otros trabajadores de la sociedad se dan cuenta directamente de que las presiones por los aumentos de salario y las ventajas para los trabajadores organizados del sector público, acaban por significar para ellos toda forma de aumentos en los impuestos y una evidente disminución en el nivel de vida, comparada con la que podrían obtener de no darse esas transferencias sociales por la fuerza de la coacción de los sindicatos del sector público.

Otro elemento que introduce poderes de monopolio a la oferta de trabajo, es el de los colegios profesionales. El propósito de éstos es garantizar al público que la compra de un servicio especializado tenga ciertos niveles mínimos de calidad, por parte de quienes van a prestar el servicio. Con ese propósito, entonces, a las personas que vayan a prestar ese servicio se las obliga a estar afiliadas mediante un trámite para ser admitidas en un determinado ente, que manejan los profesionales de ese servicio. Sin embargo, en la mayor parte del mundo, el uso real de los colegios profesionales ha sido dirigido fundamentalmente a restringir la oferta competitiva de servicios para mejorar el nivel de remuneración para los miembros del colegio; en plata blanca, es la inevitable consecuencia de lo que en la vida práctica significa el que exista un sistema a través del cual, las mismas personas con las cuales van a competir quienes están fuera de esas instituciones como los colegios profesionales, son las que tienen la capacidad de limitar el ingreso a ellas. En relación con esto, uno podría preguntarse: ¿Por qué es necesario?, ¿Por qué se quiere cumplir el objetivo de darle protección al consumidor en la compra de ciertos servicios especializados y no por ejemplo, en la compra de activos fijos que pueden ser mucho más caros en la vida de una persona que ese servicio especializado? ¿Por qué no hay un colegio de vendedores de automóviles o de casas, cuando la compra de un automóvil o de una casa, puede ser para una persona un gasto mucho más importante en su vida, que la demanda por servicios de ingeniería o por servicios de abogacía o de economía? ¿Hasta dónde se puede llegar en relación a los colegios profesionales? ¿Colegios profesionales sólo para los médicos, que pareciera ser el caso más extremo en el cual está de por medio la salud, y el conocimiento técnico es muy especializado, o lo admitimos para todo y tenemos también colegios profesionales para aritméticos, como irónicamente lo sugirió alguna vez en la página 15 de *La Nación* Don Enrique Góngora, diciendo que de esa manera solamente los miembros del Colegio de Aritméticos podrían hacer sumas, restas, multiplicaciones y divisiones?

John Stuart Mill, en su magnífica obra **On Liberty** nos dice: "*El comercio*

es un acto social; quienquiera que trata de vender cualquier tipo de bienes al público afecta el interés de otras personas y de la sociedad en general y por ello su conducta cae bajo la jurisdicción de la sociedad. Por ello se pensó que era deber del gobierno, en todos los casos que se considerasen importantes, fijar los precios y las regulaciones del proceso de producción; pero se reconoce ahora, no sin una larga lucha, que ambos, el costo y la calidad de los bienes, son mejores si se dejan a productores y vendedores perfectamente libres, bajo el solo contrapeso de dar igual libertad a los compradores, de poder ellos también ser oferentes. Restricciones al comercio y a la producción, para el comercio son restricciones y toda restricción como restricción es un mal", y esto lo decía en el siglo XIX.

La cita de John Stuart Mill cubre todo el caso de la restricción a la oferta de trabajo producida por los colegios profesionales, como los que se dan por otros procedimientos. Se dan otros casos de licencias para ejercer ocupaciones como lo es, por ejemplo en nuestro país, el caso de la venta de lotería. ¿Cabe una restricción más injusta que la que sufre un costarricense que desee vender lotería y no lo pueda hacer por no formar parte de una cooperativa, al tiempo que otros costarricenses en la venta de un bien productivo por el Estado puedan estar obteniendo ingresos mucho mayores que las opciones posibles a los no favorecidos por la restricción de entrada a ejercer esta ocupación?.

En este, como en todos los casos similares, el perjuicio lo sufren al final todas las personas no protegidas directamente por la exclusión de ingreso a la ocupación respectiva, debido a que la restricción de oportunidades limita el desenvolvimiento potencial de la sociedad.

Noviembre 1984

UNA POLÍTICA SALARIAL PERJUDICIAL PARA LOS TRABAJADORES

Los cambios anunciados por la Administración del Presidente Arias en la política salarial son perjudiciales para los trabajadores. La nueva política indica que sólo se considerarán ajustes a los salarios mínimos cuando el índice del costo de la vida haya aumentado en un 7% y no semestralmente, tal como se venía haciendo. ¿Por qué un 7%? No se puede creer que sea por ser ese número primo, o uno de los números mágicos del sistema pitagórico.

La tasa de incremento del costo de la vida o de precios (Índice de precios para el consumidor de ingresos medios y bajos del área Metropolitana de San José) de diciembre de 1985 a abril de 1986, aumentó en un 2.15%. Las nuevas autoridades han señalado que preveen un aumento de este índice en 1986 de 8 a 10%. Las consecuencias de la nueva política en este contexto son claras: no habrá ajustes de salarios mínimos en Julio sino al final del año. La consecuencia para los trabajadores, en un mercado salarial que ha institucionalizado efectuar sus aumentos con base en las fijaciones de salarios mínimos, será una posposición de esos aumentos.

Cuando la tasa inflacionaria está controlada en montos de 2 a 4% anual (la de los países desarrollados es hoy día menor), una modificación anual de los salarios no conlleva sacrificios altos para los trabajadores.

Con tasas de inflación de 8 a 12%, como las que venimos sufriendo en Costa Rica, la no modificación de los salarios en el lapso de todo un año, implica una pérdida promedio del ingreso real anual de un 4 a un 6% (asumiendo un aumento igual de los precios a través de todo el año, lo cual no es así por la concentración de aumentos de precios en enero ya mediados de año, lo que hace mayor la disminución del ingreso real). En estas condiciones es injusto posponer los incrementos salariales, sobre todo cuando el régimen de

minidevaluaciones protege el ingreso de los exportadores y en el mercado interno se pueden transferir, al precio del bien final, los incrementos de costos.

El control de la inflación y de sus efectos negativos sobre los ingresos reales (poder de compra del ingreso) de las familias, se debe establecer con fundamento en la restricción del gasto público y en una adecuada política monetaria y crediticia. Las restricciones en la política salarial lo que producen no es un control de la inflación sino una distribución mayor, de sus efectos perjudiciales sobre las espaldas de los trabajadores.

Con relación a la política salarial del Gobierno de Don Oscar Arias, no debemos ingenuamente deslumbrarnos por el brillo de su pelaje, sino más bien descubrir las orejas del lobo que en ella se ocultan.

Junio 1986

LOS SALARIOS Y EL INGRESO FAMILIAR

Del crecimiento económico deben surgir los recursos para aumentar el ingreso familiar. En su ensayo **Contraste de Políticas: El Período de Gobierno 66-70 y los posteriores**, escribe don José Joaquín Trejos:

"Las repercusiones de índole social del crecimiento económico no se hicieron esperar mucho. Porque, en verdad, ¿qué mejor solución progresiva de la mayoría de los problemas sociales tales como el desempleo, la miseria extrema, la falta de recursos para adquirir casa propia, la buena alimentación para la familia, el ahorro y las posibilidades de recreación que un crecimiento del empleo por encima del de la población es decir una disminución significativa del desempleo-junto con un incremento significativo de los ingresos provenientes del trabajo?"

Estas frases del ex presidente Trejos Fernández engloban y aclaran muchos de los temas que hoy se cuestionan, en algunos casos por ignorancia y en otros con expresa intención de desconcertar. En efecto, la producción y la distribución se dan y deben darse a la vez. Del crecimiento del *"queque de la producción"* es de donde debemos obtener mayores tajadas para los necesitados y para los programas públicos de justicia social. Sólo si contamos con mayores recursos podremos mejorar la satisfacción de las necesidades de las familias y aumentar el nivel de vida de los ciudadanos del futuro.

Es, por lo tanto, erróneo considerar como antagónicas la justicia social y la eficiencia económica. Al contrario, la eficiencia económica es base para la justicia social, al generar una mayor cantidad de bienes materiales para atender las necesidades de hombres y mujeres; a la vez, la justicia social es base de la eficiencia económica, al permitir a las personas dedicar sus esfuerzos a la producción y al progreso y no a las luchas violentas que producen un orden social injusto.

Con palabra clara nos dice S.S. Juan XXIII en **Mater et Magistra**:

"Pero además debemos recordar que la justa proporción entre la remuneración del trabajo y del interés hay que realizarla en armonía con las exigencias del bien común, tanto de la propia comunidad política como de la entera familia humana.

En un plano nacional, han de considerarse exigencias del bien común: dar ocupación al mayor número de obreros; evitar que se constituyan categorías privilegiadas, inclusive entre los obreros; mantener una adecuada proporción entre salarios y precios, y hacer accesibles bienes y servicios al mayor número de ciudadanos; eliminar o contener los desequilibrios entre los sectores de la agricultura, la industria y los servicios; realizar el equilibrio entre expansión económica y adelanto de los servicios públicos esenciales; ajustar, en los límites de lo posible, las estructuras productivas a los progresos de las ciencias y las técnicas; concordar los mejoramientos en el tenor de vida de la generación presente, con el objetivo de preparar un porvenir mejor a las generaciones futuras".

Todos estos elementos del bien común se han de tomar en consideración, tal como lo señala el propio Papá Juan XXIII, al determinar una política de salarios.

Para que el ingreso familiar aumente y con ello la capacidad de las familias, especialmente las más pobres, de contar con mayores recursos propios para libremente decidir qué necesidades satisfacer, es necesario producir salarios reales crecientes a través del tiempo. Para que estos salarios se incrementen en forma real, es decir, como poder de compra y no como espejismo inflacionario o a costa del desempleo de otros, se requiere que tal aumento corresponda al crecimiento de la eficiencia y de la producción. Lo demás son promesas vanas y demagógicas que producen grandes costos sociales de inflación y desempleo. Si, por otra parte, los salarios quedan atrás del aumento en el costo de la vida, el ingreso familiar cae y la pobreza aumenta.

Para obtener salarios reales crecientes y alto empleo, es necesario un elevado aumento de la producción, controlar el crecimiento de los precios y procurar salarios mínimos crecientes. Esta es la única política que permitirá aumentar el ingreso y en consecuencia, el bienestar de todas las familias.

Si tal política no existe, el trabajador costarricense seguirá recibiendo aumentos insignificantes como el recientemente acordado a los salarios mínimos. Ese aumento no cubre, siquiera, la mitad del incremento experimentado en el costo de la vida a lo largo de los últimos seis meses. Por el contrario, constituye una disminución en los ingresos de los trabajadores y un grave daño a su nivel de vida, de por sí ya deteriorado por un elevado índice de inflación.

Julio 1987

EL EMPOBRECIMIENTO DE LOS COSTARRICENSES DE INGRESOS MEDIOS

F I desarrollo de las sociedades modernas occidentales se ha caracterizado por el ensanchamiento y enriquecimiento de los grupos medios. Este proceso se acabó y se deterioró en Costa Rica con la crisis económica de los últimos años. Los médicos, empleados administrativos y maestros, por ejemplo, han visto disminuidos sus niveles de ingreso y no han podido recuperar sus niveles de consumo familiar.

Los grupos de ingreso medio conforman un sector de la sociedad de especial importancia para el desarrollo del conjunto. Ellos permiten la difusión de los nuevos conocimientos y la administración de tecnologías modernas. Su patrón de comportamiento actúa como imán para promover el progreso de los grupos de menores ingresos, deseosos de alcanzar su nivel de vida. Su poder de compra permite que se desarrollen los mercados de nuevos productos. Su capacidad de ahorro complementa el excedente de las empresas para permitir la inversión en nuevos proyectos.

Desde el inicio de la crisis los costarricenses de ingresos medios han visto muy disminuido su poder de compra. Sus posibilidades de una educación más diversificada, de adquisición de viviendas, de viajar de cuando en cuando y de adquirir artículos de consumo permanente se han visto truncadas. Durante varios años, al menos para quienes ya estaban en este sector de ingresos, su propiedad de casa, automóvil y electrodomésticos les permitió enfrentar la disminución de ingresos sin socavar muy violentamente su nivel de vida. Ello no fue así para quienes, con su educación y esfuerzo, estaban listos para entrar en estos grupos de consumo y que aún no habían podido comprar estos bienes durables: para estos compatriotas el nivel de vida al que aspiraban se convirtió en inalcanzable ilusión.

Ahora muchos de esos bienes de consumo duradero se están agotando. Se

hace necesario renovar el automóvil. Con los actuales impuestos eso es prácticamente imposible. Además, la estructura de impuestos a los automóviles a menudo provoca ineficiencia en el uso de las divisas: es más barato comprar en colones un vehículo que es más caro en dólares y que no sería el preferido por el consumidor, porque así lo decreta el gobierno con sus variados impuestos.

Reducir y racionalizar los impuestos a los automóviles y bajar el precio de los combustibles es una obligación de justicia para con la clase media, de cuyo continuado ensanchamiento y enriquecimiento necesitamos, si deseamos progresar.

Mayo 1986

ARBITRARIEDAD, SOLIDARIDAD y RESCATE DE LA CLASE MEDIA

Fn un régimen de derecho democrático, la determinación de los impuestos corresponde al Congreso como representación popular. Para que ello sea así y exista verdadera *"soberanía impositiva del parlamento"*, es imprescindible que no pueda la Administración Pública, mediante subterfugios, aumentar los ingresos en actividades no sujetas a la acción del mercado. RECOPE es un monopolio público que como tal debe estar sujeto a regulación de sus precios, no sólo para que cuando aumenten sus costos por razones ajenas a su voluntad, puedan aumentar los precios de sus productos, sino también para que cuando disminuyan esos costos deban bajar sus precios para protección de los derechos humanos del consumidor. No proceder así es arbitrariedad y quebrantamiento de normas fundamentales de la democracia.

Al disminuir los costos de los energéticos en forma tal que el barril de petróleo que se cotizaba en \$27 en diciembre de 1985 ahora se cotiza incluso abajo de \$10, se produce un cambio fundamental en los costos de RECOPE que el SNE está llamado a traspasar de inmediato a favor del público. Establecer ganancias adicionales de RECOPE manteniendo los altos costos y destinándolos a programas de gasto público sin mediar una decisión de la Asamblea Legislativa, es un acto arbitrario e intrínsecamente ilegal. Para que estos casos no pudiesen darse en perjuicio del consumidor, en la Administración del Profesor Trejos Fernández enviamos a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para transformar el SNE en un órgano regulador de servicios públicos y en el programa de gobierno del PUSC, presentado en la campaña pasada, se ofreció incluir estos principios dentro del capítulo de Garantías Económicas que se propuso incorporar a la Constitución Política.

Por otra parte, el no acomodar los precios de los energéticos a nivel del

mercado mundial, actúa contra nuestras posibilidades de competir en los mercados externos y todos sabemos que sin crecimiento de las exportaciones (que el año pasado más bien disminuyeron), no puede haber crecimiento sostenido de nuestra producción y del ingreso familiar. De esta forma, la decisión de no disminuir los precios atenta también contra la eficiencia.

Pero es más, esa decisión perjudica también a los más necesitados y a la solidaridad social. En efecto, dada la influencia de los energéticos y el transporte en los costos de producción, se mantienen con esa decisión artificialmente elevados los precios de los bienes de consumo masivo, y la falta de competitividad en las exportaciones llevará a mayores devaluaciones del colón, lo cual a su vez afectará el costo de vida de los costarricenses.

Se podría argumentar que disminuir el precio de la gasolina iría sólo en provecho de quienes tienen automóvil. Pero, ¿No es cierto que han sido los costarricenses de ingresos medios, los más afectados por la crisis que tuvo como una de sus causas las anteriores elevaciones en el precio de los combustibles? ¿No está llamada la sociedad costarricense a defender y ensanchar sus grupos de profesionales, burócratas, oficinistas, educadores y pequeños empresarios que han sido causa y efecto de nuestra estabilidad y progreso social? ¿No debemos, pues, devolver a todos estos costarricenses, con la caída del petróleo, algo de lo que sus anteriores aumentos les quitaron?. Incluso, creo, que ya es hora de disminuir los impuestos a la importación de los automóviles para que estos costarricenses puedan reponer sus vehículos, y otros adquirirlos, pues tenemos muchos años de que no lo puedan hacer.

En fin, no queda sino concluir que la arbitrariedad de mantener los precios de los energéticos es contraria a la democracia, a la eficiencia y a la solidaridad social.

Abril 1986

LA MUJER PROFESIONAL

La mujer profesional costarricense ha respondido al reto que el siglo XX le ha lanzado, pues no es sino hasta en este período que se produce apertura hacia ella en las diferentes instituciones públicas y privadas. Se le brinda entonces, oportunidad para su participación dentro de la toma de decisiones, la que históricamente ha sido una atribución, que por muchísimos años, fue potestad exclusiva de los hombres de nuestras sociedades.

A pesar del doble rol que ha debido jugar muchas veces de madre y esposa, la mujer profesional ha logrado superar la mayoría de los escollos que la sociedad le ha impuesto, alcanzando altas posiciones ejecutivas, legislativas y en los últimos años, una fuerte afluencia hacia la judicatura costarricense, la cual se ha caracterizado, según los críticos, por su responsabilidad y excelencia; es a través de ella que se ha llegado a una mayor concientización de la pérdida de los muchos valores propios de nuestro pueblo.

No fue sino hasta 1956 que tuvimos la primera mujer abogada laborando como Juez Tutelar de Menores en nuestro Poder Judicial; recordamos que hace escasos años, también se logró que merecidamente una mujer fuera nombrada como Magistrada, posición que ha venido desempeñando con esfuerzo y dedicación.

Actualmente, un 33.1% del personal profesional que labora en ese Poder de la República está compuesto por mujeres. Sean cuales fueren las causas que han originado esa apertura, ha sido beneficioso para el Poder Judicial y para el resguardo del Estado de Derecho, ya que no sólo se ha producido una mayor competitividad y excelencia para ocupar esos cargos sino que el desplazamiento de los profesionales hacia las áreas rurales, no ha sido obstáculo para el logro de sus objetivos.

Esta penetración en la toma de decisiones ha motivado también hechos tales como de los que recientemente hemos sido testigos; valientes mujeres han tomado decisiones a sabiendas de las posibles consecuencias que esas les acarrearán, poniendo en peligro incluso su integridad y la de su familia, lo que pareciera ser cotidiano y común en nuestros días. Valientes también han sido las actitudes de mujeres que en su calidad de líderes de agrupaciones profesionales han denunciado circunstancias que atentan contra nuestro sistema de Derecho y, en consecuencia, contra nuestro sistema democrático, permitiendo que nuestro pueblo no pierda la fe y credibilidad en nuestros órganos judiciales.

El esfuerzo, dedicación y empeño no han sido en vano y la mujer ha demostrado una vez más, que la rectitud y el apego a los valores morales, éticos y jurídicos, así como el respeto que debemos a nuestras leyes como voluntad general de un pueblo, deben ser las normas fundamentales que rijan nuestros destinos.

Setiembre 1987

EL PEQUEÑO EMPRESARIO

Fn los medios académicos y públicos la pequeña empresa ha sido revalorizada en la última década. Sus posibilidades de crear empleo y de innovar, son ahora admiradas y se estudia su impacto en los cambios de las sociedades occidentales y en su estructura futura. ¡Qué diferente realidad a la concepción marxista que relega a la "*pequeña burguesía*" a ser un legado de una anterior forma de producción!

En el **Annual Review of Sociology** (II, 1985,) F. Bechhofer y B. Elliot de la Universidad de Edimburgo, reseñan las principales interpretaciones sociológicas de este grupo, su participación en la sociedad, su significado político y su capacidad de sobrevivencia. Concluyen en que la pequeña burguesía es un elemento diferenciado y persistente en las sociedades capitalistas, que se reproduce por su capacidad de generar empleo e innovación, que constituye un bastión de ideas y sentimientos favorables al capitalismo y a la democracia liberal y que proporciona a una porción sustancial de la población, la más directa y personal experiencia del capitalismo. ¿Qué lecciones nos trae este reencuentro con el pequeño empresario?

Nuestro pasado colonial y las primeras décadas de la república, nos muestran una sociedad integrada alrededor de la pequeña propiedad agrícola. Los rasgos de individualismo característicos y diferenciadores de nuestro país hallan en aquella experiencia sus orígenes. Hoy, una cantidad muy considerable de nuestra producción agrícola (café, hortalizas, lechería, cría de ganado de carne, frijoles, etc.) de nuestro comercio, de nuestro sector de servicios y algunos campos de la industria son emprendidos por la pequeña burguesía (mujeres y hombres que utilizan su propio capital para establecer una empresa, utilizando su trabajo y el de su familia y algunos pocos empleados no familiares, para vender sus productos en el mercado y alcanzar un beneficio). Medir la contribución a la producción nacional de estos pequeños empresarios, sus luchas y dificultades, sus anhelos y esperanzas, contribuiría a una mayor comprensión de la sociedad costarricense actual. Un buen número de tesis en

economía, sociología, ciencias políticas, historia y antropología, podrían elaborar nuestros universitarios, para mejor entender estos grupos sociales.

Las contribuciones del pequeño empresario no son cosa del pasado, ni sus funciones vestigios arcaicos de formas de producción anteriores a la revolución industrial. De 1969 a 1976 más de dos terceras partes de todos los nuevos puestos generados en los Estados Unidos, lo fueron en empresas con menos de 20 trabajadores.

Cuando se dan condiciones económicas difíciles aumenta el impulso al auto empleo y a asumir el riesgo de la empresa propia. En los últimos años, el avance técnico ha permitido establecer muchas operaciones productivas con poco capital fijo (máquinas y edificios) y con base en conocimientos y experiencias personales (capital humano). La pequeña empresa permite afrontar riesgos y experimentar cambios que en ocasiones, son difíciles de ejecutar por la gran empresa. La combinación de estos factores de crisis, autoempleo y cambio, puede constituir una avenida de importante progreso para salir del estancamiento en que vivimos. Ya, por ejemplo, algunos países de América Latina han logrado importantes aumentos de sus exportaciones consolidando la producción de pequeños empresarios y ofreciéndoles canales adecuados para su comercialización externa.

El pequeño empresario merece una política a él dirigida por los entes públicos. Entre nosotros la cartera de préstamos para el pequeño agricultor ha ido disminuyendo en su significación. Los pulperos, ese ejército de pequeños comerciantes que "*se juegan*" su éxito cada día, son vistos de mala manera como especuladores y aprovechados y se les ha negado en los últimos años acceso al crédito. El apoyo a los artesanos se ha limitado a facilitarles sitios para la venta de sus artículos, sin ningún programa intensivo de asistencia técnica en diseños y materiales, con la notable excepción de la colaboración de Taiwán en bambú y mimbre. Los pequeños talleres, las panaderías, las costureras, no han merecido ningún apoyo institucional.

Sin embargo, los grupos crecen y van tomando conciencia de su importancia. La Cámara de Comerciantes Detallistas se ha convertido en importante grupo para la promoción de los intereses de los pequeños comerciantes. Las empresas grandes se dan cuenta día con día que, más que ejecutar directamente todos sus procesos de producción, distribución y venta, les es conveniente contratar con pequeños empresarios muchas de esas operaciones. Académicos y pensadores resaltan la importancia de estos sectores de clase media y su capacidad para entretejer las estructuras familiares con las del mercado. Corresponde también a políticos y gobierno diseñar un programa social que atienda sus necesidades y estimule su progreso.

Agosto 1986

REFLEXIONES SOBRE EL CODIGO DE TRABAJO

Fsta idea que nosotros tenemos en Costa Rica, como nación nueva, de que los códigos hay que cambiarlos totalmente cada tantos años es, creo yo, una señal de falta de seriedad y de inmadurez. Las instituciones jurídicas constituyen una serie de relaciones que, con el tiempo vamos superando y la forma normal de promoverlas es coger la parte de ellas que pretendemos mejorar, para cambiarla, pero no tenemos que estarlas revisando en su integridad constantemente. ¡Cómo estaríamos ahora si los Diez Mandamientos fuesen revisados cada cien años!

Me parece que, en líneas generales, es casi una majadería tratar de poner nuestro nombre en un nuevo Código, para pasar a la historia como los autores de una obra jurídica.

Pero además, en el caso del Código de Trabajo, nosotros tenemos que estar convencidos de que el Código actual, con todo y las necesidades de reformas parciales que hay que realizar urgentemente y otras que en el futuro va a necesitar, es el mejor monumento a la memoria del Dr. Calderón Guardia y que ese galardón, más poderoso que cualquiera de granito o de metal, debe conservarse como una muestra de gratitud de este pueblo, ante una transformación importantísima, que tuvo nuestro país en los años cuarentas, cuando se dió el Código actual, inspirado en los principios cristianos de la Justicia Social, *"en los postulados de reflexión, en los criterios de juicio, en las directrices de acción"* que, según nos dice el **Instructivo sobre la Libertad Cristiana y la Liberación**, constituyen la basamenta de la Doctrina Social de la Iglesia, para aplicar la palabra de Dios a los hombres.

Vamos entonces a exponer ideas, tratando de ser precisos, sobre algunas instituciones que me parece que deben reformarse en la legislación laboral actual, dentro de una concepción de modificaciones parciales y de las cosas

específicas que consideramos que deben irse transformando.

En **Laborem Excersens**, dice Juan Pablo II, se da una compenetración recíproca entre el trabajo y el capital que hace desaparecer el enfrentamiento entre ambos y la sociedad busca permanentemente establecer nuevas formas que permitan esa compenetración y esa mayor armonía en la producción. Yo creo que un instrumento importante para avanzar en el campo de esa armoniosa relación, es lo que Paulo VI nos hablaba, de la posibilidad de acceso a la propiedad de las empresas para los trabajadores.

Desde hace varios años he venido escribiendo y tengo un proyecto de ley que promueve la participación de los trabajadores en el capital de la empresa, como un proceso voluntario, como una transformación evolutiva, que nos lleve a una mayor participación en nuestra economía. **(Véase pág. 83 de este libro).**

La idea es tomar un porcentaje del Impuesto sobre la Renta, para permitirles a las empresas distribuir anualmente ese tanto por ciento del impuesto que les correspondería pagar, en acciones de su capital para los trabajadores. La empresa, obviamente, tiene un incentivo, el de capitalización. Es una manera de arbitrar mayores recursos líquidos para aumentar su capital. El trabajador recibe, por estar laborando en la empresa, una cantidad de acciones que le asegura un porcentaje de la propiedad de la misma y, de inmediato, aquél empieza a tener participación en los órganos de dirección de aquélla y acceso a los números de la compañía. Y me parece que éstos son dos principios muy importantes. Yo creo en la participación, yo tengo fe en la capacidad que poseemos todos los hombres para intervenir con nuestras ideas en la determinación de cuáles serán las soluciones que a nuestros problemas se deban aplicar, cuando esos aspectos nos afectan. Y me parece que no es suficiente una posición paternalista, una actitud dadivosa de que simplemente los trabajadores tengan una participación en las utilidades de las compañías, porque eso significa que está bien que reciban unos colones más, pero está mal que tengan acceso a la contabilidad, a los libros y a las decisiones administrativas de las compañías, acceso que juzgo conveniente porque la manera de superarnos consiste en ejercer esa capacidad de participación.

Creo que ésta es una de las transformaciones más importantes que nuestro sistema de relaciones de trabajo puede tener en los años siguientes.

Un segundo principio muy importante, que está claro en **Laborem Exercens**, es el de la identificación del trabajo, no sólo como una relación objetiva sino también subjetiva, algo que realiza el hombre como sujeto y que lo lleva a identificar su labor casi con la propia vida. Esto nos permite ver que el derecho a la vida en mucho se transforma en el derecho al trabajo.

Vivimos en una época en que se dan difíciles situaciones de desempleo y en donde los países tratan de llegar a soluciones apropiadas para enfrentar ese problema.

Además de la concepción del trabajo como vida y de la defensa del derecho a laborar, se da una extensión de esa concepción papal, incluyendo dentro de este término, la participación de la mujer en el hogar.

Esto nos conduce al análisis de dos ideas concretas que se han estado debatiendo, una en los últimos años en nuestra sociedad y otra, hará unos 20 años.

La primera es el régimen de cesantía. Nadie está contento con él. Existen problemas muy serios en este régimen. Es injusto para el trabajador leal, que permanece muchos años en una empresa, el hecho de que deje de acumular derechos después de los ocho años. Es injusto para la persona que se supera y va encontrando otras opciones de empleo, porque al irse a laborar a otra compañía pierde sus derechos. Se convierte entonces en un estímulo para que el trabajador que se quiere ir de la compañía busque una manera de ser despedido, con responsabilidad patronal. De manera que, lejos de ser una forma que armoniza las relaciones entre el capital y el trabajo, me parece que las distorsiona y dificulta.

Creo que debemos ir hacia la eliminación del tope y convertir la cesantía en un derecho real. Sugiero que se discutan algunos casos muy excepcionales, de faltas sumamente graves que hagan perder los derechos laborales, para evitar condiciones de injusticias aún mayores. Creo que debe haber un análisis profundo de este aspecto y considero que además, se hace indispensable que se le permita al patrono, como contraprestación a la obligación del pago sin límite de la cesantía, basado en los salarios de los últimos años de trabajo, que también disponga de la facilidad de hacer buen pago de la cesantía, permitiéndole satisfacer las reservas respectivas anualmente al nivel del salario de ese año, a una organización de trabajadores. Esta será la que de ahí en adelante, mantenga la obligación individual con cada uno de sus asociados, como funciona hoy día en el régimen de las Asociaciones Solidaristas.

El segundo tema que se trae a colación, como un tópico concreto que en los últimos años ha dejado de ser discutido, pero que me parece sigue siendo muy importante, es el de la universalización verdadera de nuestro sistema de Seguridad Social. En Costa Rica tenemos un 48% de ancianos que no reciben el beneficio de ningún sistema de pensiones y existe una cantidad inmensa de inválidos e inválidas, que tampoco disfrutan de un auxilio, situación que les impide defenderse por sí mismos. Esto por cuanto nuestra legislación laboral está basada en un sistema de seguros sociales clásicos, concatenados, en una relación permanente de trabajo y en una acumulación de cuotas. Este es un sistema que en la mayoría de las democracias occidentales, fue superado hace más de veinte años, pasándose a establecer mínimos de garantía de pensión para toda persona que se encuentra en condiciones de invalidez o de vejez, que le impidan ganarse la vida y donde la sociedad responda a esa persona por el

hecho de constituirse en un ser humano con un mínimo de pensión y no con el sistema que en nuestro país, los políticos crearon para ganarse la adhesión de aquellos pocos individuos, a los cuales les entregan la pensión no contributiva como un donativo, como un regalo que le hace el político, porque no hay ningún derecho a tener esa prestación del Estado como un derecho personal.

Yo creo que es hora de que vayamos acabando con esas tradiciones, un poco dignas de los reyes, que existen en nuestro país, donde consideramos que el gobernante posee el derecho de regalar lo que no es de él, sino de la comunidad y de dárselo a algunas cuantas personas en especial. Eso me parece que es una falta grave contra la dignidad del ser humano al que se le regala y contra la dignidad de todos los que somos verdaderamente dueños de esos recursos que, sin nuestro consentimiento, se obsequian a alguien en especial, por lo que se impone seguir sistemas de reglas más fijas, donde los derechos estén claramente establecidos.

En la misma Encíclica establece el Papa que, además de existir el empresario directo o sea, el patrono, como decíamos en nuestro derecho de trabajo, existe también lo que él llama el patrono indirecto, que son todas las circunstancias del medio que condicionan y determinan la forma en que se lleva a cabo la prestación laboral. Creo que son de enorme importancia todos los problemas que las circunstancias del medio establecen para el contrato de trabajo. Cuando en una economía se vive en una situación de estancamiento, sin progreso, donde no se registra el crecimiento de la población, no se genera empleo y el ingreso medio por lo tanto no aumenta; donde los salarios reales tampoco lo hacen y, por otras causas, también se dan situaciones de aumentos constantes de precios que provocan inflación y situaciones de ineficiencia que no permiten sacarle todo el jugo posible a los recursos con que se cuenta; cuando se dan esas condiciones, a mi modo de ver, se está en presencia de una grave injusticia social, tan grave como la que se registra cuando el patrono directo explota en forma inmisericorde a las personas que trabajan con él, abusando de condiciones de falta de oportunidades para esos trabajadores, para superar la relación laboral.

Y yo creo que en este campo estamos llamados a revisar todos los nervios, todo el corazón de nuestra política social, para garantizar que el sistema de privilegio y protección que se ha venido estableciendo en el país y que nos lleva a la ineficacia; que el sistema de exceso de atribuciones del político que ha provocado el aumento de gastos innecesarios que fomenta la inflación y que todas las restricciones por impuestos que dificultan que se realicen los procesos de inversión y que impiden que haya crecimiento, que todos estos elementos deben ser revisados y que debemos buscar, además, ponerle límites al gobernante para que no pueda libremente robarle al trabajador el fruto de su trabajo, con políticas económicas equivocadas, con postulados económicos

que no son conducentes más que a darle poder al político, pero que, en el fondo, el costo que tienen es el de quitarle dinamismo al sector productivo.

En la reciente encíclica de Juan Pablo II, hay un elemento importantísimo que en ninguna encíclica se había hecho ver con claridad y es la defensa del derecho a la iniciativa económica, la defensa del derecho que deben tener las sociedades y la obligación que posee el gobernante, de promover ese objetivo de que las personas puedan competir, invertir, desarrollarse y participar en el mercado. Esto es una nueva visión de un elemento técnico que toma ribetes ético-morales, porque limitar el acceso a la competencia, a la iniciativa, a la formación de nuevas actividades, es una nueva manera de que este empresario indirecto (el orden dentro del que se lleva a cabo la relación laboral) actúe en contra de los intereses verdaderos de la clase trabajadora y aquí me parece que hacen bien nuestros Obispos cuando, en su reciente documento en relación con el Código de Trabajo, dan consideración especial a la reactivación agrícola señalando que, en este campo, las situaciones de desempleo, de miseria, de falta de títulos, de carencia de crédito, de ausencia de oportunidades de trabajo que se dan, nos llevan a una clara situación de injusticia, al crear un enorme contingente de desocupados y al hacer aún más pobre la vida rural de nuestro país.

En relación con un punto específico, también de los del medio en que se da la relación de trabajo a este llamado empresario indirecto, creo yo que también es importante estudiar y ver cómo se regula en el Código de Trabajo el arreglo directo, que puede ser una forma de contratación colectiva, que tenga ciertos cánones adecuados, pero que puede convertirse, si no se regula acertadamente, en una forma de ocultar una explotación por parte del patrono sobre el trabajador y de impedir el establecimiento de otras formas de contratación colectiva. Juzgo que la solución no se orienta a destruir el arreglo directo, sino a regularlo en tal forma, que se tutelen los intereses de los trabajadores y que haya mecanismos que les permitan a éstos tener una intervención del Estado, que impida la utilización y el manipuleo del arreglo directo, en contra de los intereses del sector asalariado.

Dentro de este mismo aspecto de las normas generales en los que se desenvuelven las relaciones del trabajo, surge el conflicto de los artículos 333 y 334 del Código Penal. Estos son los que aparecen en el Código Penal costarricense en 1970, que señalan como delito, como materia criminal, la incitación a la huelga en el sector público y el abandono en el cargo. Yo creo que en nuestro régimen de derecho, el principio que contiene la Constitución prohibiendo la huelga en los servicios públicos, puede ser suficiente para una regulación adecuada, que señale cuáles son los servicios públicos esenciales, pero que siendo materia laboral y no penal, no debe estar regulada como un delito en el Código Penal. Ella es simplemente una limitación a un derecho laboral, en

beneficio de los usuarios de los servicios públicos. Cualquier tipo de exceso en la actividad, estaría regulado por los otros artículos del Código Penal, que se refieren a los problemas de la coacción, o del uso de la fuerza, o de los casos en que, por omisión, se causan graves daños, lesiones u otro tipo de perjuicios a las personas, y el Código Civil establece también la responsabilidad por acciones u omisiones en el campo civil, por lo que considero que no es necesario para nuestro sistema jurídico, que se mantengan estos artículos 333 y 334 del Código Penal.

Y finalmente, en cuarto lugar, deseo referirme a otro principio que establece con claridad **Laborem Exercens**, el de que parte del capital de una comunidad es todo el cumulo de conocimientos que se van desarrollando por intermedio del tiempo y que la aceleración de la propia creación del conocimiento, nos hace que tengamos que educamos para el cambio tecnológico.

Entonces, déjenme terminar con una visión de futuro y hablar de lo que creo que puede estarnos ocurriendo dentro de 30 ó 40 años. El cambio de la informática no es que simplemente va a afectarnos en el sentido de que, para escribir a máquina, vamos a usar computadoras. Es una modificación que se va a producir en 40 ó 50 años, creo yo, y que consiste fundamentalmente en la posibilidad de estar conectados, desde nuestras casas, a grandes centros donde esté la información. Todo este cambio nos está llevando a una sociedad del futuro, donde las relaciones laborales, como hoy las conocemos, van a ser las menos y donde la mayoría de las personas van a tener la posibilidad de ser sus propios empresarios, de trabajar más para sí mismos, de decir a qué horas trabajan y cuándo lo hacen, de poder desde sus hogares conectarse con los centros de labor, de vivir en las montañas de San José de la Montaña y trabajar todos los días en una oficina en Nueva York, sin desplazarse nunca de su casa, sino simplemente actuando por medio del computador. Y esto no es ciencia ficción, es una cosa real. Igual ciencia ficción hubiera sido decir hace cincuenta años, que una sociedad podía mantenerse, alimentarse y favorecer a otras sociedades, con un tres por ciento de su población, dedicada al sector agrícola, y sabemos que eso se da ya en las sociedades avanzadas con la ingeniería genética, probablemente necesitaremos todavía menos personas en el campo, produciendo los alimentos que el mundo requiere.

La sociedad del futuro va a ser una de servicios de informática del sector burocrático, en la cual una cantidad de tareas se van a poder realizar de manera descentralizada, donde cada uno será su propio empresario.

Ese tipo de nueva sociedad va a requerir transformaciones importantísimas en todos los tipos de organización que tenemos. Y una cosa que está pasando ya en los países europeos, que es un movimiento del derecho laboral de los últimos años, es el camino hacia una mucha mayor flexibilización de todas las relaciones laborales, con jornadas de trabajo más cortas, menos fijas, con

regulaciones menos detallistas, que las que hemos estado acostumbrados a conocer en la época de la gran fábrica de la industria de los siglos XIX y XX. Considero que parte de lo que tenemos que hacer todos, es empezar a pensar en las transformaciones que vamos a tener que efectuar en los procesos de reeducación que premiosamente deberemos emprender. Conocer cómo vamos a reentrenar a las personas a un estilo de vida totalmente distinto, porque no es que va a nacer una nueva generación cuando ya todo esté cambiado, no, es que cambiaremos en el camino nuestras costumbres y nuestros usos van a requerir transformación, para adaptarse a formas de producción muy distintas, que ya se están generando.

Abrigo la fundada esperanza de que Costa Rica tiene bases extraordinariamente buenas para lograr ser líder en este aspecto. Nuestra educación básica generalizada nos pone en condiciones de ventaja en América Latina; nuestro modo de vivir civilizado nos da un gran margen de éxito; el respeto consustancial del costarricense para el Estado de Derecho, nos brinda ventajas especiales para poder trabajar en sociedades más abiertas, más flexibles, más libres y más participativas.

El reto que tenemos es cómo, desde hoy, empezamos a construir esa sociedad del futuro.

Mayo 1988

LEY DE PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN EL CAPITAL DE LAS EMPRESAS

La participación es uno de los grandes movimientos que hoy está conformando la sociedad occidental: en lo político, en la iglesia, en la academia, en la empresa, la participación es fuerte tendencia de este fin de siglo.

La participación en la empresa ha sido objeto de poco análisis en Costa Rica. En otras latitudes el tamaño de las empresas y la dispersión de la propiedad de las acciones, a través de las bolsas de valores, han conducido a que las unidades productivas sean administradas por juntas directivas, integradas mayoritariamente por personas distintas a sus socios y a sus funcionarios. Allí el movimiento hacia una mayor participación en las empresas ha tendido, como una de sus facetas, a incorporar mayoritariamente a socios y a funcionarios a esas juntas directivas. Aquí, con empresas familiares relativamente pequeñas y de capital en general no muy diseminado, tal movimiento tendría menor aplicación. Pero sí es de suma importancia ampliar los senderos para lograr una mayor participación de los trabajadores en las empresas.

La búsqueda del sendero adecuado debe dejar de lado, sin transitar por ellos, los que tienen su origen en la imposición de planes estatales que fuercen tal participación. Un cambio de estas dimensiones debe buscarse por una ruta en la cual la experiencia diaria y múltiple de muchas iniciativas permita descubrir las mejores posibilidades.

Como afirma John Naisbitt, en su obra **Megatrends**: *"el cambio ocurre cuando se da una unión de cambio de valores y necesidad económica, no antes"*. Asociaciones de empleados solidaristas, cooperativas, empresas de autogestión y de cogestión, círculos de calidad, otras fórmulas de participación en la toma de decisiones, en utilidades o en patrimonio, constituyen avances en la frontera de participación en las empresas, que deben ir

demostrando su capacidad práctica para satisfacer ambos criterios: responder a las costumbres y principios del medio y ser útiles de acuerdo con las prácticas productivas.

Con esos y con otros mecanismos que vayamos desarrollando, debemos avanzar para asegurar a las personas mayor participación en sus fuentes de trabajo. El avance en estas rutas dará fruto al menos en cuatro fuentes: respeto a la intimidad del trabajador; participación del trabajador en procesos de toma de decisión que afecten su relación laboral, estando sujetas sus decisiones a procedimientos previamente establecidos; libertad de expresión para el trabajador en el trabajo; y protección al trabajador que denuncie públicamente y de buena fe actividades de la empresa peligrosas para el medio, la salud pública o el interés nacional.

En general, el avance en la participación significa que coadyuven en su proceso de toma de decisiones, las personas cuyas vidas se ven afectadas por tales decisiones. Este debe ser el norte en el proceso de participación de los trabajadores en la empresa.

Para permitir un caminar más acelerado en estas direcciones, es necesario establecer mecanismos para que se pueda propiciar la participación de los trabajadores en el capital de la empresa, con lo cual ciertamente se avanzaría en lo que se ha llamado la democracia económica.

El principio de promover la participación de los trabajadores en el capital de las empresas, fue incorporado en el Programa de Gobierno del PUSC. Se proponía permitir a las empresas acreditar al pago del impuesto sobre la renta, un monto igual al que entregasen en acciones comunes de su capital social a sus trabajadores. Me permito presentar a ustedes ahora el desarrollo de un proyecto de ley que haga posible este objetivo.

Este proyecto establece que las acciones comunes se entregarían a su valor de libros según el cierre fiscal correspondiente, pagándose ¢10 por el trabajador por cada ¢100 de crédito de impuesto sobre la renta usado. El incentivo fiscal estaría a la disposición de las empresas, con lo cual sería la propia empresa la que escogería entrar o no en el esquema y se permitiría mantener fuera del sistema, compañías familiares cerradas a terceros por su propia naturaleza.

Las empresas entregarían directamente los títulos a los trabajadores en proporción a sus salarios. Estos los podrían traspasar o hacer que se emitan a favor de asociaciones solidaristas o sindicatos en las empresas.

El crédito contra el impuesto sobre la renta tendría vigencia para cada empresa, hasta que el total de acciones así emitido fuere igual al 25% de su Patrimonio. Las acciones en manos de asociaciones solidaristas estarían representadas en las asambleas de accionistas por sus apoderados. Las de trabajadores dueños individuales de este tipo de acción, serían representadas por

trabajadores electos por sus compañeros para este fin.

Con este esquema se pretende mejorar, a mediano plazo, el interés de los trabajadores en los resultados de las empresas y, por ende, mejorar la eficiencia de la producción. Pero además de mejorar la eficiencia en la economía, se aumentaría el bienestar de cada ciudadano, que es lo más importante y el objetivo que busca lograr este proyecto.

La difusión de la propiedad del capital de las empresas ensancharía el mercado accionario, con lo cual se podría canalizar una mayor proporción del ahorro nacional hacia capital de riesgo, imprescindible para acelerar nuestro crecimiento. Por supuesto, para que esto pueda ser realidad se deben, al mismo tiempo, tomar las medidas de política económica para que disminuyan la tasa real de interés y los impuestos sobre los beneficios y se incrementen los flujos de oferta y demanda de acciones en las bolsas de comercio.

Cabe también mencionar que el esquema permitiría elevar el capital de trabajo de las empresas y mejorar sus índices de solidez, lo cual también sería una contribución importante al fortalecimiento del aparato productivo.

Lo fundamental es, claro está, que una participación directa de los trabajadores en el capital de la empresa, representaría un acercamiento mayor de los empleados y mercado, y de ese mayor intercambio e interés sólo beneficios podrían resultar para la sociedad. Esta es la más importante reforma social que se debe realizar en esta segunda mitad del siglo XX.

Con una tasa impositiva del 30%, por ejemplo, el mecanismo señalado permitiría a los trabajadores de una empresa que tuviese ganancias anuales del 25% sobre su capital, llegar a los 30 años a tener un 25% de su capital en propiedad de sus trabajadores. El tiempo para alcanzar este objetivo se disminuiría si la tasa de beneficios es mayor.

Los costarricenses tenemos una larga y profunda tradición de fraternidad, representada por personales sentimientos cristianos de amor al prójimo y por sus expresiones sociales de solidaridad. El desarrollo de la educación generalizada y las reformas sociales del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, son las dos más altas manifestaciones estructuradas de esos sentimientos fraternales. No se puede pretender que construcciones de tal magnitud se den con frecuencia. Pero sí es obligación de todos los costarricenses, aportar a nuestras instituciones sociales, para que se mejoren y adapten a las cambiantes condiciones. Todo ello convencidos de que la persona es el fin de toda actividad personal y social, de que su dignidad debe ser siempre respetada y que es obligación personal de cada costarricense, luchar por el bienestar de cada compatriota. Este esquema de participación de los trabajadores en el capital de las empresas, sería un importante avance en la realización de los ideales de solidaridad social.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DECRETA
LEY DE PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN EL
CAPITAL DE LAS EMPRESAS

Artículo 1: Del impuesto sobre la renta, hasta un 15% lo podrán destinar las personas jurídicas obligadas a su pago, a la capitalización de sus trabajadores mediante un crédito al impuesto que les correspondería pagar.

Para acogerse a esta posibilidad, en beneficio de sus trabajadores, deberán adjuntar a la declaración jurada de sus rentas, copia del documento público que demuestre la participación social de los trabajadores en acciones comunes del capital por un 110% del monto del crédito de impuesto. El 10% adicional lo pagarán los trabajadores a la empresa. La Administración Tributaria emitirá los instructivos necesarios para la comprobación de la capitalización de los trabajadores.

Artículo 2: Tendrán derecho a utilizar el mecanismo de capitalización indicado en el artículo anterior las siguientes empresas:

- a) Las sociedades anónimas que estén registradas en Bolsas de Comercio para la colocación de sus acciones;
- b) Las demás sociedades mercantiles que declaren su propósito ante la Administración Tributaria;
- c) Las sociedades profesionales que declaren su propósito ante la Administración Tributaria;
- d) Las empresas constituidas como sociedades anónimas con participación estatal en el capital e instituciones públicas sujetas al pago del impuesto sobre la renta previa comprobación por parte de la Contraloría General de la República de la valoración de sus patrimonios, excluyéndose al Banco Central de Costa Rica.

Artículo 3: Los títulos emitidos a favor de los trabajadores se tomarán a su valor de libros, al cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Para ese valor en libros, la empresa podrá revaluar sus activos de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados, certificado por Contadores Públicos, tanto con base en los índices del Banco Central como con fundamento en valuación de peritos profesionales independientes. Los revalúos no serán considerados como renta gravable de la empresa y estarán sujetos al impuesto territorial a partir del tercer período fiscal posterior a su incorporación al Balance de la empresa.

Desde la fecha de su afectación por el impuesto territorial, los revalúos aquí mencionados podrán ser depreciados de conformidad con las reglas de la

Administración Tributaria. En el caso de sociedades de servicios, profesionales o de otra índole, en las cuales las utilidades anuales se generen parcialmente en razón de conocimientos u otros activos no incluidos en el Balance, se podrá autorizar la incorporación al Activo de un activo intangible por un valor tal que el total del Patrimonio, incluido ese activo intangible, no sea mayor a 5 veces el promedio de las utilidades declaradas en los 3 períodos fiscales anteriores. El aumento patrimonial por la incorporación de estos activos intangibles, no atará sujeto a ningún impuesto. La Administración Tributaria tendrá a su cargo aprobar o no las revaluaciones e inclusiones de activos intangibles y emitirá las instrucciones necesarias para su realización en defensa de los intereses del fisco, de los socios y de los trabajadores.

Artículo 4: Los títulos se emitirán directamente a favor de los trabajadores en proporción a la totalidad de los salarios devengados en la empresa. Los trabajadores podrán ordenar la emisión de los títulos a favor de asociaciones solidaristas o sindicatos.

Artículo 5: En las Asambleas de socios estos títulos serán representados por los apoderados de las asociaciones o sindicatos que los posean o por trabajadores representante titular y suplente, elegidos por sus compañeros con votos en proporción a su participación social. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo, reglamentará los procedimientos para asegurar la adecuada representación de la voluntad de los trabajadores.

Artículo 6: Cuando las sociedades necesiten aumentar su capital para poder emitir los títulos, las escrituras del aumento se inscribirán en el Registro Público libres del pago de derechos de Registro y timbres.

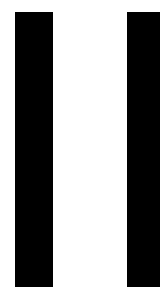
Artículo 7: Los títulos que se emitan conforme a este sistema, serán inembargables y no podrán ser gravados ni vendidos, mientras se encuentren a nombre de los trabajadores o de la respectiva Asociación Solidarista o Sindicato. La sociedad emisora tendrá opción preferente para adquirirlos de contado, al mayor de su precio en libros o de su valor en bolsa de comercio, si la relación laboral terminare por cualquier causa o la asociación solidarista o sindicato se disolviese, cuya opción será por un mes de plazo a partir de la fecha de esa circunstancias. En el caso de contribuyentes, cuyas acciones estén inscritas en bolsas de comercio, sus propietarios las podrán vender y gravar libremente.

Artículo 8: Las sociedades podrán gozar del beneficio de esta ley para capitalizar a sus trabajadores, hasta tanto el total de las acciones así emitidas no signifique más de un 25% del capital social de la empresa.

Artículo 9: El ingreso de los trabajadores por el recibo de acciones o títulos de participación según esta ley, estará exento de todo tipo de impuestos.

Artículo 10: Los contribuyentes que se acojan a los beneficios de esta ley, las cooperativas de autogestión o de cogestión y otras formas asociativas de autogestión y de cogestión tendrán, en igualdad de condiciones con otros participantes, derecho a ser preferidas en cualquier trámite de contratación con el Gobierno y entes públicos.

Artículo 11: Rige a partir de su publicación y se aplicará al vencimiento del presente período fiscal.



Pensamiento Político

PRESENTACION

In original enfoque, una mirada escéptica de humanismo pleno que abarque las últimas décadas de la política costarricense, un afán crítico y constructivo pero sin ánimo timorato y conservador necesita urgentemente la Costa Rica que se abrirá pronto a la última década del siglo XX.

El Doctor Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, con una ojeada retrospectiva en este arduo camino de frustraciones y engaños que empezó hace alrededor de 40 años, examina ahora las grandes interrogantes costarricenses con una pupila lúcida y penetrante.

Desde el fracaso ideológico de Karl Marx, relegadas sus sombrías profecías debido al auge de la sociedad basada en la **Economía Social del Mercado** -que es sinónimo de eficiencia y justo reparto de la riqueza entre los esforzados-, hasta el agotamiento de los modelos espúreos que se inspiraron en el marxismo, tales como la prédica socialdemócrata, desfilan en concisos comentarios en este libro.

Para el caso concreto de Costa Rica, escudriñan estos ensayos el fracaso de la ideología del **Partido Liberación Nacional** y sus grandes fallas, todo lo cual ha producido una sociedad pobre, angustiada y un Estado ineficiente, despilfarrador de los recursos nacionales y corrupto. Es patente que los jerarcas liberacionistas no han podido abrir el conglomerado costarricense a la innovación, a la iniciativa privada y al progreso, pues esas alternativas chocan siempre con la férrea disciplina que reparte privilegios y prerrogativas entre los dirigentes de la cúpula de ese partido.

* * *

También es cierto que, hasta la fecha y acrecentado a partir de 1948, vivimos en Costa Rica por influencia de gran parte de los líderes

socialdemócratas de Latinoamérica, un extraño feudalismo de Estado, donde los varones arrogantes son burócratas que reparten autorizaciones inauditas para los vasallos que carecen, por lo mismo, de seguridad en la tenencia de sus propiedades y libertades para comerciar o dedicarse a la industria. Ahora hasta el esencial fuero de la libre comunicación del pensamiento, lo están aherrojando quienes persiguen el modelo político mexicano.

*Es interesante y constituye tema vital para los jóvenes, investigar la influencia nefasta por lo demás que, en la política nacional, ha tenido el populismo argentino de Perón, pues recuerdo cuando en los primeros años posteriores a 1948 los jerarcas del **Partido Liberación Nacional** viajaban boquiabiertos a nutrirse de la demagogia del vino y la empanada.*

El Doctor Rodríguez Echeverría, en estos ensayos, desentraña el numen de las instituciones hoy caducas y a veces hasta los ocultos propósitos que las animaron y en cambio ofrece soluciones que son muchas y muy avanzadas en el actual pensamiento realmente moderno.

* * *

En síntesis, plantea varios aspectos e inquietudes, a las cuales respetuosamente remito al lector a estudiarlas y que van desde la nociva mezcla actual del poder político con el poder económico hasta la crisis estructural de Centroamérica; los derechos de los hoy desamparados consumidores y contribuyentes; la ineludible nueva misión que debe influir a los servidores públicos, conjuntamente con un enfoque audaz del Servicio Civil y, a manera de esperanza fundamental, la modernización del régimen municipal y la transformación de la Asamblea Legislativa para que se realice de una vez por todas, una auténtica democracia participativa, tanto en los antiguos cabildos de origen colonial como en el primer poder de la República.

FERNANDO GUIER

EL MARXISMO: UNA UTOPIA AHISTORICA

Ia interpretación marxista de la historia: el materialismo histórico, y la proyección comunista de la evolución de la sociedad: su interpretación dialéctica, dieron origen a previsiones sobre la marcha de las sociedades en el tiempo que han sido refutadas por los hechos.

El desarrollo industrial no produjo la contradicción con las relaciones de producción que originaría su caída, sino más bien la revolución comunista se ha dado como instrumento de sociedades atrasadas en busca de su industrialización. La explotación competitiva del proletariado no originó la concentración de la propiedad en pocas manos sino que más bien el fenómeno que se ha contemplado es el surgimiento de múltiples formas nuevas de participación en la propiedad de los medios de producción: sociedades por acciones con participación masiva en sus patrimonios, cooperativas, empresas de cogestión y autogestión, "joint ventures", etc. Tampoco el proletariado está empobreciéndose progresivamente, al contrario, sus comodidades aumentan al paso que crece la producción y su distribución avanza en favor de los grupos más desposeídos. La revolución marxista no dió origen a una sociedad sin clases, sin Derecho y sin Estado, sino a la más absoluta concentración del poder en la *Nomenklatura*, en nombre de la dictadura del proletariado.

¿Por qué? Sería presuntuoso aventurar respuesta completa al por qué *"la historia traicionó a este gran maestro (Marx) como lo ha hecho con otros que han tratado de interpretar sus leyes"* (Milovan Djilas, **La Nueva Clase**). Pero me atrevo a recordar dos aspectos que contribuyen a esa explicación.

Por una parte, lejos de ser una deducción científica de los hechos históricos, el marxismo no es sino otra construcción utópica de ingeniería social. El materialismo histórico nos dice que los cambios en los métodos de producción determinan nuevas superestructuras culturales y así se produce la

evolución social, pero no nos explica cuáles son las causas de dichos cambios y la verdad es que debajo de todo cambio en los métodos de producción actúan causas intelectuales. Y en última instancia, ¿cuáles son las razones que hacen que la revolución socialista haga desaparecer las clases, el Estado y el Derecho si las anteriores revoluciones no proletarias no lo lograron? Por eso debemos concluir con Kelsen que *"La predicción de una sociedad de justicia perfecta, sin Estado y sin Derecho, es una profecía utópica"* (Hans Kelsen, **Teoría Comunista del Estado y del Derecho**).

Por otra parte, la interpretación de Marx y Engels de la historia anterior al siglo XIX dejó de lado la marcha ascendente, aunque con altibajos, del hombre como persona individual, en pro de una vida más auténtica, es decir, más libre. En la división de la historia en las etapas de relaciones de producción de la sociedad primitiva, esclavitud, feudalismo y capitalismo, escapa a Marx y Engels un hilo conductor no dialéctico cual es el aumento del conocimiento y su dispersión entre los miembros de la sociedad. Es ese hecho histórico el que torna inoperantes las formas centralistas y absolutistas de organización social y torna en eficientes las estructuras de descentralización e intercambio. Dejando de lado cualquier interpretación valorativa de la historia y prescindiendo del llamado a la autenticidad en la vida humana como búsqueda de la realización personal y por ende de su dignidad y libertad, las sociedades han evolucionado hacia formas compatibles con una mayor libertad individual para poder ser eficientes y desarrollar y utilizar un caudal de conocimientos que no sería manejable con una organización tribal.

Noviembre 1985

LA PARADOJA DE LA LIBERTAD Y EL SOFISMA DEL SOCIALISMO

Del desarrollo de la historia y de la experiencia predictiva, resultan más eficientes para determinar los resultados de las instituciones públicas, las teorías que consideran el hecho de que los seres humanos que las dirigen y administran, toman en cuenta sus propios bienes y deseos, y no sólo el bienestar de las personas para las cuales se ha creado la institución. Uno de los fundadores de la moderna teoría de la elección pública (Public choice), James Buchanan, nos dice en su libro **La Economía de la Política**: *"En cierto sentido, toda la teoría de la elección pública o de la Economía de la Política puede resumirse en el descubrimiento o redescubrimiento de que las personas deben ser consideradas como maximizadores racionales de utilidad en todas sus actividades. Esta percepción y sus elaboraciones no nos llevan a la conclusión de que toda acción colectiva, de que toda acción gubernamental, es necesariamente indeseable. Más bien nos conduce a la conclusión de que como la gente tiende a maximizar sus propias utilidades, las instituciones se deben diseñar de manera tal que la acción individual mejore los intereses de grupo, sea este grupo pequeño o grande, local o nacional. El reto para nosotros, es construir o reconstruir un orden político que canalice la conducta de beneficio personal de los participantes hacia el bien común, de manera que se aproxime lo más posible a la descripción de Adam Smith con relación al orden económico".* Cuando se considera el interés propio de políticos y burócratas a la hora de establecer y de evaluar instituciones, se pueden obtener conclusiones más realistas sobre sus resultados, lo cual nos permite ser eficientes frente a las necesidades de nuestros semejantes y frente al bien común, en tanto basarnos en quimeras, ilusiones y deseos irreales de hombres movidos sólo por impulsos altruistas, únicamente nos conduce a la frustración y el desengaño propio y de

los necesitados.

Lo anterior es ejemplo de la paradoja de la libertad y el sofisma del socialismo que nos presenta Mariano Grondona así: *"Cuando alguien formula las condiciones en que hay progreso, su afirmación suena a paradoja. Por eso es tantas veces rechazada. Cuando su rival habla de condiciones que supuestamente llevan al progreso pero en el fondo traen pobreza, acude en cambio a la opinión establecida. Es un sofista. El peligro es que puede convencer. Si se le dice a la gente que el progreso social proviene de un mecanismo por el cual se deja que cada cual, busque en libertad su propio bien, esto suena a paradoja. No parece lógico que un resultado **"general"** como el progreso pueda provenir de una serie no coordinada de acciones **"particulares"**. Tampoco parece ético que el bien de la sociedad, que es un fin moral superior al bien de los individuos, resulte de que en éstos se excite, en vez del altruismo y la abnegación, el egoísmo y el lucro. La gente tiende a rechazar la paradoja del progreso. Pero ella es verdadera porque así lo han demostrado las sociedades donde se aplicó. La gente tiende a aceptar naturalmente, en cambio, las proposiciones contrarias. Si se dice que alguien debe coordinar desde un centro los esfuerzos particulares para que haya progreso, esto es tomado como razonable: es una imagen de orden contra la aparente anarquía de las libertades individuales. Si se agrega que tal coordinación requiere que cada persona supere su egoísmo y piense en el bien común, esto también es aceptable porque la persona que piensa en el otro es moralmente superior a la que piensa en sí misma. Por razones lógicas y morales, entonces, la gente acepta la fórmula que, según la experiencia ha demostrado, lo que trae no es la prosperidad sino el estancamiento y la pobreza".*

Por lo anterior, la obligación educativa principal de políticos y estadistas es convencer a los pueblos de que la paradoja es verdad y el sofisma es engaño. Ello es indispensable en forma continuada para preservar lo más valioso de la civilización occidental.

Octubre 1985

AGOTAMIENTO Y CONTRADICCION DEL MODELO SOCIAL DEMOCRATA LIBERACIONISTA

Para algunos, el modelo social demócrata que el Partido Liberación Nacional ha venido estableciendo en nuestro país desde 1948 está agotado; para otros está cumplido. En todo caso, está terminado. Pero las creencias sociales no se evaporan de un día para otro y sus secuelas quedan por muchos años vivas en las instituciones forjadas a su amparo y en las concepciones mentales de quienes todavía las profesan. Por eso el proceso de cambio de un proyecto político toma mucho tiempo y esfuerzo. Además, las concepciones ideológicas de un partido político no surgen como elementos químicamente puros derivados de una doctrina, sino que se conforman con aspectos relacionados con los intereses de los grupos que las enarbolan, lo que hace a veces imposible su cambio sin que también cambie la estructura interna de poder del propio partido.

El Partido Liberación Nacional con sus orígenes doctrinarios sentados en las posiciones del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y en Acción Demócrata, surgió como una acción política destinada a llevar a la práctica los postulados doctrinarios de la social democracia, principios que en aquellos tiempos estaban centrados en la propiedad de los medios de producción en manos del Estado. En los años cincuenta la social democracia, especialmente la alemana, cambia su enfoque de propiedad jurídica de los medios productivos en manos del Estado, por el de propiedad económica, como la facultad de disponer a través de intervenciones gubernamentales en cada empresa, de la forma como se debería llevar a cabo el proceso productivo. Este cambio de la doctrina social demócrata es adaptado por Liberación Nacional, con todo el entusiasmo propio de una corriente latinoamericana imbuida de la soberbia de políticos y gobernantes que se consideran predesti-

nados a conducir a sus pueblos, como si estos fuesen rebaños incapaces de conocer sus propios intereses. Con esta concepción, el país, guiado por el Partido Liberación Nacional, se encamina cada vez más a un uso ineficiente de nuestros recursos y a una centralización del poder y de la toma de decisiones que excluye el aprovechamiento de los múltiples conocimientos y experiencias esparcidos en cada uno de los costarricenses.

La acumulación de ineficiencias condujo a la crisis económica que explotó a principios de esta década. Esta crisis abarcó también al modelo social demócrata liberacionista que la había producido. Por eso son naturales la pasividad de la Administración Monge y el escapismo hacia la política exterior de la Administración Arias. De las dos, ninguna cuenta con un proyecto político, con una visión del futuro, con una concepción del ideal al que se desea llegar y de los medios que se pueden utilizar para alcanzarlo.

Pero al mismo tiempo, el proyecto político liberacionista pretendía llegar a una centralización del poder y a una concentración de la toma de decisiones en manos de los dirigentes de su partido. Este aspecto de su concepción sigue vivo y, en consecuencia, el ejercicio del poder se convierte en busca del poder por el poder mismo, aunando así concentración del poder, desorientación e ineficiencia. Es como una bicicleta que a cierta distancia del suelo siguiera girando sus ruedas, por supuesto sin ninguna posibilidad de avanzar.

Ante la crisis del proyecto político liberacionista han surgido algunas voces que pretenden un *aggiornamento*, una modernización, un replanteamiento de los objetivos del accionar partidario. Del mismo modo también en Europa los partidos socialistas han descubierto que sus viejas fórmulas dirigistas, de centralización en el Estado no les dan los resultados buscados. En España y en Francia los gobiernos socialistas (después de fracasos iniciales con el viejo recetario de origen marxista que había sido remozado por las corrientes keynesianas) tratan de buscar el camino de la superación al desempleo y la inflación por las vías de la privatización y de la desregulación. En Costa Rica, buenos técnicos liberacionistas proponen caminos similares que le den mayores posibilidades a las iniciativas individuales, a la espontaneidad social y a las fuerzas del mercado. Pero sus clamores fracasan. ¿Por qué?

Porque los grupos de poder dentro del PLN cuando exigen volver a sus catacumbas, lo que en realidad expresan es que no están dispuestos a soltar el poder que han venido centralizando. Entre la eficiencia de una visión de desarrollo, la felicidad de los ciudadanos por una parte, y el disfrute por la cúpula de ese partido de una inmensa acumulación de poder, hasta ahora, Liberación ha escogido continuar acumulando más poder en sus grupos dirigentes aún cuando esto vaya en claro perjuicio para los ciudadanos y entre ellos, por supuesto, también en detrimento de los intereses de los propios liberacionistas que no participan de la cúpula.

Parece ser que los jerarcas del PLN han tenido clara conciencia del descubrimiento realizado por los dirigentes chinos no hace mucho tiempo de que no se puede abrir la sociedad a la innovación, la iniciativa particular y el progreso, sin que entre esto en conflicto con los intereses de la *"nomenklatura"*. Este es el mismo conflicto que enfrenta Gorbachev con sus propuestas de *"glasnost"* (apertura) y de *"perestroika"* (cambio de estructura). El líder ruso está al menos tratando de alcanzar mayores niveles de satisfacción para las familias de su país, avanzando por un camino de mayor participación e independencia de las unidades de producción soviéticas; lo que no se sabe es hasta dónde lo dejarán avanzar los intereses de los altos funcionarios y dirigentes enquistados en el partido comunista y en el gobierno de la URSS. En Costa Rica los dirigentes liberacionistas empeñados en mantener sus prerrogativas, ni siquiera han intentado replantear sus objetivos. Posiblemente será necesario que se den varios años de desplazamiento del PLN fuera del Gobierno, para que grupos jóvenes de tecnócratas e intelectuales no corruptos por el poder, puedan replantear los objetivos de su partido. Para ello, deberán empezar por renunciar a sus privilegios como hace pocos días lo empezaron a hacer dirigentes del laborismo inglés, al hacer más participativo el sistema de selección de sus candidatos a diputados, eliminando privilegios discriminatorios que existían en favor de los dirigentes sindicales.

Octubre 1987

NEO FEUDALISMO

Las sociedades latinoamericanas se encontraron, a la hora de su Independencia, que habían heredado rasgos feudales mantenidos por el mercantilismo español. El racionalismo "*cartesiano*" las influyó mediante las tendencias constructivistas del siglo XIX, que consideraron posible eliminar la evolución espontánea de las sociedades para desarrollarlas mediante el diseño consciente de una organización impuesta desde el gobierno, no en seguimiento y reafirmación de las instituciones elaboradas por la sociedad civil, sino como resultado de las elucubraciones de los jefes de turno. Esta intervención diseñadora fue con facilidad empleada por los grupos dominantes para unirse al carro de los caudillos, a fin de emplear la acción de los poderes públicos en defensa de sus privilegios y de sus feudos de interés.

El aislamiento y la pobreza de nuestros antepasados atemperaron radicalmente estos rasgos en Costa Rica. La visión de nuestros patricios encauzó la acción de los órganos públicos hacia la defensa de las libertades políticas, el establecimiento del estado de derecho y la construcción de un sistema educativo que hiciera posible una comunicación adecuada y la formación de un régimen de opinión pública. La previsiva preocupación de gobernantes, Iglesia y sociedad civil levantó a tiempo instituciones adecuadas para armonizar las relaciones obrero-patronales de una sociedad en proceso de urbanización, aminorando así los costos del cambio.

Pero desde 1948 las fuerzas "*conductivistas*" han ganado posiciones. El agigantamiento de las acciones directas y reguladoras del Estado en la sociedad, copia de modelos de desarrollo de otros países latinoamericanos, fortaleció la que había sido hasta entonces débil presencia de la simiente feudal en nuestro país.

Los esquemas de privilegio con anhelos de perdurabilidad, hicieron surgir

empresas y actividades totalmente dependientes del favor estatal para el éxito de sus actividades. La intervención estatizante adormeció los afanes, las iniciativas y los deseos de afrontar riesgos. El surgimiento de protegidos feudos de poder económico, aislados de los embates de la competencia, han hecho surgir grupos en necesidad permanente del favor estatal para su supervivencia.

Para garantizar ese *"favor estatal"* las fuerzas políticas que lo promueven se han visto forzadas a cerrarse, estableciendo una *"carrera partidista-burocrática"* que excluye o dificulta la participación política de quienes no se encaucen por ese camino en que las libertades y opciones se sacrifican en aras de una seguridad inmovilizante. El poder político de un *"partido profesionalizado"* impide así la expresión política de grupos de intelectuales y técnicos muy calificados que, con sus estudios y experiencias, podrían aportar la apertura modernizante que Costa Rica demanda.

Continuar por el camino de una unión de poder político *"profesionalizado"* y poder económico "protegido", sólo nos puede llevar a un neofeudalismo paralizante, con su carga de inmovilismo, marginalización, injusticia social y desperdicio; un neofeudalismo en el que el poder central en vez de debilitarse se fortalece porque es impuesto por el Estado. Con el tiempo, el esquema haría peligrar las libertades públicas y cambiaría la democracia, como medio de discusión libre e inteligente de opiniones independientes, por una confirmación formal de las decisiones negociadas por la unión de los poderes políticos y económicos, aislados en sus protegidos feudos.

Urge introducir en nuestra sociedad las brisas refrescantes de una mayor participación. Abrir la acción política a todos los costarricenses y en especial a quienes, por su preparación, nos pueden traer los aires vivificantes del progreso. Abrir la acción económica al dinamismo creador de la competencia. Retomar como obligación moral de cada uno, la preocupación y atención de quienes sufren marginación e infortunio. Apertura participativa o neofeudalismo: esa es nuestra enorme disyuntiva histórica.

Agosto 1986

EL ESTADO NECESARIO

A lo largo de las últimas décadas se ha venido acentuando un clamor nacional que señala y advierte sobre los peligros y costos que, para el logro de un sistema de verdadera justicia social, trae consigo el gigantismo del Estado.

El peso de un sector público desproporcionado si lo comparamos con la capacidad de nuestra economía; la cantidad de impuestos y tributos explícitos unos, ocultos otros, que elevan también sin proporción el precio de los servicios públicos y de la seguridad social, han merecido la atención ya no solamente de quienes desde hace varias décadas venimos anunciando sus negativas incidencias en la estabilidad de nuestra moneda, en los ingresos de las familias costarricenses y en la capacidad de progreso del país, sino incluso, la reflexión y reconocimiento de tales peligros por parte de aquellos que alentaron y originaron el estado gigantesco que hoy a todos agobia.

Sin embargo, el problema no es sólo de cantidad, es también un problema de calidad. Tanto como el tamaño del Estado y tal vez más, debe preocuparnos la acción de los entes que conforman el sector público.

Más importante que su volumen, es la forma en que el Estado actúa. Cómo promueve bienestar e impulsa la mejor distribución de la riqueza y del ingreso; cómo defiende la libertad y los derechos de todos los ciudadanos; cuánto se afana por asegurar un orden económico adecuado; cómo se esfuerza en preservar aquellos valores, aquellas reglas de conducta generales y justas que nacieron de las conciencias individuales, de las costumbres sociales y que dieron la identidad a nuestro pueblo.

Una sola decisión estatal puede causar más perjuicios a los ciudadanos que mil reglamentos. Una empresa ineficiente del gobierno puede ser más dañina que cien departamentos burocráticos. Por ejemplo, asumamos que para expor-

tar piedras a Nueva York se dispone un subsidio de cien dólares por m³, que con ese subsidio exportásemos 10.000.000 de metros cúbicos. El costo para la sociedad sería igual al valor de todas nuestras exportaciones actuales y en poco tiempo seríamos un veintisiete por ciento más pobres.

Claro que algunos ganarían (los beneficiados con los subsidios) pero el resto se empobrecería en más de un 27%.

Entonces, no basta tener conciencia sobre el costo de un Estado de tamaño exagerado. Debemos crear un sentimiento de opinión pública que condene las acciones perjudiciales del Gobierno aún cuando ellas sean beneficiosas para un pequeño grupo. También es corrupción usar los recursos públicos en contra del bien común.

Noviembre 1986

PODER POLITICO Y PODER ECONOMICO

Fl poder político, expresado a través del Derecho y básicamente como monopolio de la coacción por parte del Estado, significa la posibilidad de imponer acciones y de limitar la libertad de los ciudadanos. El Estado se creó con la finalidad fundamental de evitar que los individuos se coaccionen unos a otros. Pero, al dársele al Estado ese monopolio de la coacción para evitarla entre los privados, nos enfrentamos de inmediato a un problema serio: cómo controlar a aquél que tiene el monopolio de la coacción, cómo limitar el ejercicio del poder político. Ya Lord Acton lo decía: *"el poder corrompe"*. Eso, que es cierto, nos obliga aún en mayor grado a buscar las formas para limitar tal poder. El problema de la limitación del poder del Estado ha sido objeto de preocupación de la humanidad por muchos siglos.

Montesquieu señaló que, según enseñaba la experiencia, todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. Ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder es necesario ponerle límites a su propia naturaleza, o sea que no podemos dejar a un mandato del Derecho natural, o a la moral, o a la personalidad de quien lo ejerce, esa limitación del poder sino que tenemos que establecer instituciones en forma tal que el poder, en su ejercicio, esté limitado. El poder, al final de cuentas, debe detener al poder. Sólo en el poder mismo podemos encontrar el control del poder y en buena medida ese control se ejerce por medio de dos grandes grupos de instituciones: las competencias y la división de los poderes, o sea la división del trabajo en el ejercicio del poder. Mediante la competencia que establece un régimen de Derecho, a aquellos que ejercen el poder del Estado les limitamos su esfera de acción; les fijamos la regla de que sólo pueden ejecutar aquello que específicamente se ha establecido como su

campo de acción. Mediante la democracia entramos también en el campo de la competencia para determinar quién ejerce el poder. Mediante la decisión judicial de los actos administrativos encontramos incluso la forma de limitar el ejercicio del poder cuando éste es discrecional. Mediante la división del poder (en poderes) dividimos el acto de dictar las leyes, el de ejecutarlas y el de vigilar su ejecución. Además, mediante esa división del poder en poderes, limitamos en parte el ejercicio, no sólo del poder político sino del poder económico, atribuyendo uno a distintas esferas de competencia.

PODER ECONOMICO

Respecto al poder económico usualmente pensamos en él como en el poder del empresario y en el empresario como en un agente del mercado que coordina los distintos medios de producción para lograr variados fines. También encontramos entonces una necesidad de limitar el ejercicio de ese poder económico para quienes tienen el control de los medios de producción.

Las sociedades occidentales modernas han encontrado que el mejor, el más eficiente y el más oportuno mecanismo para lograr esa limitación al ejercicio del poder económico es el funcionamiento de un mercado. Mediante él se obtiene, en un sistema competitivo, que quien ejerce el poder económico lo haga, no como amo sino como representante; no como dueño y señor de los medios para disponer de ellos como lo desea y le convenga a él, sino como representante del deseo de los consumidores y de las situaciones tecnológicas que existan en un determinado momento. Esto para poder conjugar de la forma más eficiente los distintos factores de la producción. En un mercado competitivo sólo el empresario que responde a las necesidades y demandas de los consumidores, al conocimiento tecnológico que existe y a las limitaciones de los medios de producción, puede tener éxito en sus propósitos de rentabilidad. Quien no tiene éxito pierde el control de los medios de producción y su posibilidad de obtener ganancias. En este sentido la limitación del poder económico en un mercado competitivo se fundamenta en dos hechos fundamentales. El primero es un derecho y una obligación: el derecho del empresario a fracasar y la obligación en que está la comunidad de permitir que el ente económico incapaz de llenar las aspiraciones de la colectividad -y el llenar las aspiraciones de la colectividad se mide por la rentabilidad de la empresa- pierda control de los medios de producción para que éstos pasen a otro agente económico que con su iniciativa, su inventiva, su capacidad, demuestre si da resultado o no en su accionar empresarial. El segundo gran control del poder económico es la concepción de la propiedad de los medios de producción en un sentido económico. Esto es, que el derecho de esa propiedad es el derecho de disponer cómo usarla y que ese derecho de disponer cómo usarla está

supeditado a que dé resultados beneficiosos. En otras palabras, significa que la posibilidad de retener en su propiedad los medios de producción depende de cumplir con los deseos de los consumidores. En última instancia, dentro del mercado, la propiedad de los medios de producción corresponde, no al empresario que la detenta sino al consumidor que da las órdenes.

RELACION ENTRE EL PODER POLITICO Y EL PODER ECONOMICO

El problema de la relación entre el poder político y el poder económico nos presenta distintas facetas.

Por un lado está el poder político como la expresión del Estado y por otro el poder económico como la expresión del accionar de los agentes económicos en la sociedad civil. Pero esto nos presenta varios problemas porque las personas son las mismas, que a veces actúan en función política y a veces en función económica, aún cuando las instituciones dentro de las cuales opere sean distintas. Es un problema de interdependencia. El empresario no por ser empresario ni porque queramos mantener una gran división de los poderes, deja de tener derecho a voto o deja de tener derecho a ser electo. El ciudadano, no por ser político pierde su derecho a actuar como agente económico. De ahí la interrelación inevitable. De ahí también la importancia de delimitar los campos, lo que no es imposible si se acude a ciertos fundamentos y normas morales.

En algunas épocas el problema de esta limitación se ha presentado por cuanto se ha pretendido utilizar el poder económico para obtener el control del poder político. En otras épocas el problema se presenta al revés: como la utilización del poder político para tratar de obtener poder económico.

El primer caso (abuso del poder económico) puede definirse así: en lugar de actuar dentro de lo que es la libertad política y de permitir a cada uno de los ciudadanos el ejercicio igualitario de sus derechos, hay abuso de la potestad que puede dar un poder económico para salirse del mecanismo del mercado; esto es, para no actuar de acuerdo con el fin de éste, que es llenar las necesidades de los consumidores y atender sus demandas, sino para dirigir la propiedad de los medios de producción con fines totalmente distintos; por ejemplo, la conquista del poder político. Este puede ser uno de los propósitos; tal es el caso de la desviación del poder económico: que consiste en saltarse las limitaciones que al poder económico impone el mercado competitivo.

El segundo caso (abuso del poder político) puede definirse como la desviación en sentido contrario: el poder político interfiere con el funcionamiento del mercado para impedir que sus resultados se produzcan de acuerdo con los gustos de los consumidores, las limitaciones de la tecnología y los

recursos que existen. De esta manera el plan de producción no se lleva a cabo de acuerdo con las normas de eficiencia y rentabilidad, sino que se distorsiona de forma tal que las empresas rentables son las determinadas por esa acción distorsionadora y no necesariamente las que llenan mejor las necesidades de los consumidores o las que aprovechan en mejor forma los recursos productivos del país.

Pareciera que en ambos casos el problema, en mucho, radica en interferencias, tanto de los que detentan los factores de la producción para obtener poder político, como de los que detentan el poder político para obtener poder económico.

Los fenómenos que al respecto se presentan son por todos conocidos. Si el poder político está controlado por el poder económico nos encontramos con los casos típicos de la plutocracia, o sea del gobierno de los ricos en su beneficio. Por otra parte existe el caso, también tantas veces experimentado, del gobierno que toma el control de la economía en forma tal que el resultado es el beneficio de determinados grupos que detentan el poder. El caso más típico de esta actividad reguladora e interventora se llama proteccionismo y se dio en la época del mercantilismo europeo tanto como se ha dado en las economías latinoamericanas de los últimos 40 años. La consecuencia del proteccionismo es el dominio sobre el gobierno de grupos específicos que actúan en beneficio propio, aunque no sean grupos que necesariamente estén formados por las personas más ricas económicamente. También el caso del poder político que controla la economía presenta otras manifestaciones muy conocidas. Por ejemplo el paternalismo, de acuerdo con el cual el Estado trata de decidir cómo deben llenar las personas sus necesidades, qué deben tener, cómo deben actuar, qué deben decidir. Con esto se rompe el funcionamiento del mercado y se interfiere la libertad individual. La acción de los individuos la determina así el ente político, en lugar de dejar que su resultado surja del éxito o del fracaso propio dentro del accionar económico. Otra manifestación de este caso es la del Estado-empresario. Esto se da cuando, además de la intervención sobre el mercado, el Estado actúa directamente en el campo productivo, interfiriendo también con el sistema del mercado, porque la empresa propia del Estado opera dentro de reglas políticas, muy diferentes a las reglas económicas de las empresas privadas. Un caso típico es el de los ferrocarriles argentinos, para poner un ejemplo de afuera sumamente conocido, aunque los nuestros sobran. Esos ferrocarriles han operado con pérdidas continuadas durante años y décadas; pérdidas inmensas que en caso de actividad privada hubieran obligado a cambios en la propiedad de los factores de la producción para que otros agentes económicos pudiesen probar su capacidad para salir adelante en mejor forma en el desempeño de sus funciones.

LA SITUACION COSTARRICENSE

Con este breve y simple enfoque general del tema, voy a tratar de referirme un poco a lo que considero el problema de las relaciones del poder económico y del poder político en la Costa Rica de los últimos 40 años. Es muy difícil precisar desde cuándo las situaciones tienen una determinada configuración, sobre todo cuando deben enfocarse con visión histórica. Sin embargo, es notorio que en los últimos años hay un creciente sentimiento en muchos costarricenses de que estamos entrando en una etapa de gran dominio del poder político sobre el poder económico. Y esto es un fenómeno que, me parece, ya marca un nivel que está causando importantes cambios en las posiciones ideológicas de los partidos políticos, que tratan de capitalizar este descontento. La preocupación comienza a expresarse por el problema de la ineficiencia en la utilización de los recursos públicos, por el problema que significa la gran extensión del sector público y por el problema del paternalismo que se nos ha ido imponiendo, que frena iniciativas y que ha producido en los costarricenses el ir perdiendo la fuerza de reaccionar, de innovar, de asumir riesgos.

DOMINIO DEL PODER POLITICO SOBRE EL PODER ECONOMICO

Voy a centralizar el análisis del dominio del poder político sobre el poder económico en cuatro situaciones que se han venido desarrollando en los últimos años: la concentración del poder político y su falta de control; la expansión de la acción directa del Estado; la extensión del poder regulador del Estado y el crecimiento del poder de contratación de un Estado gigante.

I Podría pensarse que *la concentración del poder político* y su falta de control, no corresponde al análisis de las relaciones entre el poder político y el poder económico porque, aparentemente, ese es sólo un problema de cómo se ha organizado el poder político. Sin embargo, para controlar el ejercicio de ese poder que es la coacción del Estado es absolutamente indispensable la división de los poderes. Pero igualmente indispensable es un régimen de competencia para que tengan cabida los principios fundamentales en los que descansa la posibilidad de esa acción contralora. Al respecto nos dice el Lic. Eduardo Ortiz: *"Un régimen moderado es aquel en el que hay división del trabajo, de modo que sea el mismo poder y no el individuo ni la masa quienes controlan el poder, pero sobre todo será el régimen que esté sometido a la ley como mandato impersonal y abstracto, desarraigado de toda referencia de prestigio de una persona o grupo. La moderación viene precisamente de que el poder se debilita cuando se independizan unas de otras las etapas de la vida*

de una ley y se fortalece, si todas se concentran y confunden en una sola persona".

En Costa Rica hemos pasado, en un sola década, la de los setenta, de una situación en que se alegó debilidad extrema del Poder Ejecutivo, a la situación totalmente contraria de gran concentración de ese poder. A lo primero se llegó por los cambios que conscientemente se hicieron en la Constitución del 49, los cuales pretendieron disminuir el poder presidencial lo que fue motivo de críticas en las décadas de 1950 y 1960 por cuanto la Presidencia de la República se consideraba muy débil y la Asamblea Legislativa muy fuerte. Ahora se da, en el sólo lapso de una década, la situación totalmente inversa.

Se ha actuado con habilidad suficiente para cambiar unas pocas válvulas y con esas pocas llaves hacer que la presión se dirija de una manera distinta. En esa forma se ha llegado a constituir una sociedad regida por un sistema presidencialista muy fuerte. Se está llegando a una concentración de poder político que es, no sólo inconveniente en cuanto a la eficiencia en el ejercicio de ese poder, sino que se ha convertido en un peligro para nuestra estructura política y social. El perjuicio ha ido creciendo hasta llegar a ser intolerable si se quiere mantener una esfera de libertad individual en el campo del poder económico.

Esta concentración de poder se ha originado en una serie de hechos ocurridos en la década de los setenta. Por ejemplo, tenemos una serie de actos de delegación de funciones legislativas en el Poder Económico, como es el caso, muy claro, de los impuestos de consumo cuya ley le atribuyó al Poder Ejecutivo la fijación y variación de las tasas, tanto como el imponer el gravamen a artículos no especificados por la ley directamente. Esto se contrapone totalmente a la Constitución Política que establece, de acuerdo con la sabiduría que llevó a dividir las funciones que corresponden a cada uno de los poderes del Estado, la prohibición de delegar las funciones de uno de los Poderes del Estado en cualquiera de los otros, porque ello conduciría a la ruptura de esa división esencial y, consecuentemente del control del poder por el poder.

También la delegación legislativa se da en favor de otros órganos del Estado, con el agravante de que después esos otros órganos pasan a ser controlados por el mismo Poder Ejecutivo. Un caso muy importante es la legislación del Banco Central de Costa Rica. Lo que esta legislación dispone en sus artículos 96 y 97 es, nada menos, que la capacidad del Banco Central de ejercer las siguientes funciones: 1) prohibir la importación; 2) poner cuotas; 3) decir quién importa y quién exporta; 4) poner sobretasas o impuestos de importación o de exportación; 5) controlar los créditos de proveedores; 6) controlar los créditos de ventas comerciales. Mayor delegación de una función legislativa no puede haber. Se le da a un ente descentralizado que no tiene responsabilidad política y que no está sujeto al proceso de control político a que sí está sujeta la Asamblea Legislativa, la potestad de cambiar el marco

jurídico total en el que se desenvuelve parte importante de la actividad comercial de los costarricenses, cuando precisamente esa es la atribución específica más importante de la Asamblea Legislativa: establecer el marco jurídico dentro del cual se lleva a cabo la acción de los ciudadanos. Y como esa acción es tan importante, tal proceso está sujeto a una serie de garantías para los ciudadanos. Está sujeto a que tiene que haber un dictamen, a que tiene que haber publicidad de las discusiones, a que tiene que haber tres debates. Es todo un proceso para dar tiempo a la opinión pública de que se pronuncie, de que analice, de que determine alguna forma de participación, de que haga algo más que decidir cada cuatro años quién nos manda. Lo peor es que habría que agregar que a los gobernantes les damos cada vez más poderes de emperador.

Otro aspecto a través del cual se da la concentración del poder político es el control de las juntas directivas de las instituciones autónomas. Hasta finales de la década de los 60 esas instituciones, que surgieron como una idea de gran futuro, como una manera de resolver el problema de la política en el manejo de los asuntos técnicos (y creo que con ese fin, como un sueño imposible), tuvieron sus juntas integradas por personas que, aunque nombradas por el Consejo de Gobierno, este nombramiento les permitía mantener su independencia y eran nombrados de una en una a través de todo el período de gobierno. Podemos recordar la frase de don Ricardo Jiménez de que una vez que se acaban los edificios se botan los andamios, pero en este caso ahora los andamios no se botan; precisamente cuando el edificio está muy recién construido, o sea cuando acaba de entrar un gobierno al poder y los grupos que han estado alrededor de la campaña son mucho más fuertes es cuando se hacen los nombramientos, en lugar de hacerlos cuando el gobierno va madurando. Anteriormente el Consejo de Gobierno tenía la oportunidad de escoger de uno en uno y a través de cuatro años, con la madurez que le iba dando el ejercicio, a los directores más apropiados para esas instituciones. Eso fue así hasta que se hicieron varios cambios en la legislación respectiva. La primera reforma consistió en que el partido en el poder nombrara cuatro directores y el partido que había sido el principal contrincante de la campaña electoral nombrara tres. Esto convirtió a las instituciones en pura representación política con todos los directores nombrados a principios de la administración, cuando son más fuertes las presiones de las personas vinculadas más al candidato en su campaña que al Presidente en su gobierno, lo cual atenta contra un mejor escogimiento. Luego esta ley, conocida popularmente como "el 4-3", se transformó en 4 del partido que entra y 3 que vienen de atrás y en ese sentido se disminuyó, creo yo, ese problema de una organización completamente partidista. Prueba de tal problema es que en el pasado hubo mucho más autonomía e independencia de las instituciones descentralizadas que la habida en los últimos años desde que se hicieron estos cambios legislativos. Podemos recordar viejos enfrentamientos

de las juntas directivas cuando no concordaban con una política del Poder Ejecutivo y los directores lo planteaban abiertamente y hasta renunciaban. Con esto ejercían un control y freno importantes. Para continuar en el camino trazado de concentrar el poder político se crearon las Presidencias Ejecutivas de las instituciones autónomas. Con ello se fue mucho más allá de la reforma que se había hecho a la Constitución Política en el año 68, cuando se les eliminó la independencia de gobierno. Con esta nueva reforma también se les eliminó la independencia de administración porque ya su jerarca máximo lo nombra directamente el Consejo de Gobierno. O sea que ahora es directamente la administración de esas instituciones la que depende de un funcionario removible por la Casa Presidencial. De este modo el poder político se acabó de centralizar completamente en lo que se refiere a la esfera de la Administración.

Otro elemento que ha venido a agravar la concentración del poder político y de manera totalmente injustificada, es la interpretación abusiva que se le ha dado a la Ley General de Administración Pública. Se ha interpretado que ella le permite al Presidente de la República dar instrucciones en casos concretos y precisos sobre cómo dirigir todas las instituciones autónomas. Esta ley, que surgió del anhelo de defender al administrado, se convirtió al final, por la forma como se aplica, en un medio para darle poder discrecional al Presidente de la República.

Finalmente, dentro de este primer capítulo hay otro aspecto que es a la larga el más grave. Es el problema de la falta de control sobre el ejercicio del poder. Votamos cada cuatro años pero no tenemos sistemas de referéndum, ni de control, ni de participación. No hay votaciones legislativas de medio período para evaluar la popularidad del gobierno, ni sistemas para poder introducir cambios o sustituir una línea de gobierno en asuntos vitales de acuerdo con lo que la ley decidiera al respecto. Tampoco el gobierno tiene manera de lograr un cambio en la Asamblea en caso de un *impasse* político. No tenemos sistemas de referéndum o de consulta directa al pueblo sobre aspectos importantes que deberían ser decididos directamente por los ciudadanos. No hemos establecido ningún sistema realmente eficiente de control sobre los actos políticos; me refiero a ese tipo de control como el que ejerce el Congreso de los Estados Unidos y que ejerció sobre el Presidente Nixon. No lo tenemos esbozado ni tampoco tenemos esperanza de que se esboce, ni posibilidad clara de cómo establecerlo. Asimismo, no existe un sistema práctico, ágil y eficaz de control judicial sobre los actos discrecionales, a pesar de que tal control se reconoce como necesario en las democracias y jurídicamente se justifica. La ausencia de estos controles es, en buena medida, otro elemento que ha contribuido a la concentración del poder político que conduce a absorber el poder económico. A medida que un partido político sea más fuerte, más centralizado y más dominante, con mayor facilidad cae en la tentación de controlar las otras

actividades porque, como decía Lord Acton, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Cuanto más poder político concentrado haya más grande es la corrupción.

II En cuanto al segundo camino, *la expansión de la acción directa del Estado*, sus manifestaciones han sido múltiples. Es posible que una mayoría de los ciudadanos, no siempre los mismos, haya estado de acuerdo en el caso aislado de cada nueva acción estatal de que ese era un buen paso. Pero al analizar el recorrido en su conjunto, tal vez sea ya posible determinar la necesidad de rectificar el camino.

La primera de esas manifestaciones fue la de pasar al ejercicio directo del Estado las acciones que anteriormente se manejaban por concesión. El que un servicio sea público y que así se determine jurídicamente porque la comunidad le dé ese valor y quiera sacarlo de la esfera de acción del mercado, no quiere decir que ello obliga a que sea ejercido directamente por el gobierno. En muchas ciudades europeas y en Estados Unidos, una serie de servicios como los de agua y electricidad son administrados privadamente bajo una concesión de servicio público diferente a la concepción nuestra, mediante la cual caminamos en una dirección completamente opuesta: tratamos de controlarlo haciéndolo servicio directo a cargo del Estado. Esa fue una etapa de ampliación de la esfera de acción estatal directa.

Un segundo camino de expansión de la acción estatal directa fue, por supuesto, el campo financiero. Con la estatización de la banca, el control financiero ha sido máximo y sobre todo inadecuado porque se utilizó el monopolio. Pudo haberse hecho a base de intervención en esa actividad como se había comenzado hace muchos años, pero no fue así. Lo que se hizo fue excluir la competencia en ese campo y obligar a que toda relación financiera dependiera de los bancos como instituciones estatales. Instituciones que cada vez más están bajo el control de la Presidencia de la República. Instituciones en las que cada vez es más fuerte el control político. Instituciones cuya vitalidad es tan importante que bien cabe recordar el símil, ya poco novedoso, de la circulación sanguínea que puede compararse a la circulación económica que proviene de la banca. El control de ese elemento financiero vital significa un problema básico que presenta todas las características inmediatas de control político sobre el poder económico.

Finalmente, para rematar toda esta escena de expansión de tentáculos directos del Estado sobre la sociedad civil, tenemos la creación del Estado-empresario, RECOPE y CODESA son los casos más evidentes. RECOPE se convirtió en un nuevo monopolio estatal, que se ha usado como fuente de ingresos sin control legislativo, como gravamen para el consumidor y como fuente adicional de control político sobre lo económico. Los miles de millones

de colones de inversión en CODESA se han hecho con crédito bancario y muestran muy claramente cómo se puede estrangular al resto de la economía. Es bueno recordar algo que a veces por elemental se olvida: la economía, en síntesis, significa escoger. Todo lo que se relaciona con la economía se refiere a escoger; cada vez que tomamos una acción para usar recursos que son siempre limitados, estamos decidiendo qué otras acciones sacrificamos. Cuando decidimos utilizar nuestro dinero para ir al teatro estamos sacrificando otra diversión. Siempre cada decisión con respecto a algo limitado es un sacrificio de otras opciones. Obviamente la decisión de crear CODESA y todas sus empresas era la decisión de escoger el que no se utilizaran recursos en el resto de la economía para dedicarlos a otras actividades y en cambio esas actividades creadas por el Estado, para sorpresa de muy pocos, resultaron sumamente deficientes. Por ellas se han estado perdiendo recursos y ellas se han "comido" buena parte del crédito bancario, lo que es muestra evidente de los resultados de la expansión del Estado costarricense.

III La *extensión del poder regulador del Estado* es el tercero de los caminos, todavía más importante porque se difunde más y afecta un mayor volumen de actividades, a través de las cuales se ha extendido el poder político sobre el poder económico. En él y en primer lugar, está la legislación proteccionista. Cuando Costa Rica decidió industrializarse forzosamente, fue el momento en que intervinimos todas las relaciones del poder económico del país y decidimos sobre el uso de todos los factores de producción. Esto fue así por cuanto ello implicaba alterar el sistema de precios del mercado para que resultara rentable producir bienes para el mercado interno centroamericano. Por medio del proteccionismo también se hizo a las empresas tanto más rentables cuanto más componentes importados usaran y cuanto más intensivamente usaran el capital. De ahí en adelante la intervención adicional se tenía que dirigir y se dirigió hacia aquellos campos de más alta rentabilidad que el Estado determinara. Es el caso más claro de utilización del poder político para determinar el resultado del poder económico. Y adicionalmente lo hemos hecho en forma tal, que es la discrecionalidad de los gobernantes la que determina quién se hace rico en forma individual y quién se hace pobre también en forma individual. Ese es el fundamento establecido para nuestro sistema. Como consecuencia, quien puso la primera fábrica específica es quien puede hacerse rico en ese campo y a todos los demás potenciales empresarios similares se les presentan problemas. Pero además, y sobre todo, los consumidores están obligados a comprar los artículos encarecidos e ineficientemente producidos, con altos costos que a su vez encarecen aquello para lo que van a ser usados. Un ejemplo patético es el de los materiales de construcción y sus repercusiones, no sólo en los costos sino en la calidad de las viviendas. Esa es

una realidad económica porque el volumen de mercado de cada artículo termina, dentro del sistema, por acapararlo el primer empresario. El sistema decide que el señor dueño al que se le dio la contratación industrial para producir determinado artículo, es el que se hace rico con ese artículo. Se llegó así a una utilización del poder político para determinar para el caso individual concreto, el resultado de su acción económica.

Por otra parte, fuera de la legislación proteccionista, el Estado empezó a aumentar su rama de regulaciones mediante un dirigismo que pretende decidir qué actividades deben surgir y qué actividades deben fenecer. Este es el caso de la política de precios controlados. Ella logra, por ejemplo, que durante algunos años la leche no aumente su producción porque no es rentable debido a que los precios están congelados y entonces haya que importarla. Entre más bajos sean los precios de los artículos más rápidamente eliminamos su producción. Esto es tan verdadero como que si suelto una piedra se cae y esto es lo que ha logrado el Estado, precisamente con los bienes que se consideran de primera necesidad a los que se les ha aplicado esta política de precios.

Este dirigismo regulador, junto con las actividades del Estado-empresario, extienden el poder político hasta el punto de que éste determina todos los resultados del accionar económico.

IV Otro elemento, por supuesto importantísimo, mediante el cual actúa el poder político sobre el poder económico es *a través de la fuerza que introduce en las contrataciones*. Conforme crece el Estado, la cantidad de bienes y servicios que compra es mayor y con ello el Estado obtiene un poder monopólico importante para influir y determinar a quién le compra (y a quién le va bien) y a quién no le compra (y viceversa). Claro que existen normas para evitarlo, pero todos los que hemos estado en función pública sabemos que esas normas y procedimientos dejan un campo de discrecionalidad prácticamente imposible de definir y que permite eso. Lo cierto es que si el Estado tiene tal poder de decisión sobre las contrataciones, eso significa un enorme poder político sobre el poder económico.

LIMITACION DE LA ORBITA INDIVIDUAL

El resultado de la concentración de poder político, unido a la correspondiente extensión del Estado como actor y como contratante y al creciente poder regulador, ha sido la limitación de la órbita de decisión individual. Esto ha creado un maridaje absolutamente infortunado entre políticos y empresarios. Al empresario se le ha obligado cada vez más a hacer antesala en las oficinas públicas y a dedicarle más tiempo a las relaciones con la burocracia, en detrimento del tiempo que debería dedicarle a dirigir su empresa. Cada vez

resulta más determinante del resultado financiero de la empresa, la relación con oficinas públicas y no la eficiencia en la combinación de los factores de la producción, la economía en el manejo de la empresa, la búsqueda de nuevas tecnologías, la investigación sobre los verdaderos deseos del consumidor y otros aspectos similares. Cada vez más se hace evidente que el Estado es el que hace a alguien rico o a alguien pobre y ello interfiere con el mecanismo que en un sistema libre debe determinar la distribución del poder económico. Frente al fracaso, la frase de don Eduardo Lizano nos recuerda que hemos socializado las pérdidas. Este es un efecto muy perjudicial porque impide que los factores de producción salgan de las manos que ineficientemente los están manejando.

Además, si eliminamos la relación directa entre el mercado y el resultado del éxito o el fracaso del empresario, eliminamos la justificación moral de que las personas sean las que decidan y asuman su responsabilidad. El efecto, con obvia razón, es que los distintos grupos sociales cada vez se sienten con más fuerza para presionar ante el poder político en beneficio de sus propios intereses de grupo y que esa presión para romper las fuerzas del mercado a favor de un grupo o del otro, hace que al final lleguemos a situaciones tales como las señaladas repetidamente. Situaciones que inclusive plantean el que no sepamos ni siquiera quiénes son protegidos y quiénes son protectores, porque ya el conjunto de subsidios y cargas es de tal complejidad que nadie sabe cuánto es el aporte obligado del contribuyente a la ineficiencia de los demás o con cuánto están contribuyendo los demás a la ineficiencia propia.

REFORMAS FUNDAMENTALES

Es absolutamente necesario, para romper esta situación, lograr un consenso de opinión sobre lo que debe ser cambiado. Se vislumbra una buena posibilidad, porque en los últimos años los distintos grupos políticos parece que están convergiendo cada vez más hacia ciertas ideas básicas de cambios indispensables que se deben realizar en lo político, en lo económico, en lo social, en lo educativo.

Para que se pueda llegar a un gran consenso de opinión pública que encauce las limitaciones a la potestad o al ejercicio del poder por parte del Estado, éstas deben estar incluidas en la Constitución Política. Por eso creemos algunos que es indispensable introducir en ella un capítulo de garantías económicas que impongan una serie de límites objetivos que no puedan ser burlados por el gobierno y ni siquiera por la ley y que limite la discrecionalidad en la acción de los gobernantes. Me refiero, por ejemplo, a limitaciones al tamaño del sector público en relación con la economía nacional. Me refiero a límites máximos al crecimiento de la oferta monetaria para impedir por la inflación la pérdida del valor adquisitivo del colón. Me refiero a límites en el

aumento del crédito del sistema bancario al sector público, para impedir el estrangulamiento de los sectores productivos.

Quiero terminar con una moraleja. Don Luis Alberto Monge dijo, con toda razón, que debe evitarse el uso del poder político para el enriquecimiento propio. Desde luego que sí, pero no basta. También debemos dar un paso más allá, porque no sólo es moralmente perverso usar el poder político para el enriquecimiento propio, sino que también es perverso el uso del poder político para determinar individualmente a quiénes se les asignan cuotas del poder económico.

Noviembre 1981

LEY LIMITADA Y FRATERNAL

A menudo, cuando para defender la libertad hacemos ver que la ley debe ser limitada y el mandato de la mayoría controlado, se nos señala como desinteresados en el bienestar de los otros hombres. Sin embargo, ya desde 1850 Federico Bastiat en su obra **La Ley** nos decía: *"No es cierto que la función de la ley sea regular nuestras conciencias, nuestras ideas, nuestras voluntades, nuestras opiniones, nuestro trabajo, nuestros intercambios, nuestros talentos o nuestros placeres. La función de la ley es proteger el libre ejercicio de estos derechos e impedir que ninguna persona interfiera con el ejercicio libre que de esos derechos haga cualquier otra persona"*. Sin embargo, nos dice el mismo autor *"La ley ha sido pervertida por la influencia de dos causas totalmente diferentes: la codicia estúpida y la falsa filantropía"*. Y la consecuencia es, señala, Bastiat *"si se intenta hacer la ley religiosa, fraternal, igualizadora, filantrópica, industrial, literaria o artística se pierde uno en un territorio desconocido, vago e incierto, en una utopía impuesta o peor aún, en una multitud de utopías cada una tratando de apoderarse de la ley y de imponérsela a cada persona"*.

Este afán de manipular la ley no es una teoría sino una vivencia.

Si se pretende que la sociedad opere mediante el resultado de la interacción de múltiples grupos de presión, cada uno de los cuales busca que se legisle para garantizar en lo concreto el resultado de sus actividades, se olvida que toda acción efectuada en favor de un individuo o grupo es una restricción ejercida sobre otros individuos o grupos.

El resultado que emerge de coaliciones entre grupos de presión no tiene por qué responder ni a ideales de justicia ni a la voluntad de la mayoría.

Cuando la ley deja de ser respetada como una norma general de objetivos limitados, cuando el mandato de la mayoría no se controla a fin de que no

atente contra los derechos humanos, nada nos puede garantizar la conveniencia de la acción legislativa.

Oponerse a estas perversiones de la ley no es, debe quedar claro, oponerse a los fines nobles del llamado a ser solidarios con los otros hombres. La obligación a la solidaridad nos lleva como organización política a proveer los medios económicos para asegurar a todos el mínimo de bienestar material compatible con la riqueza de la comunidad, a todos sus integrantes, prescindiendo de su aporte y atendiendo a su condición de personas. Pero de ahí en adelante, la obligación por el bienestar de mis semejantes es personal y es moral.

La sociedad libre conjuga en la obligación moral individual la compatibilidad de la libertad con la fraternidad voluntaria. En su obra citada, Bastiat nos afirma: *"De hecho, me es imposible separar la palabra fraternidad de la palabra voluntaria. No puedo entender cómo se puede forzar legalmente la fraternidad sin destruir legalmente la libertad y pisotear legalmente la justicia"*.

Octubre 1985

DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y DE LOS CONTRIBUYENTES

Parece extraño comenzar planteándose si existen derechos naturales del hombre considerado como consumidor y como contribuyente. Sin embargo la pregunta debe plantearse.

Estamos más o menos acostumbrados a considerar como Derechos Humanos aquellas garantías que tradicionalmente han sido consagradas en las declaraciones universales o en las constituciones políticas, en los acápites correspondientes a las garantías del hombre. Allí no se encuentran expresas garantías del hombre como consumidor o como contribuyente, por lo que trataré de elaborar una justificación de que sí existen Derechos Humanos del Hombre, considerado como consumidor y como contribuyente.

Los Derechos Humanos derivan de la naturaleza del hombre; hasta ahí creo que todos estamos de acuerdo.

El razonamiento posterior, cuando intentamos interpretar la naturaleza del hombre, es lo que lleva a muchas y muy diversas vertientes de pensamiento. Una vertiente de pensamiento, de inspiración sobrenatural trata de encontrarla en la voluntad divina plasmada en el hombre. Una vertiente naturalista la trata de encontrar en las características propias empíricas del hombre en la libertad. Una vertiente de interpretación conceptual trata de sacar el significado de las características más profundas del ser humano. Una vertiente social trata de obtener, del desarrollo de la historia humana, aquellas instituciones sociales que han ido considerando esos problemas y que han encontrado respuestas a ellos.

Yo quiero proponer, más bien, una interpretación moral: el hombre es un ser racional que está llamado a optar, a escoger y que tiene la posibilidad de tomar decisiones. Si partimos de esto, nos encontramos con que es un llamado moral, una obligación ética del hombre, la de vivir como tal, la de vivir como

hombre, la de ser racional, la de optar. Entonces el hombre está llamado a optar, a escoger una vida racional y al escoger una vida racional, está obligado a buscar su propia felicidad.

Este llamado ético se refleja socialmente en el Derecho Humano fundamental, derivable también de la propia naturaleza del hombre, en su vida social: *Si el hombre está moralmente obligado a vivir en forma racional y a buscar su propia felicidad en la sociedad, todas y cada una de las personas deben tener la máxima libertad de elegir y de actuar en la persecución de sus propias aspiraciones y en la conducción de su vida.* Así, de una concepción moral de la vida del hombre, se deriva una concepción social de lo que hemos llamado usualmente la libertad política.

Tivor Machan en su obra **Human Rights and Human Liberties** nos dice lo siguiente: *"Debe corresponder a cada persona la elección de aprender, de juzgar, de evaluar, de sopesar, de decidir lo que debe hacer para vivir su propia vida. De otra manera, la persona no tiene oportunidad de realizar o de fallar en su tarea. Sus aspiraciones morales no pueden ser satisfechas o insatisfechas, si él no es la fuente de sus propias acciones; si ellas le son impuestas por otros".*

En este concepto, la libertad política es ausencia de coacción; es posibilidad de elegir y de actuar sin ser obstruido por otra persona o asociación de personas en la ejecución de fines propios.

La realización de este primer derecho natural lleva a consagrar también el derecho a la propiedad. Del derecho a conducirse surge el derecho a adquirir cosas para vivir; surge el derecho de propiedad.

Ayn Rand, en su obra **Para el Nuevo Intelectual**, nos dice: *"así como el hombre no puede existir sin su cuerpo, tampoco sus derechos pueden existir sin el derecho de ser él en realidad: pensar, trabajar, conservar los resultados, lo cual significa el derecho de propiedad".*

La misma autora, en su artículo Valores y Derechos agrega: *"Sin derecho de propiedad, ningún otro derecho es posible, dado que el hombre debe mantener su vida con su propio esfuerzo. El hombre que no tiene derecho sobre el resultado de su esfuerzo, no tiene medios para mantener su vida. El hombre que produce en tanto otro dispone de su producto, es un esclavo".*

Tal vez la relación principal de la propiedad con la libertad política y con la convivencia social del hombre nos fue dada por John Locke en su **Segundo Tratado del Gobierno**, cuando dijo: *"Aunque la tierra y todas las criaturas inferiores fuesen comunes a todos los hombres, aún así, cada persona tiene una propiedad suya, a la cual nadie tiene derecho, salvo ella misma. El trabajo de su cuerpo y de sus manos, decimos que es su propiedad. Así cualquier cosa a la que él modifique su condición natural, la ha combinado con su trabajo y le ha agregado algo que es suyo y, por lo tanto, la hace de su*

propiedad".

Esta concepción de la propiedad le atribuye el carácter de exclusiva en su esencia ya que, como nos dice Ripert: *"La propiedad de las cosas corporales encierra entre sus atributos el de ser exclusiva; las cosas existen en cantidades limitadas; quien tiene la posesión y disposición de una cosa encuentra en su disfrute exclusivo una ventaja o una satisfacción y llega a derivar, de la propiedad de los bienes en que está combinado el trabajo, la propiedad de los bienes de producción".*

La propiedad del trabajo y la propiedad de los bienes de consumo son evidentes. Sobre ellas, pocas veces se han dado conflictos en las ideologías o en las concepciones políticas.

La propiedad de los medios de producción es la que origina usualmente los mayores problemas. Sin embargo, esta es indispensable. Lo es para que no establezca la coacción arbitraria de unos hombres sobre otros hombres en la realización de su vida, y en consecuencia, lo es para que no se elimine el derecho humano fundamental de cada uno a realizarse. La situación contraria, la del monopolio total sobre los factores de producción por el Estado, nos coloca frente a la imposibilidad para el ser humano de ser libre.

Esta propiedad ha sido reconocida, tal vez en la forma más clara en la Encíclica **Mater et Magistra** de Juan XXIII, cuando nos dice: *"El derecho de la propiedad privada de los bienes, aún de los productivos, tiene valor permanente; precisamente porque es derecho natural fundado sobre la propiedad ontológica y la finalidad de los seres humanos particulares respecto a la sociedad. Por otra parte, en vano se insistiría en la libre iniciativa personal en el campo económico, si a dicha iniciativa, no le fuese permitido disponer libremente de los medios indispensables para su afirmación y, además, la historia y la experiencia atestiguan que en los regímenes políticos que no reconocen el derecho de propiedad privada de los bienes incluso productivos, son oprimidas y sofocadas las expresiones fundamentales de la libertad. Por eso es legítimo deducir que éstas encuentran garantía y estímulo en aquel derecho. No se comprende cómo puede ser contradicho el carácter natural de un derecho que halle su origen prevalente y su perenne alimentación en la fecundidad del trabajo, que constituye un medio apropiado para la afirmación de la persona humana y el ejercicio de la responsabilidad en todos los campos y un elemento de consistencia y de serenidad para la vida familiar y de pacífico y ordenado progreso en la convivencia".*

La propiedad tiene dos expresiones: una expresión jurídica inmediata, que es la propiedad de quien posee los medios de producción para decidir sobre su uso, y una propiedad mediata, que es la finalidad que debe tomar muy en cuenta el dueño de los medios de producción. Me refiero al beneficio del consumidor. El productor que no satisface la demanda del mercado pierde los

medios de producción; está llamado al fracaso.

La empresa sólo adquiere resultados positivos y puede sobrevivir si tiene ganancia. Y esa es una de las diferencias más importantes entre los entes jurídicos privados y los entes públicos. Si los primeros no llenan su cometido están llamados a desaparecer. Ese llamado a desaparecer obliga a quien detenta la propiedad inmediata de los medios de producción a buscar la satisfacción de las necesidades, tal como las expresan los consumidores ejerciendo su dominio sobre esos medios para que ellos sean destinados a producir los bienes deseados, en las condiciones deseadas y a los más bajos costos de producción, pues de lo contrario, está llamado a desaparecer del mercado.

En el mercado se determinan los precios, decimos, por las condiciones de la oferta y la demanda.

Básicamente, las condiciones de la oferta implican el conocimiento tecnológico: sea, el capital humano, la investigación, lo que ha desarrollado el hombre para dominar la naturaleza y el conocimiento de los recursos, siempre limitados, que existen en la naturaleza para aplicarlos a la producción.

Básicamente, las condiciones de la demanda implican los gustos y las preferencias de los consumidores y la forma en que cada uno de ellos quiere satisfacer sus distintas necesidades.

La empresa que produce para maximizar ganancias, por lo tanto, debe escoger bienes de calidad, costos y otras condiciones que satisfagan los deseos del consumidor. A esto se le ha llamado en economía la soberanía del consumidor y ésta propongo consiste en el derecho humano del consumidor.

El sistema de la libertad se basa en la libertad de los consumidores para escoger los bienes que han de satisfacer sus necesidades. Esta libertad asegura que cada individuo realizará el consumo óptimo, de acuerdo con sus posibilidades, ya que tendrá pleno campo para disponer libremente de los medios a su alcance, con el fin de obtener sus metas. Además, la libertad del consumidor implica que éste obtendrá los bienes y servicios que necesita y desea de manos de los productores que él escoja. De esta manera los consumidores llevan las riendas de la economía. El productor tiene que estar al servicio del consumidor y no al de las ideas que personalmente tenga acerca de lo que conviene a la gente.

En la economía de competencia, el consumidor es soberano. Mediante su actitud se resuelve el qué y cuánto producir y el cómo y para quién producirlo. Por ello, la economía de mercado es compatible con la libertad personal de todos los integrantes de la sociedad.

Creo que este razonamiento nos lleva a la conclusión de que existe un derecho natural del hombre, considerado como consumidor. El razonamiento puede definirse así: de su condición racional, surge para el hombre un llamado moral a la búsqueda de su propia felicidad; de ese llamado a poder escoger y a

optar, surge la necesidad de la libertad política para su vida en sociedad; de esta libertad política se deriva la necesidad de un derecho de propiedad. Y el derecho de propiedad ejercido entre seres libres implica la soberanía del consumidor.

Por supuesto que, como cada uno de los derechos humanos, el derecho del consumidor es dependiente de los otros derechos. De ahí que, en el tanto en que se ataque el derecho del consumidor, se atacan los otros derechos humanos, y en el tanto en que se atente contra los otros derechos humanos, se menoscaban los derechos humanos del consumidor.

El consumidor, para poder realizarse, necesita la vida. Sin vida, no puede haber consumidor. El consumidor necesita la propiedad, la posibilidad de realizar el meollo de sus transacciones y el poder optar, todo lo cual lo lleva a la libertad de contratación. La necesidad de intercambiar lo lleva al derecho al trabajo. La posibilidad de asociarse con otros lo lleva al derecho humano de la asociación.

Esa soberanía del consumidor se manifiesta como libertad de elegir artículos, como libertad de elegir entre los vendedores, como libertad de elegir las calidades de los artículos. Y, sobre todo, esta soberanía exige que el consumidor tenga la posibilidad de influir en el mercado mediante sus aportes; de llegar a la sociedad con sus gustos; de influir en la determinación del sistema de precios que se dé en la colectividad. Esto es, de influir en el sistema de precios que representan las indicaciones que elabora y posee el cuerpo social, resultante de la interacción de los consumidores y de los productos dentro del marco de la tecnología, del conocimiento, de los recursos y de los gustos que existen en la colectividad, y que determinan el uso de los factores de la producción.

El derecho del consumidor no es sólo de influir en la determinación de los precios de los bienes finales, sino mucho más, porque bien se sabe que el precio depende de los consumidores y de las capacidades técnicas de producción. Por eso, las demandas por los factores de producción se llaman demandas derivadas. Se derivan esas demandas de la posición de las empresas cuando maximizan sus utilidades frente a los deseos de los consumidores, lo cual las obliga a producir a los costos más bajos posibles. Y es esa obligación de producir a los costos más bajos posibles la que lleva a las empresas a demandar factores en el mercado, en forma tal que las condiciones de esas demandas dependen de las posibilidades técnicas de la producción. Ese mucho más a que me referí es lo que ha llamado Von Mises el plebiscito diario de los consumidores que, con el aporte de sus demandas en el mercado para la determinación de los precios, ejercen este derecho humano: el derecho humano del consumidor en cuanto a bienes finales y de producción.

Ahora repasemos la realidad nacional en relación con este derecho humano.

Si enfocamos algunas de las restricciones a la soberanía del consumidor que se decretan con frecuencia en nuestro medio, tenemos que estar en total acuerdo con quienes han dicho que en Costa Rica se atenta constantemente contra los derechos del consumidor.

En primer lugar, llaman la atención las violaciones al derecho humano del consumidor que se provocan mediante la actividad reguladora del Estado. Aquí nos encontramos con todo el campo directo del control de precios. El control de precios establece precios máximos para algunos artículos y mínimos para otros; establece, con independencia del criterio y de la valoración de los consumidores, los niveles mínimos a los cuales los artículos deben ser comprados o los niveles máximos a los cuales otros artículos deben ser vendidos.

En estos campos de la regulación, nos encontramos también con los límites cuantitativos que se establecen y que en muchos casos son absolutos: prohibiciones de importar algunos artículos y prohibiciones de exportar otros.

Hace tres o cuatro años se me invitó a participar en un seminario sobre exportaciones, promovido por el Centro de Promoción de las Exportaciones, y traté de llamarles la atención acerca de que el propósito de promover las exportaciones, podría ser irrealizable porque en Costa Rica lo que sobran son las prohibiciones de exportar, establecidas en defensa de grupos de presión e intereses que quieren mantener en el país algunas materias primas o bienes finales, para comprarlos a precios ficticiamente más baratos que los del mercado.

Las prohibiciones a las importaciones también son bien conocidas.

Además de los límites cuantitativos, también existen límites cualitativos. Se establecen requisitos a diferentes tipos de artículos, no en defensa de la moral y de las buenas costumbres sino por otras razones, impidiendo que el mercado determine por la acción de los consumidores cuál es el tipo de artículo que más gustaría. El imponer a los artículos que están en el consumo de los hombres condiciones y normas preestablecidas que deben siempre cumplir para poder ser vendidos, nos hubiera llevado a que estuviéramos todavía en la era del hombre cazador. Esto es así porque sólo hubiéramos podido comer los artículos y tener los bienes que el hombre cazador de hace diez mil años tenía a su disposición, ya que las reglas de ese tipo hubieran terminado por establecer su fijación. Todas estas limitaciones a la calidad son limitaciones a la iniciativa y a la innovación; son limitaciones, evidentemente, al progreso.

Y, finalmente tenemos, mediante las regulaciones, todas las violaciones a los derechos humanos del consumidor que origina la discriminación ejercida por los entes públicos en la regulación. Las sobretasas, por ejemplo. Algunos artículos, muy parecidos unos a otros, tienen un ciento por ciento de diferencia

de impuesto unos con otros, lo cual muestra campos de discriminación muy evidentes: todos nos acordamos que hace pocos meses había en Costa Rica unos automóviles que se vendían a la cuarta parte de precio de otros automóviles, únicamente por una discriminación en la forma de establecer los aranceles o las sobretasas que en ese momento fijaba el Banco Central. Esta discriminación afecta negativamente las posibilidades del consumidor para ejercer su soberanía en el plebiscito diario del mercado y para influir en la determinación de precios auténticos.

Una segunda vertiente de violaciones a los derechos del consumidor la encontramos en la acción de los monopolios, cuando existe un límite o una prohibición legal para la libre entrada de quien quiera competir en alguna actividad. El monopolio, en ese sentido, es básicamente una creación de la intervención estatal que defiende un campo de acción para el uso exclusivo de algún agente. En nuestro país, la mayoría de esos monopolios son adicionalmente ejercidos por el propio Estado: seguros, depósitos bancarios, energéticos, electricidad, servicios postales. Otro caso de monopolio ocurre cuando no hay la posibilidad de libre acceso para que otros compitan y ofrezcan a los consumidores mejores condiciones de calidad o de precio. Es bien conocido que esta situación, al romper el mecanismo del mercado, impide que los recursos sean efectivamente utilizados para satisfacer de la mejor manera posible las necesidades de los consumidores y que éstas podrían ser mejor satisfechas eliminando la acción del monopolio y permitiendo libre entrada en la industria a quienes pueden ofrecer en el mercado bienes mejores y más baratos, liberando así recursos para la producción de otros bienes y aumentando el volumen de los servicios que estarían a disposición de la colectividad. Especialmente importante es el problema que implica para el consumidor, en el caso de los servicios públicos la no existencia de ningún tipo de control sobre las tarifas, las cuales no están sujetas por ser acciones monopolísticas en industrias con acceso prohibido al control en el mercado de la oferta y de la demanda. Tal, por ejemplo, el caso de los servicios de electricidad, agua o teléfono, para los cuales no existen reglas tarifarias que limiten cuáles tipos de gastos pueden y cuáles no, afectar sus tarifas.

Un tercer elemento de atentado contra los derechos del consumidor, que deseo señalar, es todo el esquema de regulación, ya no hecho en favor de entes públicos o entes del Estado, sino establecido a través del proteccionismo para la defensa de los productores.

Con este sistema proteccionista, que elimina para el consumidor la posibilidad de optar por el artículo extranjero mediante tarifas extraordinariamente elevadas y mediante tarifas efectivas, aún más altas por la exoneración de impuestos a las materias primas, el consumidor llega a estar en condiciones de indefensión frente a las empresas que operan para el mercado local, las cuales

actúan sin el freno y el control que implicaría la competencia de los artículos que podrían venir del exterior. Esto, evidentemente, afecta al consumidor por las condiciones de precio en las que tiene que comprar, por las condiciones de calidad que debe admitir e incluso por la inexistencia de muchos de los artículos que podrían estar a su disposición.

Un cuarto elemento que quiero señalar en cuanto a violaciones de los derechos del consumidor es el relacionado con la discriminación entre consumidores ejercida por entes públicos: fijaciones discriminatorias de tarifas para personas en condiciones sumamente similares. Siempre alguna diferencia se puede establecer entre personas distintas, porque uno puede inclusive llegar a discriminar persona por persona. El nivel de discriminación no se elimina dividiendo las personas en "*clases*" previamente definidas por la Ley, porque la Ley puede ser discriminatoria al llevar estas "*clases*" a concepciones en las cuales las mismas mayorías pueden imponer restricciones muy fuertes sobre determinadas minorías. La discriminación también se puede llevar a cabo privadamente, cuando determinados servicios se ponen a la orden de algunos consumidores y no a la orden de todos.

Final y evidentemente, hay un gran campo en el que también en forma privada se atenta contra los derechos del consumidor. Es el caso del engaño y del fraude. Frente a estos ataques contra los consumidores, la sociedad ha establecido en su favor, y como medio legal de defensa, una buena parte de todo el derecho penal.

Ahora bien, un consumidor es un ser humano que también es un trabajador: se gana la vida. Y ese consumidor que también es un trabajador y se gana la vida, en las sociedades modernas también es un contribuyente. Es un contribuyente tanto en los impuestos que paga en calidad de consumidor todos los impuestos indirectos como es un contribuyente en los impuestos que paga sobre el fruto de su trabajo: en los impuestos directos o de la renta.

¿Cuál es la posición del hombre como contribuyente frente a sus derechos naturales humanos?

La actividad fiscal del Estado, debemos en primer lugar recordar, no corresponde a una contraprestación voluntaria. No estamos en el caso de una persona que va a comprar un servicio, que puede o no comprarlo, y que conviene en precio y cosa si lo desea. La acción del Estado cuando impone tributos es un ejercicio de coacción, es un ejercicio de fuerza; no es resultado de una contraprestación voluntaria. Como tal, como un acto de ejercicio de la coacción y de la fuerza, debería estar limitado fundamentalmente a aquellas tareas para las cuales el hombre, en defensa de su propia libertad política, de su derecho humano fundamental a poder darse su propia vida, ha monopolizado en el Estado el ejercicio de la coacción. Y ese propósito fundamental que implica el monopolio en el Estado del ejercicio de la coacción, es la defensa

contra la coacción de unos hombres sobre otros. Para limitar el ejercicio de esa coacción, el Estado debe ejercerla mediante reglas justas de conducta surgidas del propio orden espontáneo de la sociedad que, en su aplicación, requieran o demanden esa coacción. Podríamos decir, siguiendo la concepción moral de los derechos naturales, que la coacción debe estar en manos del Estado limitada a la defensa de los derechos humanos. Y, como el imponer los tributos es un acto de coacción del Estado, ese acto obliga a que en su ejercicio se sigan una serie de limitaciones. El Estado requiere de esos ingresos como medios para poder mantener la maquinaria que, en primer lugar, debe estar dirigida al ejercicio de su función fundamental. Esto es, la de controlar la coacción o, mejor aún, la de garantizar, por lo menos, defender los derechos humanos.

Pero el Estado necesita también recursos para otros casos. Los necesita en la práctica para atender el costo de los llamados bienes públicos: aquellos bienes con respecto a los cuales el uso por parte de un ciudadano no es excluyente del uso por parte de otro ciudadano. En este caso el mercado no puede funcionar porque no se puede asignar el costo del uso a aquél que lo usa. El ejemplo clásico es el faro de luz que se establece para un barco, pero que no excluye el que los demás barcos se benefician del servicio. Otro es el de los servicios de seguridad, que se les brinda sólo a unos, sin que eso quiera decir que se les deja de brindar a otros. Y lo mismo ocurre con el sistema de justicia. La defensa principal frente a la coacción es que exista el sistema de justicia. También necesita el Estado de recursos para su tarea de asegurar el funcionamiento del orden de mercado, que es una tarea relacionada con la propia tarea de imponer las reglas justas de conducta. El orden de mercado, como un sistema formado por los hombres, está lleno de imperfecciones y requiere de una acción tutelar del Estado en su propia defensa. Es claro que para ejercer esa acción, el Estado también necesita recursos. Por ejemplo, los necesita para atender los casos de las llamadas industrias de rendimientos crecientes o de costos decrecientes, en las cuales hay un costo promedio menor cuanto mayor sea el volumen que se produzca y en las cuales se requiere mantener la eficiencia del mercado, por lo que estas industrias constituyen muchos de los servicios públicos, que por esa razón se ponen en manos del Estado. Se requieren también recursos de la comunidad para satisfacer los problemas que surgen de las externalidades. O sea, de aquellos casos en los cuales la acción de algún individuo tiene efectos positivos o negativos sobre las posibilidades de decisión y de acción de los otros individuos, pero que no se reflejan mediante el sistema de precios sino directamente en sus posibilidades de elección. El ejemplo clásico de un efecto negativo es la fábrica que bota sus desechos en un río y le impide al agricultor que está abajo, utilizar esa agua para regar sus campos. O el ejemplo de un efecto positivo es el de quien tiene una siembra de naranjas y le produce un beneficio, no compensado por el mercado, al vecino

que tiene un colmenar para producir miel.

Para todos estos casos el Estado necesita recursos, inevitablemente por medio del ejercicio de una acción coercitiva. Y como la coacción se ha monopolizado en el Estado para que se ejerza al máximo en la sociedad, con el fin de que el hombre sea lo más libre posible, esa coacción debe ser limitada en su ejercicio por el Estado, lo que produce una serie de consecuencias. En primer lugar, nos determina claramente lo que los abogados llamamos "*materia odiosa*". Por eso, sólo la regulación previa, específica y claramente aplicable, da derecho a su ejercicio. Por eso, también el órgano al que se le ha encargado esa función no debe delegarla en otro órgano. Pero bien sabemos que eso no se cumple en nuestro país. Tenemos varios casos en los que, incluso la Corte de Justicia, ha aceptado que la función de imponer los impuestos sea transferida del parlamento al ejecutivo. Lo que históricamente le dio origen al parlamento: el control de los impuestos, de nuevo se le delega al soberano, según estas acciones que han contado con respaldo de la Corte. Por eso estoy de acuerdo con la afirmación de que hemos salido de un Estado controlado y hemos vuelto atrás a un Estado absoluto.

Además, el hecho de que la imposición de los tributos sea el ejercicio de una coacción nos lleva, inexorablemente, a que los tributos tienen que estar limitados. Un ejemplo extremo hace evidentes las conclusiones: ¿En dónde quedan la libertad de propiedad, de contratación, de trabajo si se nos quita el ciento por ciento de lo que hemos producido, aún cuando se nos devuelva en servicios? En ese caso, la libertad ha desaparecido totalmente. Es evidente que no podría el Estado tomar el total de los recursos de las personas, porque esa sería la coacción total y volveríamos al caso de la esclavitud completa, cuando el esclavo también era alimentado por su amo.

Por ello es evidente que el principal derecho humano del hombre como contribuyente es el derecho a la limitación absoluta en el monto de los tributos que el Estado le puede exigir. Y esa limitación, cuya proporción o monto no podemos señalar a priori, va a depender de las condiciones históricas. Al igual que los conceptos indeterminados del Derecho, se debiera sujetar esa limitación, por una parte a las necesidades que tiene el Estado para cumplir con sus funciones fundamentales y por otra, a las posibilidades de contribución de los ciudadanos. Además, se deberá interpretar esa limitación de acuerdo con los principios expuestos a la luz de las consecuencias que se derivan de la coacción y de la calidad de los tributos.

Si son una coacción los impuestos, debe quedar claro que, en todos los casos en que el Estado pueda actuar sin ellos, debe hacerlo así. Por ejemplo, en todos los casos de servicios que se puedan cubrir por tasas o cobros directos a los usuarios porque son servicios que tienen la posibilidad de un uso excluyente y pueden regirse por tarifas y no por impuestos. Otra conclusión bastante

evidente que se obtiene es que los impuestos no deben ser discriminatorios. La discriminación en el ejercicio de la coacción como tal es una burla del principio fundamental que se deriva de la esencia de la dignidad del hombre: la igualdad ante la ley. Implica, además, un escollo contra otra característica muy importante del impuesto: que éste debe ser explícito, no implícito, debe surgir de un acto consciente por el que la colectividad ha aceptado que se le imponga. Por ello los impuestos más odiosos son los que obtiene el Estado a través del llamado impuesto inflacionario, por lo discriminatorios que son y porque son implícitos. El exceso de emisión monetaria no sólo es discriminatoria entre los ciudadanos del presente a los que afecta, sino también entre generaciones futuras, pues altera y disminuye las posibilidades de invertir y de crecer. Pero su mayor odiosidad radica en que esos impuestos derivados no requieren de ninguna aprobación expresa.

Un problema de central importancia que se hace evidente al considerar al hombre como contribuyente, surge de las relaciones entre los conceptos de redistribución, eficiencia económica y libertad.

La no discriminación tributaria implica muchas concepciones. Sobre este tema se está dando un movimiento en los países desarrollados, al cuestionarse las tasas progresivas de imposición sobre la renta con el fin de buscar un sistema de trato más igualitario mediante tasas proporcionales. Para ello se va inicialmente hacia una reducción en el número de escalas y en la diferencia entre la escala menor y la mayor, disminuyendo esta última. Se argumenta que la progresividad atenta contra la dinámica social y permite a menudo convertir el impuesto de la renta en una imposición de mayorías sobre minorías a las cuales discrimina. Una de las desventajas de la progresividad radica en que limita las posibilidades de que nuevos entes entren en el mercado a poder competir con aquellos que ya han acumulado volúmenes de riqueza importantes, limitando en consecuencia las posibilidades de acceso, de innovación y de adaptación tecnológica.

También tenemos que tomar en cuenta las relaciones entre los conceptos de libertad y eficiencia económica en lo tocante a los derechos del consumidor y del contribuyente. El sistema que da la mayor libertad al consumidor y la menor imposición coactiva sobre el contribuyente, libera una mayor cantidad de recursos en la economía para que el mercado lleve a una utilización más eficiente de los recursos, de conformidad con la tecnología y las preferencias de los consumidores.

Creo que los derechos del consumidor y los derechos del contribuyente deben tender a dos propósitos fundamentales: uno en el campo individual al defender la esfera particular de libertad de cada persona, indispensable para el respeto de su dignidad. Otro en el campo social, al armonizar las relaciones de libertad y eficiencia económica, lo cual hemos visto que se da por las condi-

ciones mismas del orden de mercado, que hace surgir la vigencia de los derechos humanos. Son condiciones que se pueden resumir en los siguientes tres elementos, que se dan en la práctica histórica y no en una concepción paradigmática.

En primer lugar, el mercado permite que se produzca lo que algunos saben cómo producir y pueden vender rentablemente a un consumidor que prefiera eso a cualquier otra alternativa.

En segundo lugar, el mercado permite que lo que se produzca se pueda producir al menos tan barato como lo producirían aquellas personas que no lo están produciendo.

Y, en tercer lugar, el mercado permite que todo se venda a precios por lo menos tan bajos como los podría vender la persona que no los está vendiendo.

Quisiera terminar con un concepto de Tivor Machan en su obra **Derechos Humanos y Libertades Humanas**, aplicable para resaltar la importancia de la libertad y de los derechos humanos. Nos dice Machan en su obra: *"No hay garantía de que se dé la libertad considerada socialmente; ella debe ser escogida por los seres humanos por su libre acción. Es decir, ellos deben escoger autolimitarse en el ejercicio de la fuerza, en el uso de la coacción que no sea defensiva, en el uso de la agresión y en establecer instituciones legales por medio de las cuales esas acciones se hagan atractivas y sean tentaciones difíciles de resistir"*.

Podemos señalar que cada ser humano tiene la responsabilidad moral de tomar medidas para garantizarse para sí mismo condiciones políticas y legales óptimas; de hacer el mayor esfuerzo según sus condiciones para atender estos asuntos y de trabajar para hacer reales estas conclusiones en el contexto de su propia vida.

Aprender y discutir sobre política no es un simple juego para la hora del café, sino una responsabilidad humana genuina. Épocas difíciles, cuando la libertad está en peligro, ameritan dosis adicionales de dedicación a la política y a la defensa de la libertad. Estas acciones son verdaderas responsabilidades morales de la persona.

Noviembre 1984

LA FUERZA DE LA RAZON Y LA RAZON DE LA FUERZA

Desde que el hombre es hombre, y claro está que en mayor grado aún, cuando no se había "*desembrutecido*", la razón de la fuerza ha sido determinante de los procesos sociales. En las organizaciones primitivas el poder se otorgaba al físicamente más fuerte, y aún en nuestra época la esencia formal del derecho radica en la posibilidad de su imposición. Es su fuerza coactiva la que le asegura su eficacia y la que en último término lo respalda... Cuando falta este elemento coercitivo el derecho se debilita a tal extremo que sus características se desvanecen.

Pero un adelanto sustancial se ha logrado... al menos en teoría.

A fin de salvaguardar la libertad del hombre que vive en sociedad, se hace necesario librarlo de la coacción de otros hombres, pues de lo contrario éstos le podrían someter y provocar en él una forma de acción no determinada por sí mismo sino por quienes le avasallan con la amenaza de producirle daño. Para librar al individuo de la coacción privada se requiere coaccionar a todos los hombres a fin de que se abstengan de coaccionar a sus semejantes, y para ello debe monopolizarse, en manos del Estado, el ejercicio de la coacción y limitarse las posibilidades de su empleo: el ejercicio de la coacción no debe quedar al arbitrio de quien detente el poder público, sino que únicamente debe darse en respaldo de una disposición general, previa y debidamente promulgada.

De aquí la diferencia entre la organización política primitiva y el Estado de Derecho. En la primera, la fuerza respalda a la arbitrariedad de quien ostente el poder, y es más, otorga ese mismo poder. En el Estado de Derecho, la fuerza se monopoliza en apoyo de la ley. Esta es en su esencia una medida general y abstracta que toma disposiciones a largo plazo, referentes a casos posibles pero no determinados, y que por lo tanto no hace referencia a personas, lugares u objetos particulares. Por ello, la fuerza que apoya a la ley, aun cuando se

refiera a su aplicación al caso concreto, no confiere derechos particulares ni impone deberes discriminatorios pues la regla a la que respalda se establece en abstracto, evitando la arbitrariedad.

Los principios del Estado de Derecho se rompen y las libertades cívicas peligran cuando se viola el monopolio estatal de la coacción, ejercida en sustento de la ley. Y ello no sólo ocurre cuando el Estado hace mal uso de sus poderes, sino también cuando grupos privados ejercen la coacción.

La amenaza y la violencia, son recursos en extremo peligrosos pues dan lugar al vasallaje. Ofuscan la razón y estimulan las pasiones, cerrando los caminos para el diálogo y el entendimiento, y desencadenando fuerzas ciegas que fácilmente evaden el control de sus propios propulsores. Sólo en defensa de sus preciados derechos debería el hombre llegar a esos extremos, y ello cuando el intercambio y la conversación ya no pudieran proseguirse. Si lo anterior es correcto referido a la actuación individual, en mucho mayor grado lo es en relación a movimientos colectivos en los que impera, generalmente, el máximo común denominador de emotividad y el mínimo común denominador de objetividad.

Una sociedad en la cual los grupos de presión, por estimables que sean, piden o exigen la remoción de sus superiores por el pecado de ser vigorosos en el cumplimiento del deber, una sociedad, repito, en que tales movimientos sociales se producen, está gravemente amenazada en sus propios fundamentos. En ella, la fuerza de la razón corre peligro de ser avasallada por la razón de la fuerza.

Mayo 1968

DEMOCRACIA Y DEMAGOGIA

Aristóteles en la **Política** señala en el capítulo V del libro III: *"Pasemos a las perversiones de las formas de gobierno mencionadas; la tiranía lo es de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia y la demagogia de la democracia, pues la tiranía es la monarquía que tiende al interés del monarca, la oligarquía se propone el de los adinerados y la demagogia el de los necesitados, mas ninguna de ellas considera el bien común"*.

La democracia como forma política, pretende la participación de todos los gobernados en el gobierno y como tal, es un mecanismo de organización de la sociedad y no una posición que proponga objetivos y jerarquice los valores, estableciendo metas para la acción estatal. Por eso la revolución contra el absolutismo de los siglos XVIII y XIX unió a la organización democrática, los ideales cristianos y humanistas de libertad, igualdad y fraternidad: estado de derecho, gobierno limitado, competencias expresas, respeto a los derechos humanos.

Pero, si bien la democracia es forma y no modelo valorativo de fines nacionales, no podrá como instrumento de organización política, dejar de lado el control de las propias mayorías, ya que un gobierno en función exclusiva de los objetivos de una mayoría, fácilmente deviene en perversión de la democracia impidiendo a las minorías su participación en el gobierno, dejando de lado el bien común y convirtiéndose en arbitraria demagogia.

De aquí la necesidad de establecer, en la estructura misma de la organización política democrática, el sistema de frenos y contrapesos, dividiendo el poder, para que sea el mismo poder el que controle al poder. Como nos dice Montesquieu en **El Espíritu de las Leyes**: *"Para que no se abuse del poder es necesario que le imponga límites la naturaleza misma de las cosas"*.

Por eso, en su esencia, el gobierno democrático debe ser un gobierno moderado y ello no sólo significa división de poderes y acción del gobierno únicamente con base en competencias limitadas y de previo establecidas, sino que también requiere que los mecanismos de toma de decisiones respeten los procesos de formación de opinión, los derechos de las minorías y las normas constitucionales y legales que garantizan que en decisiones de importancia se requiera del concurso de esas minorías.

Básicamente, la democracia es un proceso de gobierno mediante discusión libre e inteligente. El axioma de racionalidad en la conducta humana, nos exige no actuar a menos que la acción se pueda basar en creencias muy probables, escogidas críticamente entre alternativas razonables. Para que ello sea posible la mayoría no puede hacer lo que le venga en gana. Deben respetarse los derechos de previo establecidos en la estructura del gobierno para la participación de las minorías en la formación de la opinión gubernamental y que son parte de la organización democrática. Y ello, aún sin considerar las limitaciones que surgen de las finalidades valorativas de la sociedad: en nuestro caso la primacía de la persona, el respeto a su dignidad, la defensa de sus derechos naturales, el ejercicio de la solidaridad social, la reserva de su libertad y capacidad de perfeccionarse.

La pura forma democrática obliga a respetar las atribuciones de las minorías para conformar las reglas generales de acción, originadas en experimentación gradual y discusión organizada. En un país donde dos partidos políticos se reparten, por partes iguales, una muy amplia mayoría del electorado, el gobierno está llamado a convencer por la bondad de sus proyectos y no a imponer un *"pa' eso tenemos la mayoría"*.

Julio 1986

LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDARIEDAD

La doctrina social de la Iglesia se asienta en tres principios fundamentales: **la dignidad y unicidad de toda persona humana:**
*"En toda convivencia humana bien ordenada y provechosa hay que establecer como fundamento el principio de que todo hombre es persona, esto es, naturaleza dotada de inteligencia y de libre albedrío, y que, por tanto, el hombre tiene por sí mismo derechos y deberes, que dimanar inmediatamente y al mismo tiempo de su propia naturaleza. Estos derechos y deberes son, por ello, universales e inviolables y no pueden renunciarse por ningún concepto". (Juan XXIII, **Pacem in Terris**, [9]);*

la naturaleza social de la vida humana:

"Principio capital de esta doctrina es que el fundamento, causa y fin de toda institución social lo es el hombre individualmente considerado; es decir, los hombres en cuanto intrínsecamente sociales y elevados a un orden de cosas que rebasa y supera la naturaleza";

y el principio de la subsidiariedad:

*"...sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos". (Pío XI, **Quadragesimo Anno**, [79]).*

Con estos fundamentos resulta no sólo compatible sino además adecuado, el utilizar el mercado como el mecanismo fundamental desarrollado por la

propia naturaleza humana, para permitir una eficiente coordinación de los planes económicos individuales. Mediante el mercado se hace posible que cada persona se dé su propia vida, coordinando su acción social con sus semejantes y con cuerpos sociales intermedios, pero manteniendo su libertad para aceptar sus valores, ser responsable de sus actos y adoptar sus decisiones con libre albedrío, sin que el Estado y sus administradores le impongan valores, jerarquías y preferencia. De ejercer, según el llamado de Dios, este libre albedrío, surge la vida de la virtud.

Por otra parte, el mercado permite utilizar a todos los hombres el caudal total de los conocimientos dispersos entre todos, conocimientos que no son refundibles en un ente social, porque son conocimientos de lo teórico y de lo concreto, de la vida y de la historia, y conocimientos que de no usarse impiden la eficiencia económica. La superioridad del mercado para la resolución de los problemas económicos se fundamenta también en su potencialidad para liberar las energías creativas de cada ser humano. Permite así, que se cumpla la vocación de la co-creación de los seres humanos hechos a la imagen de su Creador y llamados a descubrir, los secretos escondidos en la creación, y facilita con esto que la historia se mueva hacia la realización de los maravillosos designios del Creador.

"El hombre es la imagen de Dios, entre otros motivos por el mandato recibido de su Creador de someter y dominar la tierra. En la realización de este mandato, el hombre, todo ser humano, refleja la acción misma del Creador del universo". (Juan Pablo II, **Laborem Exercens**, [4]).

Podríamos señalar, además, que el mercado ha mostrado que es un instrumento social superior para la resolución de los problemas económicos porque promueve las iniciativas: la virtud de la inventiva, la aceptación de riesgos y la creatividad.

El Papa Juan Pablo II, en su homilía **El Evangelio del Trabajo**, en Barcelona, el 8 de noviembre de 1982, dió reconocimiento y elogio a los empresarios por *"su dinamismo, espíritu de iniciativa, voluntad de hierro, sus capacidades creativas y su habilidad para tomar riesgos"*.

Todas estas ventajas del mercado sobre la dirección centralizada, el dirigismo, el intervencionismo y el paternalismo de los social demócratas, hicieron a los social cristianos de la postguerra adoptar la economía social de mercado, como su programa de acción en el campo económico con los resultados conocidos como *"el milagro alemán"*. Esta política llama a los gobernantes a establecer, facilitar y mejorar el orden del mercado como la base para el desarrollo económico, como la base para que el hombre pueda cumplir a cabalidad con la obligación a la que lo llama su conciencia de justicia social, obligación que lo llama a practicar la virtud personal del amor al prójimo y a colaborar en establecer un orden social apropiado para alcanzar el bien común.

Como nos lo dice la Comisión de Laicos sobre la Enseñanza Social de la Iglesia y la Economía de los Estados Unidos en su obra **Hacia el Futuro** (Nueva York, 1984): *"La Enseñanza Social de la Iglesia nos mueve hacia instituciones efectivas para los derechos humanos y para el desarrollo económico. Los pobres del mundo claman por libertad y pan. Oyendo sus lamentos nos comprometemos a venir en su ayuda con asistencia concreta y con ideas probadas en la realidad"*. Lo primero (la asistencia concreta) es nuestra obligación personal a la virtud del amor. Lo segundo es nuestro llamado a establecer órdenes sociales eficientes para la solución de los problemas económicos. Para el establecimiento de ese orden social nos dice el **Concilio Vaticano II**: *"Es preciso, por el contrario, que en todo nivel, el mayor número posible de hombres puedan tomar parte activa en la dirección del desarrollo. Asimismo, es necesario que las iniciativas espontáneas de los individuos y de sus asociaciones libres colaboren con los esfuerzos de las autoridades públicas y se coordinen con éstos de forma eficaz y coherente"* (Constitución sobre la Iglesia en el Mundo Actual, 65).

El capitalismo materialista al cual los Papas han atacado, es aquél definido por el Papa Juan Pablo II en **Laborem Exercens**, como el resultado de invertir el orden y no ver al hombre como verdadero creador a la imagen de Dios, sino como un simple instrumento de producción, olvidando su dignidad y su propia escala de valores que le permiten darse su historia, vivir su vida. Lo más lejano a esa definición es el orden de mercado, que permite a cada persona fijarse sus propias metas. Lo más cercano es la prepotencia de los socialistas que pretenden poseer la virtud y el conocimiento para imponer a todos los hombres sus metas y preferencias, despojándolos de su dignidad de personas y de su libertad.

No debemos olvidar que todo ser humano a veces peca, por lo que a ningún ser humano debe confiársele mucho poder. No debemos olvidar que el miedo a las debilidades humanas, obliga a buscar frenos y contrapesos y otras limitaciones al poder, para evitar la tiranía.

Junio 1985

LA DOCTRINA SOCIAL CRISTIANA Y LA MODERNIZACION DE COSTA RICA

La doctrina social cristiana recoge los conceptos centrales del pensamiento de la Iglesia Católica en lo tocante a los mandatos morales que deben regir la actividad del hombre en sus relaciones con los otros hombres y sus instituciones frente al aprovechamiento, disfrute y creación de las cosas materiales. Como tal, configura un conjunto de principios de aplicación permanente derivados de la revelación y de la propia naturaleza del hombre y de su sociedad. La aplicación de estos principios a condiciones históricas concretas depende de las características propias de la sociedad específica, del desarrollo de la técnica y de las preferencias específicas por objetivos de segundo orden, eso sí, sin que se atente contra los valores éticos fundamentales que forman la doctrina social cristiana. Por eso el Partido Unidad Social Cristiana puede ser a la vez el porta estandarte de la doctrina social cristiana y el instrumento para que su pensamiento auténticamente costarricense y nacionalista, convierta en políticas y programas esos principios, para llevar a Costa Rica al siglo XXI con justicia, libertad y eficiencia.

Costa Rica requiere, frente a la crisis moral, económica, social y cultural a la que la han conducido las políticas del partido Liberación Nacional y el agotamiento de su programa, de una unión de los mejores elementos técnicos con los principios morales social cristianos para alcanzar una mezcla de fortaleza ética y avance científico que le permita contar con una nueva economía eficiente y estimuladora del esfuerzo y las iniciativas. Esta nueva economía, fundada en la economía social de mercado, permitirá generar las fuentes de empleo que la dinámica de nuestro crecimiento demográfico demanda, con una asignación eficiente de nuestros recursos acorde con las ventajas comparativas dinámicas, de nuestra sociedad, por lo cual los salarios reales podrán ir

aumentando de conformidad con el dinamismo del progreso. En esta nueva economía, la razón del éxito no radicará en el privilegio estatal y el favor del político, sino en la eficiencia, en la satisfacción de los deseos de los consumidores, medida por el mercado. En esta nueva economía los incentivos al ahorro ya las iniciativas y las estabilidades monetaria y cambiaria originadas en el control del gasto público proveerán las palancas de la inversión y el desarrollo, que no descansará ya en las impotentes espaldas del Estado empresario.

Para esta nueva economía el mercado cumplirá una importantísima función de estímulo y valoración de resultados. Nada debe extrañar el usar un instrumento tan poderoso, desarrollado por la propia evolución social como un ordenador de derecho natural. El propio **Concilio Vaticano II** en su **Constitución Gaudium et Spes** afirma: *"la actividad económica debe ejercerse siguiendo sus métodos y leyes propias, dentro del ámbito del orden moral"* (64).

Por otra parte, en mi artículo anterior expuse cómo el sistema de mercado es además un instrumento eficaz para perseguir los tres principios fundamentales de la doctrina social cristiana: la dignidad y unicidad de toda persona humana, la naturaleza social de la vida humana y la subsidiariedad de las instituciones sociales. Por supuesto que para cumplir sus tareas el Estado requiere ejercer el derecho de propiedad.

Hay un párrafo de la encíclica del recordado Papa Juan XXIII, **Mater et Magistra**, referente a la propiedad pública como forma también aceptable del derecho de propiedad, sin embargo sí vale la pena señalar que ese párrafo se presenta como una excepción, pues de inmediato se sujeta de nuevo al principio de subsidiariedad:

"...también en esta materia debe seguirse el principio de subsidiariedad, ya enunciado, según el cual no deben extender su propiedad el Estado ni las otras entidades de derecho público, sino cuando lo exigen motivos de manifiesta y verdadera necesidad de bien común, y no con el fin de reducir la propiedad privada, y menos aún de eliminarla" (Al respecto véase también **Gaudium et Spes** No. 71.)

Debe quedar claro, que en el PUSC aceptamos la función del Estado como promotor del bien común, incluso en cuanto a **"promover"** la producción. Esta tarea la realiza en la forma técnicamente más eficiente cuando colabora para que se establezca y opere el orden jurídico del mercado. Aquí es importante recordar el concepto de bien común elaborado por S.S. Juan XXIII en **Mater et Magistra** y adoptado por el **Concilio Vaticano II**: *"El bien común abarca el conjunto de aquellas condiciones de vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección"*. (**Gaudium et Spes** No. 74).

Con respecto a la actuación del Estado en el campo económico vale la pena

recordar de la misma encíclica, **Mater et Magistra**, los siguientes párrafos muy necesarios para una correcta interpretación:

"Ante todo afirmamos que el mundo económico es creación de la iniciativa personal de los ciudadanos, ya en su actividad individual, ya en el seno de las diversas asociaciones para la prosecución de intereses comunes".

"Pero es menester afirmar continuamente el principio que la presencia del Estado en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no se encamina a empequeñecer cada vez más la esfera de la libertad en la iniciativa de los ciudadanos particulares, sino antes de garantizar a esa esfera la mayor amplitud posible, tutelando efectivamente, para todos y cada uno, los derechos esenciales de la personalidad: entre los cuales hay que reconocer el derecho que cada persona tiene de ser estable y normalmente el primer responsable de su propia manutención y de la de su propia familia; lo cual implica que en los sistemas económicos esté permitido y facilitado el libre desarrollo de las actividades de producción".

"La experiencia efectivamente, atestigua que donde falta la iniciativa personal de los particulares hay tiranía política; pero además hay estancamiento de los sectores económicos destinados a producir sobre todo la gama infinita de bienes de consumo y de servicios, que se refieren, no sólo a las necesidades materiales, sino también a las exigencias del espíritu: bienes y servicios que ocupan, de un modo especial, la genialidad creadora de los individuos".

Igualmente podríamos señalar las múltiples y definitivas defensas al derecho de propiedad, incluso de los medios de producción que constan en todas las encíclicas papales sobre la cuestión social y en los documentos conciliares. Sin embargo me limitaré a señalar que el mercado establece un mecanismo sumamente eficiente para que se dé la función social de la propiedad, al hacer que los propietarios jurídicos deban actuar según los deseos de los consumidores, so pena de quebrar y perder la propiedad de los factores de producción (en tanto el Estado no intervenga para favorecer a los privilegiados).

Algunas personas han señalado equivocadamente que la doctrina social de la Iglesia ha condenado al liberalismo, pero si se estudian con detenimiento las citas pontificias, se podrá observar con claridad que las condenas se refieren a objetivos morales y no a mecanismos técnicos de acción económica. Esos objetivos morales que en esos casos se condenan, son en esencia el materialismo, el egoísmo y el hedonismo (el afán por la riqueza, la sola ambición del lucro y el dinero, el economismo, etc.) Aún cuando algunos liberales hayan incluido en su pensamiento esos objetivos, ello no es consustancial a esa corriente ideológica. Desdichadamente, desde el pecado original, el hombre peca. Pero en nada se opone la doctrina social cristiana al uso del mercado como un eficiente mecanismo de una economía al servicio del hombre,

concepción derivada de la dignidad de la persona humana: piedra angular de esa doctrina. Recordemos al Papa Juan XXIII en **Mater et Magistra** cuando nos dice:

"El principio fundamental de esta concepción consiste en que cada uno de los seres humanos es y debe ser el fundamento, el fin y el sujeto de todas las instituciones en las que se expresa y actúa la vida social: cada uno de los seres humanos visto en lo que es y en lo que debe ser según su naturaleza intrínsecamente social, y en el plan providencial de su elevación al orden sobrenatural".

Sin embargo, respecto al socialismo sí se han referido los Papas con detalle, incluso respecto al socialismo moderado de la internacional socialista. Pío XII en **Quadragesimo Anno** nos dice:

"La parte que se ha quedado con el nombre de socialismo es ciertamente más moderada, ya que no sólo confiesa que debe abstenerse de toda violencia, sino que aún sin rechazar la lucha de las clases y la abolición de la propiedad privada, las suaviza y modera de alguna manera. Diríase que aterrado por los principios y consecuencias que se siguen del comunismo, el socialismo se inclina y en cierto modo avanza hacia las verdades que la tradición cristiana ha enseñado siempre solemnemente".

"Ahora bien, esta mitigación y como olvido de los falsos principios hace surgir, o mejor, a algunos les ha hecho plantear indebidamente esta cuestión: la conveniencia de suavizar o temperar los principios de la verdad cristiana para salir al paso al socialismo y convenir con la aparente esperanza de que así vendrán a nosotros los socialistas. ¡Vana esperanza! Los que quieran ser apóstoles entre los socialistas, deben profesar abierta y sinceramente la verdad cristiana plena e íntegra, sin conveniencias de ninguna clase con el error".

"Pero, ¿qué decir en el caso en que el socialismo de tal manera modere y suavice lo tocante a la lucha de clases y a la abolición de la propiedad privada, que no se le pueda ya reprender nada en estos puntos? ¿Acaso con ello deja de ser contrario por naturaleza a la religión cristiana? He aquí una cuestión, que deja en duda los ánimos de no pocos. Y son muchos los católicos que sabiendo perfectamente que nunca pueden abandonarse los principios católicos ni suprimirse, vuelven sus ojos a esta Santa Sede y parecen pedir con instancia que resolvamos si ese socialismo está suficientemente purgado de sus falsas doctrinas, para que sin sacrificar ningún principio cristiano pueda ser admitido y en cierto modo bautizado. Para satisfacer, según Nuestra paternal solicitud, a estos deseos, decimos: el socialismo, ya se considere como doctrina, ya como hecho histórico, ya como acción, si sigue siendo verdaderamente socialismo, aún después de sus concesiones a la verdad y a la justicia de las que hemos hecho mención, es incompatible con los dogmas de

la Iglesia Católica; ya que su manera de concebir la sociedad se opone diametralmente a la verdad cristiana".

"Si acaso el socialismo, como todos los errores, tiene una parte de verdad (lo cual nunca han negado los Sumos Pontífices), el concepto de la sociedad que le es característico y sobre el cual descansa, es inconcebible con el verdadero cristianismo. Socialismo religioso y socialismo cristiano son términos contradictorios; nadie puede al mismo tiempo ser católico y socialista verdadero".

Ante esto, no dudo en afirmar que existe una incompatibilidad evidente, entre ser católico y ser socialista.

Junio 1985

CENTROAMERICA. CRISIS ESTRUCTURAL Y CRISIS DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL

Para comprender la actual crisis centroamericana, pretendemos establecer un denominador común que nos permita entender los problemas que sufren todos los países del área. Para ello, recurriremos a un marco de referencia, más general, que el estrictamente económico. Sin embargo, dedicaremos un mayor análisis al problema económico, porque éste requiere más elaboración para probar las conclusiones a las cuales pretendemos llegar. El aspecto de lo social, y el aspecto de lo político (dos segmentos de la realidad centroamericana arbitrariamente definidos) son más evidentes.

Existen dos apreciaciones bastante distintas sobre Centroamérica, la visión de los de afuera, y la visión de los de adentro. Para los de afuera, Centroamérica es una unidad, si hay una bomba en El Salvador, hay violencia en Centroamérica, si hay una inundación en Nicaragua hay temporales en Centroamérica. Para un alemán o para un argentino somos bastante parecidos. Pero para los centroamericanos, Centroamérica es muy distinta. Cada país es diverso y diferente. Entendemos que ambos enfoques son ciertos y que ambos enfoques son falsos. No somos tan iguales ni tan desiguales.

En algunos aspectos, la visión de *"los de afuera"* es razonable. Hay algunas cosas en que somos iguales. En esta ocasión nos referimos a algunos de estos elementos comunes. No hay la menor duda de que toda Centroamérica viene sufriendo una crisis profunda. Esta crisis tiene diversas manifestaciones, con diferente intensidad, en los varios sectores de la vida comunitaria en los cuales se produce.

En el área de lo social nos encontramos, como manifestaciones de esa crisis con una mala distribución de los ingresos y los bienes; y con la marginación cultural y económica de algunos grupos en algunos países. Nos

encontramos con problemas de ignorancia y de falta de conciencia sobre la época histórica y las condiciones en que se está viviendo. Nos encontramos con problemas de falta de movilidad social.

En el campo de lo político también encontramos manifestaciones de la crisis. Encontramos el control caudillista al cual muchos de los países han estado sometidos durante largas épocas de su historia. Encontramos una falta de medios para influir en el cambio de la dirección política de los países. Nos encontramos con la ausencia de canales de expresión, o con la ausencia de libertad en el uso de esos canales de expresión, para influir en la formación de la opinión pública. Encontramos gobiernos actuando en beneficio de los gobernantes, y también, una expansión enorme del paternalismo en la acción estatal; paternalismo que en última instancia no es más que otra manifestación de la arrogancia del gobernante que no reconoce ni la dignidad ni la capacidad del gobernado para tomar decisiones o para participar en la formación de las decisiones. De forma parecida, en el campo de lo político, nos encontraremos con problemas derivados del crecimiento de la órbita de acción directa del Estado, no sólo donde tradicionalmente se ejercía dicha acción sino también en campos anteriormente reservados a la esfera de lo social o a la esfera del sector privado.

En el campo económico encontraremos otra serie de facetas de la crisis actual: una pérdida de dinamismo en el sistema de producción, y un crecimiento de los niveles de desempleo. En prácticamente todos los países nos encontraremos con graves problemas financieros, de desequilibrio fiscal y de inflación; con problemas monetarios, de desajustes en el comercio exterior y de balanza de pagos. Con problemas de insuficiencia y disminución de los volúmenes de ahorro y de inversión. Y con problemas de un intervencionismo proteccionista que ha llevado a ampliar enormemente al Estado, no sólo en su ámbito de participación directa en el proceso económico, sino en muchos casos y más fuertemente, en la regulación del proceso económico, a través de cambiar las señales de escasez del mercado, por señales arbitrarias o distorsionadas, las cuales determinan quién debe ser, y quién no debe ser exitoso en su campo.

Quisiéramos esbozar la magnitud de las manifestaciones del problema económico. Obviamente esta magnitud se presenta de manera diversa en las distintas situaciones y países, de conformidad con las políticas coyunturales aplicadas por cada uno de ellos. Pero, pretendemos establecer que estos problemas económicos, no son sólo de origen coyuntural o temporal, ni sólo el resultado de influencia externa, sino que principalmente surgen de la estructura productiva misma que hemos tratado de crear en Centroamérica.

Para estos efectos, preparamos unas cifras relativas a una muestra de tres países centroamericanos: Guatemala, Honduras y Costa Rica. Se eliminó a El

Salvador y a Nicaragua, dado que los problemas bélicos en ambos países, influirían en los datos, distorsionándolos.

Refiriéndonos a la muestra de los tres países, podemos observar, en primer término, que realmente ha existido, como dijimos, un fuerte debilitamiento del proceso productivo. El Producto Interno Bruto que en términos constantes creció entre 1961 y 1971 a una tasa anual promedio del 6%, bajó, en el período 1971 a 1981, a un 4.8%. Además, esta caída ha sido mucho más fuerte en los últimos años. En 1979 la tasa fue de 5.9%; en 1980, de 2.6% mientras que, en 1981 fue negativa en 0.4%. Adicionalmente se prevee, para 1982 y para esta muestra de países, una nueva disminución del Producto Interno Bruto de alrededor de un 2%. Esta caída en el crecimiento del Producto Interno Bruto se manifiesta con mayor fuerza en el sector agropecuario, el cual, en todo caso, ha mostrado mucho menor dinamismo, en los últimos 20 años, que los otros sectores productivos. En efecto, la tasa de crecimiento del P.I.B. generado en el sector agropecuario, de 1961 a 1971, fue de un 5.3% pero solo fue de un 3.1% entre 1971 y 1981. Es importante señalar que esta caída, en el segundo período, en la tasa de crecimiento del Producto originado en el sector agropecuario, se da a pesar de que en la última de estas dos décadas se produce una recuperación de los términos de intercambio a favor del sector agrícola y en contra del sector industrial. De 1961 a 1971, los términos de intercambio o sea, los precios relativos de la producción agrícola y la producción industrial habían desmejorado en un 10%. Es decir, habían subido un 10% más los precios de los bienes industriales en relación a los precios de los bienes agrícolas, haciendo más atractiva la producción industrial. Esto era lógico que se produjera por los fenómenos a los cuales después nos referiremos. Sin embargo, en la década 1971-1981, hay una recuperación de un 20% en los términos de intercambio, y a su pesar, se produce la caída de la producción del sector agropecuario, y se produce, además más fuertemente que la caída de la producción promedio del resto de los sectores.

Por otro lado y en relación a los problemas de balanza de pagos, nos encontramos con que, la diferencia entre exportaciones e importaciones, en 1961, apenas representaba menos del 1% del P.I.B. Ese porcentaje pasa, en 1971, a un 4.2% y entre 1979-1981 se mantiene entre un 5.4% y un 6.4% del P.I.B. De esta forma tenemos que, medido en relación al Producto Interno Bruto, el problema del desequilibrio de la Balanza Comercial se ha hecho seis veces mayor, en el lapso de veinte años. El déficit de cuenta corriente, esto es, la totalidad de las transacciones que no son de capital con el exterior, de los países que estamos tomando como muestra, representaba, en 1961, un 8.9% del total de las exportaciones. En 1971 pasó a representar un 21.5% y un 34% en 1981.

Sea, que mientras en 1961 la cantidad de importaciones y pago de servicios

no financiada por exportaciones era menos del 10% de esas exportaciones, ya en 1981 representaba más de la tercera parte del valor de nuestras exportaciones. Por otra parte, el capital privado que en 1966 financiaba el 71.5% del déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos, pasa a financiar el 61.9% en 1971, el 1.8% en 1980 y el -7.9% en 1981. De esta forma, los movimientos de capital privado que hace 20 años financiaban casi tres cuartas partes de nuestro déficit con el exterior, en 1981 al ser negativos más bien incrementan ese déficit.

El gasto del Gobierno Central que en 1967 representaba alrededor de un 10% del Producto Interno Bruto, pasó a representar un 13% en 1971, un 17.1% en 1980 y un 16.3% en 1981. Este crecimiento del gasto se produce de forma más acelerada que el crecimiento de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central, lo cual conduce a que su déficit pase de ser menos del 1% del P.I.B., en 1962, a ser un 2% en 1971 y un 6.6% y un 5.4% en 1980 y en 1981, respectivamente. Paralelamente, el financiamiento del déficit del Gobierno Central cambia de estructura: cada vez en mayor proporción, es la Banca Central y la Banca Comercial de estos países, las que financian dicho déficit. En 1962, el financiamiento del sistema bancario a los gobiernos, era negativo. Esto quiere decir que, más bien, los gobiernos estaban aportando ahorros al desarrollo del capital bancario.

Al referirnos a los problemas económicos del área, mencionamos el problema de la inversión. En efecto, la inversión bruta interna había tenido un gran dinamismo. En 1961, representó un 13.3% del P.I.B., en 1971 un 17.5% y en 1980, representó un 28.7% del Producto Interno Bruto. Sin embargo en 1981, decae vertiginosamente, a un 19.7%. Más aún, en 1961 el ahorro interno financiaba al 84% de la inversión. En 1971, financiaba un 74% de la inversión, pero en 1981 sólo financiaba el 56% de la misma. De esta forma, cada vez en menor proporción la inversión está financiada por el ahorro de los países considerados.

Por otra parte, el medio circulante, esto es, el total de billetes y monedas en circulación y los depósitos en cuenta corriente del público, creció a un promedio anual del 8.5% durante la década 1961 a 1971, período durante el cual el índice deflator del P.I.B., apenas aumentó en un 1.5% anual. En la siguiente década, sin embargo, el crecimiento del medio circulante se aceleró a un 15.6% anual, como promedio, con un incremento lógico de la inflación. Al respecto, se puede señalar que la tasa de crecimiento anual del índice deflator del P.I.B., fue de un 12.6% durante el período 1976-1981.

La división arbitraria que nos hemos permitido hacer del problema centroamericano, en aspectos políticos, sociales y económicos, tiene, a nuestro modo de ver, un origen común. Los tres aspectos señalan una misma limitación en el fondo: el problema de la libertad. Trataremos de demostrar que el problema

social, el problema político y el problema económico, son en realidad un mismo problema: el problema de falta de libertad.

El problema de lo social se nos manifiesta como segmentación, como una fuerte división de la sociedad en sectores o clases y como limitación a las personas para moverse fuera del sector o clase dentro del cual han sido enmarcados.

También se nos presenta como un problema de ignorancia, que impide el conocimiento de las posibilidades de acción frente a los obstáculos. El problema de lo social como existencia de privilegios se manifiesta en la prevalencia de una estructura, casi feudal, que ata a las personas al medio en que se están desenvolviendo. También el problema social se nos presenta en Centroamérica, como un problema de no dejar hacer que nos conduce al inmovilismo. En resumen, el problema social se nos plantea como un problema de falta de libertad para la acción.

En lo político, el problema en Centroamérica es, con mucho, un problema de centralización de la toma de decisiones, de arrogancia del gobernante en asumir la totalidad del poder. También se manifiesta como un problema de imposibilidad de elegir, de enriquecer las esferas de acción de cada uno de los individuos. Este problema se nos presenta como acción cerrada y despótica, imposibilidad de participar en la formación de la opinión pública y expresarse. En todas estas dimensiones, el problema político es siempre un problema de falta de libertad de decisión.

Y en lo económico como lo desarrollaremos luego, vemos que en gran medida, este problema se nos presenta como un problema de uso del poder político para adquirir y conservar privilegios, y para determinar, centralizadamente, la acción de emprender, la acción de trabajar, la acción de invertir, la acción de intercambiar.

El problema económico es entonces, básicamente, un problema de falta de libertad para escoger.

Los países centroamericanos tenemos una tradición de falta de libertad. Sin pretender hacer antropología social, recordemos que cuando el conquistador europeo llega a nuestras costas, se encuentra con sociedades indígenas en una de estas dos situaciones, o con dominio externo sobre sus grupos sociales o con una gran disgregación de grupos tribales, relativamente pequeños, dominados por un caciquismo centralizado. Pero además, y por su parte, el europeo que aquí llega, pertenece a una etapa histórica, caracterizada por el mercantilismo y el absolutismo. Es un producto de una Europa en la cual, lo dominante era la tendencia hacia la regulación de toda la actividad económica para controlar el ingreso y evitar la salida del oro de los países. Hay que recordar, que en ese entonces, España está obteniendo sus ingresos de oro de América y que por lo tanto, entre ambas es muy fuerte la relación mercantilista. España,

regula unilateralmente, qué país podía sembrar tabaco y qué país podía sembrar cacao, con quién se podía negociar y a cuál puerto se podían mandar los productos. Así, nos empezamos a desarrollar dentro de una concepción totalmente reguladora y centralizadora del proceso económico. Adicionalmente, y en lo tocante a lo político y lo social, empezamos a desarrollarnos dentro de la corriente del despotismo y del absolutismo. La vivencia de libertad y la escuela de libertad que todo ello nos podía traer, obviamente fue muy poca.

Hemos señalado mediante el uso de indicadores, algunas manifestaciones del problema económico. Trataremos ahora de analizar la causa de este problema económico.

Veremos si en realidad, el problema tiene sólo causas coyunturales, pertenecientes al tiempo ya la situación geográfica en la cual nos desenvolvemos, o si tiene también que ver con causas estructurales, es decir, con la forma de organización que nos hemos dado en el campo económico.

No hay duda de que existen factores externos que han influido en detonar la crisis que está viviendo Centroamérica. La gran variación, que en la década de los 80, tienen los términos internacionales de intercambio, esto es, el poder de compra de los productos que exportamos en relación a los precios de los productos que importamos, ha sido un elemento que ha dificultado nuestro balance comercial con el exterior, que ha dificultado la generación interna de ahorro y que, en consecuencia, ha afectado nuestras posibilidades de crecimiento.

Tomando como base cien el año 1966, sabemos que para 1976, los términos de intercambio para el grupo de los tres países centroamericanos, había descendido a 89.2%. Es decir, habíamos perdido un 10% en el poder de compra de nuestras exportaciones tan sólo en el término de diez años. En 1977 hay una recuperación, el índice sube a 109. Es la época de los altos precios del café, del algodón y de varios artículos de exportación. Sin embargo, cuatro años después, en 1981, el índice decae bruscamente a 76. Evidentemente, se produce una gran variación negativa en nuestro poder de compra.

Otro factor externo, que ha influido negativamente en nuestra situación económica, es la alta inflación en el exterior, que se produce en la década de los setentas, con posterioridad a 1974, la cual nos afecta directamente mediante el aumento en el costo de servicios de la deuda externa. Para 1980, y tomando tan sólo la deuda pública de estos tres países, observamos que cada punto de aumento en la tasa de interés, representaba un aumento de 31 millones de dólares en el servicio de la deuda externa. En 1981, y en base a una estimación un poco más burda, que incluye a la deuda privada, nos encontramos con que cada punto de aumento en la tasa de interés representaba más de 60 millones de dólares adicionales en el servicio de la deuda externa. Considerando que el aumento en la tasa de interés fue prácticamente de 10 puntos,

observaremos, sólo para 1981, un impacto de 600 millones de dólares sobre la balanza de pago en los tres países mencionados.

También han existido causas coyunturales internas en la región y que definitivamente han influido en los resultados negativos señalados. La violencia política y los frecuentes cambios en la política económica dieron origen a una pérdida de confianza, con los consecuentes efectos negativos sobre los niveles de ahorro interno, de inversión extranjera y fuga de capitales de la región, todo lo cual dificulta el financiamiento del déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos, disminuye el ahorro y la inversión y debilita las posibilidades de crecimiento económico.

También podemos señalar, como factor interno, coyuntural, una política fiscal deficitaria, seguida en general por los tres países de la muestra, y básicamente en Costa Rica por un aceleramiento exagerado en la oferta monetaria, lo cual ha dado origen a un rápido crecimiento de la demanda interna. Esto, en primera instancia tiene su impacto sobre la importación, pues al haber mucho circulante, mucha demanda agregada, y a la vez, mantener un tipo de cambio fijo, se tiende a importar más, lo cual agrava los problemas de balanza de pagos. Adicionalmente, cuando se pierde la posibilidad de que ese exceso de presión sobre el sistema se vaya hacia el exterior, bien porque ya no hay divisas, bien porque hay limitaciones a la importación, el efecto se revierte en inflación interna, es decir, en aumento de los precios internos.

Sin embargo, no podemos olvidar que muchas de estas variables y políticas tienen su origen en causas estructurales de nuestra producción. Sería un error considerar que las crisis fiscales y de pagos internacionales, que hoy nos azotan, son de origen reciente. El germen de muchos de estos problemas, como lo veremos, viene de los cambios en la estructura productiva que hace ya más de dos décadas establecimos en Centroamérica, para tratar de llevar adelante un proceso de desarrollo. Este proceso estaba basado en dos tipos de instrumentos jurídicos: las leyes de protección industrial y las bases económicas del Mercado Común Centroamericano. Estos dos instrumentos, conformaron la estrategia del desarrollo que se ha dado en llamar de sustitución de importaciones, a través de la cual se hizo altamente rentable la producción de artículos manufacturados para el mercado centroamericano. A ello contribuyó, especialmente, el instrumento del arancel, sea el de poner precios casi prohibitivos a los productos manufacturados en el exterior. A la vez, mediante las leyes de protección industrial, se exoneraba de impuestos a la importación de materias primas y de bienes de capital utilizados en la producción de estos artículos terminados. De esta manera la protección era mayor cuanto más alto fuese el componente importado, de forma tal que no sólo se estimuló la producción para la región, sino que a la vez se estimuló el uso de formas de producción con el mayor componente importado posible. No

hay duda de que estas reglas de juego, llevaron a nuestra región a estimular y acelerar su crecimiento industrial, sin que ello haya significado incorporación de materias primas ni productos intermedios centroamericanos al proceso de producción.

Adicionalmente, en las últimas dos décadas, utilizamos en Centroamérica otra estrategia, la de subsidiar el costo del capital. Esto se hizo de varias formas. Una de ellas consistió en establecer controles sobre las tasas de interés para abaratar el crédito bancario. Por ejemplo, en un momento dado en Costa Rica tuvimos tasas de interés nominales del 25%, mientras la inflación era de alrededor de un 100%, lo cual significó que la tasa de interés real, en la economía fuera fuertemente negativa. Este ha sido también el caso en los otros países de la región.

El subsidio al costo del capital también se llevó a cabo mediante el mecanismo de la exoneración de impuestos arancelarios para la importación de bienes de capital y mediante el mecanismo de la legislación proteccionista centroamericana, según la cual se daba exoneración en el pago del impuesto sobre la renta a las empresas que reinvirtieran sus utilidades en maquinaria y en equipo. Sin embargo, si lo reinvertían en capital de trabajo, para mantener una planilla mayor, no se producía dicha exoneración. Paralelamente, en algunos países, y en este caso Costa Rica, se siguió una política de hacer cada vez mayores los gravámenes sobre la planilla que debía pagar cada empresa. Todas estas orientaciones o direcciones obviamente políticas se estaban siguiendo, precisamente, en países en donde el trabajo es relativamente abundante y el capital relativamente escaso. Se estaba actuando, entonces, exactamente en contra de la eficiente asignación de los recursos de producción que deberíamos seguir en nuestros países.

Los resultados de estas políticas, de esta estructura productiva, son bastante inmediatos y se reflejan en los datos anteriormente referidos sobre la situación económica centroamericana. El primer resultado era buscado directamente por el modelo, sea el de una asignación distinta de los recursos productivos. En este sentido se buscaba que estos recursos fueran hacia las empresas que produjeran para el Mercado Común Centroamericano y no para las empresas que produjeran para fuera de éste. Los instrumentos utilizados llevaron a que esos recursos se destinaran a la inversión de empresas que utilizaran mayor cantidad de componente importado, porque al estar exoneradas de impuestos arancelarios, a mayor cantidad de componente importado que se utilizara, mayor era la utilidad sobre el bien final.

Como se puede apreciar, el costo del capital estaba siendo subsidiado. Lógicamente entonces, la tendencia fue a utilizar técnicas de producción-tecnologías intensivas en el uso del capital y menos intensivas en el uso del trabajo, lo cual llevó como todos sabemos, a un costo de inversión por puesto

creado en el sector industrial centroamericano, tremendamente alto. En resumen, el primer resultado que tenemos del sistema implantado es el de una mala asignación de los factores productivos. Es este un problema muy serio pues evidentemente tenemos una cantidad de tierra, de conocimientos técnicos y de personas con capital humano y cierto conocimiento, limitados. Los factores productivos no son ilimitados. Y con ellos debemos producir, utilizándolos en la forma más eficiente posible, pues de lo contrario disminuimos nuestra producción que con los recursos usados podríamos hacer. Si escogemos producir cosas de menor valor social, estamos en consecuencia sacrificando y reduciendo las posibilidades de satisfacer las necesidades de los centroamericanos.

Otro de los problemas que apareja este esquema de producción es su limitada capacidad de crecimiento. Llevaba involucrado, en sí mismo, un proceso de desgaste. En efecto, al principio fue relativamente fácil sustituir artículos importados, mediante la producción local de los mismos. Pero rápidamente esa lista se agotó y sobrevino entonces el desgaste del proceso, que implicó una disminución de las posibilidades de inversión. Es más, de aquí en adelante en muchos casos la protección habría sido necesaria para empresas que fabricasen insumos para la industria ya establecida, con lo cual habría sido el propio sector ya protegido el que se opondría a la extensión de la protección.

Además, esta situación se agrava por el hecho de que el Mercado Común Centroamericano aún con la unión de los pueblos de todos los países es muy pequeño. Constituye un mercado de 20 millones de personas, así que, por su tamaño llevaba implícita una desaceleración de la producción, pues su tamaño constituía un límite a la especialización y a la extensión de la división del trabajo.

También esta estructura productiva implicaba el fenómeno del desempleo. En el tanto en que había un subsidio al capital, existía una tendencia a utilizar más capital y menos trabajo en el proceso productivo. Implicaba además, un costo muy alto de inversión por empleo adicional, llevando con ello a una disminución potencial del nivel de empleo en el sector privado. Consecuentemente, en la mayor parte de los países, tuvo que darse un crecimiento acelerado de la creación de empleos por parte del sector público tratando así de llenar la demanda de trabajo que el sector privado no podía satisfacer. De esta forma y ligado al problema del desempleo, el modelo traía también un problema fiscal, porque al hacer crecer la generación de empleo por parte del sector público, se hacía también crecer la generación de gastos en dicho sector.

Este crecimiento no podía ser compensado con nuevos gravámenes que se tradujeran en mayores ingresos. En efecto, no se podía gravar a los nuevos sectores productivos, so pena de limitar su crecimiento, ni se podía cargarlos tributos a los otros sectores tradicionales, porque éstos habían perdido su

capacidad contributiva, como consecuencia del sistema proteccionista mismo que les hacía pagar los costos del desarrollo industrial. Al mismo tiempo, el esquema seguido significaba también un no crecimiento de las exportaciones fuera del área, porque lo rentable era precisamente la producción para el consumo interno, lo cual, obviamente, atraía los recursos de inversión hacia los sectores que producen para el mercado centroamericano y no hacia los sectores exportadores. De manera que, nuevamente nos encontramos ante un esquema que conduce a los ya conocidos problemas de la balanza de pagos.

Finalmente, es obvio que el sistema de subsidios al capital, mediante el procedimiento de mantener bajas las tasas de interés implicaba una disminución de los niveles de ahorro interno y muy poca monetización de nuestras economías.

Es claro que el grado de intensidad con el cual las causas estructurales, y las mismas causas de coyuntura interna y externa se manifiestan en la crisis económica y financiera de cada país, va a depender mucho de la política económica que frente a los problemas se haya aplicado en cada nación. Y en relación con esa política, sobresale el déficit fiscal como el principal detonador que más influye en acelerar las consecuencias negativas del proceso, y así en cuanto mayor haya sido el impacto de ese déficit, mayor ha sido el grado de la crisis que ha ido viviendo el país respectivo.

El déficit fiscal acelera la emisión monetaria. El efecto se refleja primero en el déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos que ya mostraba la debilidad implícita de la estructura proteccionista. Ese déficit se iba cubriendo inicialmente con capital privado de inversión, y conforme empieza a perderse el dinamismo del esquema y se requieren más recursos del sector público, se incrementa el financiamiento con flujos de capital externo al sector público.

El alto grado de endeudamiento externo público pone un alto costo en divisas para su servicio, y cierra las corrientes de ingresos de capital externo para los gobiernos, haciendo disminuir las reservas de divisas. Los controles de cambios agudizan el sistema proteccionista, y la inflexibilidad de las políticas cambiarias lleva a bruscos y desestabilizadores cambios en el valor de las monedas locales. El control de las importaciones y la falta de divisas hacen que el efecto del aumento en la demanda agregada interna se manifieste en crecimiento de la inflación.

Para afrontar la crisis, Centroamérica requiere masivas ayudas externas que permitan financiar la expansión *de* su inversión y de su comercio exterior.

Requiere Centroamérica políticas fiscales y monetarias ortodoxas que eliminen las expectativas inflacionarias y devuelvan la confianza en sus monedas. Necesita ajustes a sus tipos de cambio para adaptar el valor de sus monedas a los distintos grados de inflación sufridos en cada país en comparación con los de sus mercados externos. Todo ello es necesario. Pero

no es suficiente.

Se necesita, además, salir de la represión económica: Liberar el comercio exterior, balancear la Hacienda Pública, liberar el sistema financiero. Requiere, en síntesis, transformar su esquema de desarrollo y su estructura productiva.

Todas estas causas estructurales a las cuales nos hemos estado refiriendo, tienen un origen común: son expresión de las limitaciones que impone el Poder Central a la libertad de escoger. En todos los casos citados nos encontramos con que la causa estructural surge de ser el Estado quien establece los parámetros que determinan el marco en el cual se efectúa la escogencia, excluyendo como determinante de esos parámetros las circunstancias técnicas, gusto de los consumidores, posibilidades de producción y cantidades de recursos disponibles.

Este problema central no es percibido por una gran cantidad de dirigentes del área, como algo que sugiere ampliar la esfera de los individuos para tomar sus propias decisiones, sino como un problema de hacer más eficiente la toma centralizada de decisiones o de cambiar a quienes están en la cúpula tomando esas decisiones. Es esta una posición que encontraremos tanto en conservadores como en izquierdistas. Se quiere cambiar a quienes ejercen el poder sin comprender que lo necesario es devolver el poder y la posibilidad de escoger a los ciudadanos. No se trabaja para eliminar los privilegios y el poder de impartirlos, sino para cambiar a los dueños de poder otorgarlos.

Otros, por su parte, frente a estos problemas, lo que pretenden son soluciones mágicas. En este campo nos encontramos con el demagogo típico, el cual con aire tropical presenta a sus conciudadanos las soluciones inmediatas y famosas que olvidan que los problemas son serios y que los medios son escasos. Pretenden convencer a los conciudadanos que de la noche a la mañana pueden desaparecer los problemas de inmovilidad social, de falta de educación, de no ejercicio de la libertad de imponerse metas y tomar decisiones individuales, que durante siglos hemos ido acumulando.

La verdadera solución a los problemas de Centroamérica sólo se logrará en la medida en que todos construyamos, conscientemente, una sociedad más libre, que requiere basarse en el respeto a la dignidad propia y ajena, en la responsabilidad individual y en el reconocimiento de la importancia de la libertad.

Frente a los problemas sociales, políticos y económicos, planteo que la solución es una: es el movimiento hacia la libertad. En lo económico, esa solución requiere un cambio en la estructura productiva para abatir todos los privilegios. Un cambio que separe del capricho del que manda, el éxito o el fracaso del que en cualquier orden trabaja.

En lo político la solución sólo se puede dar con una participación de todos

en la toma de decisiones públicas y en la vigencia del Estado de Derecho. En lo social la solución sólo se puede fundar en la igualdad ante la ley, la solidaridad social no impuesta y la plena movilidad social para todos los individuos.

La marcha hacia la libertad que resuelva nuestros problemas no puede ser el fruto de los extremistas que quieren instaurar la violencia. Ni de los demagogos que impiden la racionalidad. Ni de los privilegiados que menoscaban los derechos ajenos. Ni de los gobernantes que instauran la arbitrariedad. La libertad sólo se aprende viviéndola y sólo se enseña ejercitándola. La libertad sólo puede ser el fruto de la búsqueda responsable y consciente de cada centroamericano de su propia superación.

Agosto 1982

LA NUEVA MISION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Los servidores públicos no son ni ángeles ni diablos: son seres humanos de carne y hueso, con inteligencia y espíritu y toda la dignidad que en ellos representa haber sido hechos a imagen de Dios. Su función, sin embargo, no ha sido bien comprendida.

Nos dice Sir John Hicks en su **Teoría de la Historia Económica** que la expansión del Estado en las democracias occidentales, a lo largo del siglo XX y las mismas administraciones totalitarias del comunismo ruso, de Hitler o de Mussolini, no habrían sido posibles sin la gran revolución administrativa de fines del siglo pasado y principios del presente. Sin los desarrollos administrativos posteriores a esa "*gran invención de la humanidad*", como llamó Goethe a la contabilidad de doble entrada, todos los procesos de planificación, regulación, control, coordinación y manejo de personal y recursos financieros de las administraciones públicas actuales, no serían posibles. La expansión de la Administración Pública fue posible gracias a la demanda que de ella se produjo a raíz de la gran depresión y de las políticas keynesianas. A su vez, el gran crecimiento de las economías originado en el "*libre*" comercio internacional de las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, hizo factible financiar ese crecimiento.

En los años setenta los efectos expansivos del gasto y del circulante dieron origen a inflación y desempleo y fueron causa de muchos problemas sociales. Por esa razón, en los ochenta las comunidades académicas volvieron sus espaldas al dogma socialista y se pusieron a trabajar en favor de proyectos de privatización, medidas de desregulación, disminución de impuestos, controles objetivos a la discrecionalidad económica de los gobiernos y ampliación de las esferas de actuación de los mercados libres.

En Costa Rica las políticas proteccionistas del neo-feudalismo latinoame-

ricano, con su demanda de técnicos y funcionarios para ejecutarlas, el sesgo a favor del intenso uso de capital y el afán de poder de los políticos, impulsaron el desbordamiento de la Administración Pública. Así nos condujeron a la crisis. Ahora, ¿cuál es el papel y el futuro de los servidores públicos?. La respuesta debe surgir del estudio de las condiciones objetivas en las cuales desempeñan sus cometidos estos costarricenses, hombres y mujeres todos con dignidad humana igual a la de los demás costarricenses.

La nuestra, es la administración pública de una democracia. Como tal, se fundamenta en la asignación de competencias, pues no hay potestades que no sean de previo expresamente atribuidas por la ley. Se fundamenta también en el control judicial de los actos administrativos, incluyendo los discrecionales. Se basa en reglas generales (Estado de Derecho); en la división de poderes y limitaciones de un gobierno moderado (límites por respeto a los derechos humanos, límites por la necesidad de basarse en una discusión inteligente entre opiniones independientes, límites para no actuar contra la sociedad, el bien común y el mercado libre, límites por la supremacía de las normas generales y los objetivos de largo plazo frente al caso concreto y lo inmediato). Estos requisitos de administración para una democracia son parte de esas condiciones objetivas en las que se desempeña el servidor público, pero no son todas.

El administrador privado se mide en sus resultados por reglas objetivas. El cálculo económico permite determinar en el mercado, objetivamente por medio de las ganancias o pérdidas, el resultado de su acción. El administrador público, por el contrario, opera en dimensiones de muy difícil valoración por resultados. ¿Se puede juzgar el acierto de una oficina de guardias de asistencia rural por el número de detenciones efectuadas? ¿No llevaría esto a detener a inocentes?

Por otra parte, en el mercado las personas utilizan recursos propios para provecho propio. En el Gobierno se usan recursos ajenos para provecho ajeno en busca de objetivos generales. La realidad obliga a establecer controles en la Administración Pública para proteger los recursos de la comunidad. Sin cálculo económico y con necesidad de mayores regulaciones sobre la administración pública, ésta es diferente a la privada y por ello no se trata de diferencias en las personas que la ejercen. No hay empresario, ejecutivo ni administrador privado, por brillante que sea en su campo, que pueda mejorar la burocracia aplicando sus sistemas de sector privado, pues las realidades objetivas son diferentes.

Finalmente, como parte de esa realidad externa al funcionario, el administrador público que no es ni ángel ni diablo, tiene sus objetivos propios. No es Dios para ser totalmente altruista de modo que sus objetivos sean sólo los objetivos de la institución para la cual labora; tampoco es diablo para ser más

inmoral ni corrupto que los otros costarricenses en la búsqueda de sus objetivos. Sí es hombre para tener objetivos propios. Estos objetivos (salarios, seguridad, pensión, prestigio, poder, etc.), según señalan los autores de la nueva ciencia de la elección pública o teoría económica de la política, generan una tendencia a la expansión de las instituciones y a un costo mayor al necesario por el servicio. También generan búsqueda de posiciones mejores que el salario de oportunidad alternativo en el mercado de trabajo y alianzas o enfrentamientos entre burócratas y políticos en la captura de los votos.

John Stuart Mill en sus **Reflexiones sobre el Gobierno Representativo** nos dijo: *"...el mismo principio del gobierno constitucional hace asumir que se abusará del poder político para promover los propósitos particulares del funcionario; no porque sea siempre así, sino porque esa es la tendencia natural de las cosas, para guardarse de la cual, debemos hacer uso de las instituciones de un gobierno libre"*. Esta es la misma conclusión a la que llega James Buchanan en cuanto a que debemos diseñar las instituciones de forma tal que, al perseguir sus propios fines, persiga también el servidor público realizar los objetivos del ente público para el que trabaja.

Por supuesto que nada de lo anterior va en demérito de los funcionarios, ni de los sentimientos altruistas ni benevolentes que los guíen en sus tareas buscando el bien común. Son condiciones objetivas que se deben tomar en cuenta para organizar el Gobierno. Ellas nos llevan a señalar que debemos tomar medidas para que los ciudadanos tengamos la mayor información sobre la actuación y resultados de los entes públicos para que se ejerza el control de la opinión ciudadana.

Debemos otorgar la mayor seguridad a los funcionarios en sus puestos y ventajas en su régimen de pensiones, para que les sea conveniente mantener sus posiciones. Deben producirse, en todos los casos posibles, incentivos económicos relacionados con el grado de cumplimiento de los objetivos públicos y establecer sistemas para medir objetivamente, cuando las circunstancias lo permitan, ese cumplimiento. Debemos garantizarles libertad plena de conciencia y expresión para que puedan informar de las anomalías en sus dependencias sin temor a los políticos. Debe procurárseles oportunidades amplias de superación y formación para atender a sus objetivos personales y en todos los casos posibles, introducir elementos de competencia para bajar los costos de los servicios, eliminando monopolios en favor de entes públicos, ampliando los procesos de contratación y concesión a los privados, impulsando normas administrativas de mayor descentralización y desconcentración.

Debemos principalmente, trabajar todos -servidores públicos y privados- en crear condiciones de honestidad, sinceridad, entrega y claridad en la administración pública, que eleven el prestigio de los servidores de manera que, con la búsqueda de ese prestigio, garanticen ellos mismos la consecución

eficiente de las metas de sus instituciones.

Así como en el Antiguo Egipto, en la China del siglo I antes de Cristo y en la Francia del siglo XVI, fue la burocracia la fuerza integradora que logró impedir o acabar con la desintegración feudal, ahora en la Costa Rica de fines del siglo XX, deben constituir los administradores públicos una fuerza que nos ayude a terminar con las tendencias hacia el neofeudalismo. La ventaja está en que ahora el trabajo no sería en favor de un absolutismo centralista, sino en pro de una democracia participativa con libertad, justicia social y progreso. Para esto urge levantar el prestigio del servidor público y mejorar las condiciones en que desempeñan sus tareas.

Setiembre 1986

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL SERVICIO CIVIL

Fn la democracia el Gobierno se ejerce no en nombre de quien está investido de la autoridad, sino en representación de los ciudadanos. Esa representatividad se adquiere en los procesos electorales, en los cuales la sociedad escoge un equipo de gobierno y un conjunto de principios y proyectos para que se lleven a cabo.

La representatividad es una limitación y un mandato. Es limitación por cuanto legalmente sólo permite realizar la competencia específica del cargo y moralmente sólo permite actuar de acuerdo con los principios sometidos a la aprobación ciudadana: es un mandato para llevar a cabo el programa aprobado por el electorado.

En el cumplimiento de sus tareas de gobierno, los políticos elegidos y su equipo inmediato actúan mediante los funcionarios públicos que son protegidos mediante el Servicio Civil, cuyo propósito es permitir una especialización de los funcionarios del Estado en su tarea, protegiéndolos de que sus puestos constituyan botín para los vencedores del proceso electoral.

Esta institución desnaturalizaría su objetivo si se convirtiese en valla para impedir el cumplimiento de su mandato, a las autoridades que representan al pueblo. Para ello, en la teoría clásica de la Administración Pública se establece el principio de que corresponde a los ejecutivos políticos el establecimiento de las metas y programas de los entes públicos y a la burocracia el fijar y ejecutar los mecanismos aptos para lograr esos fines.

Esta separación de funciones no puede operar con éxito y por ello en la teoría moderna se señala al ejecutivo político, que para lograr sus objetivos le es indispensable actuar en la fijación de medios y en la ejecución y control de las tareas administrativas. Para ello le es indispensable poder contar con instrumentos adecuados para dirigir y estimular al menos a los más altos niveles

de los miembros del Servicio Civil. En 1978 en los E.E.U.U. se aprobó una reforma a su estatuto de Servicio Civil que otorga a los ejecutivos políticos, facultades para premiar y para sancionar a los burócratas ubicados en las tres más altas categorías de funcionarios del Servicio Civil.

Una tarea semejante sería de gran conveniencia en Costa Rica, para que se pueda exigir eficacia y mayor eficiencia a las instituciones públicas.

Abril 1985

COSTA RICA: UNA DEMOCRACIA HACIA EL SIGLO XXI

La democracia es entre otras muchas cosas, a mi modo de ver, más que ninguna otra, un sistema de discusión inteligente para llegar a acuerdos entre seres humanos. Postulada esa concepción de la democracia, nos corresponde analizar algunas de las conclusiones que se derivan de ésta. Y digo que la democracia es sobre todo un sistema de discusión inteligente para llegar a acuerdos, porque lo que pretende la democracia es establecer un procedimiento para que donde haya distintas voluntades y opiniones autónomas, puedan surgir unas reglas comunes dentro de las cuales manejarse en un sistema de vida uniforme.

El establecimiento de estas reglas comunes se pretende lograr en virtud de un acuerdo y no de una imposición. Y la regla sencilla de dedo que aplicamos para la determinación de ese acuerdo, es el imperio de la mayoría. Pero debe ser con respeto a las minorías. Pues bien, si esto es una concepción aceptable, me parece que hay tres razonamientos que surgen de inmediato como constitutivos y fundamentales, dentro del funcionamiento de la democracia.

No puede haber un sistema de discusión si no hay independencia de criterios. La independencia de criterios es entonces fundamental para que sea posible la discusión. Las mentes podrían ser obligadas a aceptar un tipo de imposición cuando hubiera alguien que todo lo supiera o que Dios dedicara su tiempo a manejar nuestra sociedad, y entonces no habría necesidad de aunar las diversas mentes porque habría un sólo conocimiento total y absoluto. La ignorancia es un factor fundamental para la existencia de criterios independientes; pero además de esto, es razón suficiente para que nadie le pueda imponer legítimamente su criterio a los demás, porque este criterio debe ser el resultado de la discusión. O sea, que es indispensable la libertad; y entonces surge este binomio de libertad e ignorancia, como uno de los elementos cons-

titutivos necesarios para que se pueda dar y pueda funcionar un sistema de democracia.

Para que haya una discusión de la que salgan acuerdos, o sea, para que las partes concurrentes en la discusión lleguen a alguna conclusión, es indispensable que éstas puedan participar, que puedan tener y que puedan ejercer el derecho de contribuir con sus puntos de vista a la toma de la decisión. Y entonces la participación emerge como otro elemento también constitutivo de la democracia, al igual que la libertad.

Democracia es en mucho un sistema en el cual nos movemos en la sociedad con fundamento en libertad y participación; y esto nos conduce a su vez a una conclusión distinta de la que a menudo oímos. A menudo oímos que democracia es simplemente un procedimiento, un método y que como procedimiento o método, es neutro frente a las finalidades del grupo en que se aplica. Y yo creo que eso no es correcto. Yo creo que la democracia no es neutra frente a los valores y a las finalidades de la sociedad, sino que si es constitutivo para que la democracia pueda funcionar, el que haya libertad y el que haya participación, la democracia constituye un sistema de toma de decisiones cuyo ejercicio conduce al establecimiento de una sociedad libre.

Ahora bien, libertad y participación como elementos consustanciales a la democracia, van a estar presentes en la forma de organización de poder que resulta. La democracia es un sistema que, por contribuir al funcionamiento de una sociedad, nos lleva a la toma de decisiones; de donde resulta entonces que está relacionada asimismo con la forma de organizar el poder en esa sociedad. Y si decimos que para que haya democracia tiene que haber libertad y participación, entonces la organización del poder que resulte en una sociedad para que pueda ser democrática y seguir siendo democrática, después de la aplicación de ese método, tiene que adoptar una determinada estructura y unas características específicas para la organización del poder. Y esta organización del poder, entonces nos va a configurar un tipo de economía y un tipo de desarrollo específico. Es decir, no todo tipo de economía, ni todo tipo de desarrollo van a ser compatibles con una sociedad democrática.

Creo que esto puede parecer un lugar común y puede pensarse que realmente llegar a la conclusión de que la democracia implica una determinada organización de poder, una determinada forma de economía, una determinada forma de desarrollo compatible con la libertad y las posibilidades de participación de los miembros de esa sociedad y que a su vez las fecunde, no es haber llegado muy adelante, porque lo que se ha logrado es tratar de exprimirle los conceptos que están inherentes en el concepto de democracia. Sin embargo, es muy importante lo concluido porque a menudo vemos que se trata de hacer compatible una forma de organización política, como la democracia, entre otras, con una forma de organización económica, como la planificación

centralizada. Si lo que yo he inferido anteriormente es correcto, esta estructura institucional resulta incompatible, resulta contradictoria y, en consecuencia, en su funcionamiento predomina una de las dos formas: o la política o la económica, pero no podrían integrarse ambas.

Por eso se da una relación entre democracia y economía de mercado.

Ahora bien, ¿cuáles son algunas de las características de una economía libre y participativa, esto es, de una economía que nos permita que se mantengan los sistemas o los principios de libertad y de libre participación para los integrantes de esa sociedad, a fin de que sea compatible con el mantenimiento de la democracia?

Obviamente la más importante es que las decisiones económicas de los individuos puedan ser tomadas por ellos mismos, que las personas deban actuar como fines en sí mismos, como personas que se ciñen a su propio modo de llevar su vida, o sea como seres libres. Y entonces esto implica que debe procurarse una organización donde haya planes económicos individuales, es decir, multiplicidad de planes. Esta estructura de planificación se contrapone con una visión centralizada de la sociedad, fundamentada en la idea de que alguien puede tener todo el conocimiento y, en consecuencia, él debe imponer su plan económico y su visión económica a la sociedad. O, lo que es más común, la idea de qué un grupo de personas poseen más conocimientos y mejores valores morales que el resto de la comunidad, lo que les faculta para imponerle una forma de organización a toda la sociedad. Claramente eso nos despoja de toda posibilidad de tomar decisiones mediante la discusión inteligente y la libre concurrencia de voluntades independientes para llegar a un acuerdo. Esto nos lleva fuera de la democracia, bien a un sistema de aristocracia o a un sistema feudal o a un sistema totalitario, de una u otra tendencia extrema.

En segundo lugar, la misma existencia de planes individuales nos obliga al establecimiento de un mecanismo de coordinación. Cuando existe un plan centralizado para el diseño de la actividad económica, el plan es el elemento de coordinación. La coordinación surge del plan mismo, porque la congruencia interna del plan implica coordinación en algún sentido. Pero cuando hay planes independientes, cuando hay voluntades libres, cuando hay consumidores, trabajadores, empresarios, ahorrantes, inversionistas, y cada uno toma sus decisiones, se requiere un sistema de coordinación. El sistema de coordinación de estos planes individuales en el campo económico lo llamamos mercado; de la misma manera que en el campo de la organización política, lo llamamos sistema electoral y sistemas establecidos para la fijación de reglas, para la toma de decisiones dentro de la organización política.

Hay dos características adicionales que ya están implícitas en lo que he dicho de esta organización libre y participativa de la economía. Una es que si

cada uno puede hacer su plan, la planificación va a enriquecerse con el conocimiento que cada persona tiene; y esto es muy importante porque representa una visión totalmente distinta a la que supone la existencia de un grupo con conocimientos superiores al resto de la comunidad y que entonces sólo valga la pena tomar en cuenta el conocimiento de ese grupo.

La otra visión, es la de que cualquier subgrupo del total de la sociedad, tiene menos conocimiento que el conjunto en total. Según esto, cualquier subconjunto de la sociedad tiene menos conocimientos que la sociedad como un todo. Porque el conocimiento está distribuido entre las personas y cualquier persona podría decir algo muy importante, en virtud de existir lo que se ha llamado en los últimos años "*conocimiento inarticulado*". Es decir, el conocimiento que implica que puedo hacer cosas, que sé que tienen ciertos resultados, pero que ni puedo explicar, ni puedo decirle a otro cómo hacerlo; sino que simplemente lo puedo hacer.

El ejemplo clásico es andar en bicicleta. Todos sabemos o muchos sabemos andar en bicicleta, pero creo que no hay nadie que sepa explicar cómo se anda en bicicleta, cómo se mueve el centro de gravedad, cómo se mueven los músculos, cómo se mueve el equilibrio, etc. De la misma manera, en un mercado, nosotros sabemos cómo ir tratando de descubrir la función de costos con la que operamos, haciendo distintas combinaciones de los factores de producción, observando distintas tecnologías, viendo los precios que se dan en el mercado y tratando de ver algunos aspectos de esa curva de costos; pero nunca conocemos la curva de costos, ni nunca sabemos exactamente cómo explicarle a los demás cómo obtener esa información, cómo explicar a los demás, cómo hacer uso de la información.

Entonces, esta existencia de conocimientos, que no es transferible, nos lleva a la conclusión de que no hay manera de que se pueda pasar a un subgrupo, a un subconjunto de la sociedad, todo el conocimiento que tiene la sociedad.

Además, la existencia de planes individuales tiene otro elemento muy importante que me gustaría destacar como característica de una economía libre y participativa, que es el elemento que ayuda a multiplicar las oportunidades de generación de conocimiento. El conocimiento no es un bien fijo, medido, limitado. Existe un poder creador del hombre, de la acción humana. Ese poder creador de la acción humana se expresa fundamentalmente en el descubrimiento y en el aumento del conocimiento a disposición de la sociedad. Y cuanto más centros de experimentación independiente existan, mayores posibilidades hay de acertar, de encontrar una mejor manera de hacer las cosas que siempre hemos hecho o cosas nuevas que nos convenga hacer.

No existe el conocimiento preciso de las probabilidades para acertar en la búsqueda de lo desconocido porque, después de todo, la investigación es como

crear hijos, como formar una familia, hasta que ellos están grandes y casados sabe uno si lo hizo bien o mal. Durante el proceso sólo trata de hacerlo bien, pero nunca se puede estar seguro de que se está haciendo bien. Igual es la investigación, hasta que se llega al término de la misma, saca uno la conclusión de si valía o no valía la pena hacerla; porque si uno supiera eso desde el principio, ya no tendría nada que descubrir.

Este es un elemento muy importante porque implica una posibilidad de dinamismo, de rapidez del cambio dentro de una economía libre y participativa que no se puede dar en una economía centralizada. Pero también decíamos que esta característica de una democracia, como una sociedad cuya existencia depende de que haya libertad de participación, nos llevaba en esa organización específica del poder a la que conducía, a la existencia de un tipo específico de desarrollo. A un desarrollo libre y participativo.

Y sin pretender en forma alguna abarcar todos los aspectos que podrían caracterizar lo que es un desarrollo libre y participativo, yo quisiera señalar algunos aspectos relacionados con esa organización del poder en cuanto a las características del desarrollo de una sociedad democrática.

Lo primero es el reconocimiento por parte de la sociedad, de la existencia de derechos humanos como valores, que son independientes de la concesión gratuita por parte de la sociedad. Se dan, o bien porque se hagan depender de una visión teológica y se anclen en Dios, o bien porque se crea en una posición naturalista de unas características intrínsecas a la persona humana, o bien porque se crea que son el producto de una evolución que sale y que va más allá de la voluntad de los participantes y que genera un cierto compromiso con respecto a ciertos valores, o por cualquier otra razón en que se quieran fundar.

Pero como valores que son, independientes y separados de su aceptación por parte de una autoridad, dependen de que la sociedad misma considere que existen.

En segundo lugar, ese estilo de desarrollo constituye una parte inherente de lo que ha sido desde el principio el transitar de la humanidad por los caminos de la democracia y es producto de la generación de un tipo de garantías políticas, es el resultado de limitaciones al ejercicio del poder en el campo político por parte de quienes lo ostentan, porque sin esas limitaciones se anularía la posibilidad de la existencia de esa libertad que propicia la discusión inteligente para llegar a acuerdos.

Creo yo, que la concreción de estos dos principios, los más importantes a los que hemos ido llegando en el desarrollo de nuestras sociedades, es la idea del Estado de Derecho. Es la idea de someter la acción de las autoridades a reglas preestablecidas que limiten los campos de esa acción, que señalen esferas de competencia dentro de las cuales se puede actuar y sólo dentro de las cuales se puede actuar, reglas que instituyan sistemas de limitación del poder,

por el poder mismo, como decía Montesquieu a través de la división de poderes y que abran posibilidades de revisión judicial de las acciones de los otros poderes.

Pero me parece también, además de esta visión del Estado de Derecho, hay algo que empieza a salir, a aflorar en el pensamiento del hombre de finales del Siglo XX, como otra característica o como otra concepción, que todavía no tiene una fuerza tan grande como éstas a las que anteriormente me refería, o una aceptación tan generalizada por parte de quienes creemos en la democracia. Pero yo creo que va aflorando y que en las próximas décadas la iremos viendo tomar cada vez mayor forma: es la idea de que el estilo de desarrollo, para que permita una existencia en libertad y participación, requiere que centremos los sistemas de distribución en el incentivo y no en el privilegio.

Esto que es una discusión muy inherente a la forma de distribuir el poder en una sociedad, tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que cuando se centra en el privilegio o sea en el regalo gratuito de la autoridad, se defienden esferas de competencia para que ciertas personas tengan feudos, dentro de los cuales otros no puedan entrar, dentro de los cuales nadie puede venir a alterarles la situación que traen del pasado. Cuando eso se da, se restringen las posibilidades de libertad en la formación de planes individuales, se pierde lo que en el campo económico llamamos la libertad de entrada para evitar la formación de monopolios. Este es un fenómeno que no se reduce al campo de la economía, es un fenómeno que se da en el campo de las organizaciones sociales, que se da en el campo de la organización política, que se da en todos los campos. Esto es a lo que yo, en los últimos años, he venido llamando el neofeudalismo y que consiste en establecer la distribución de una parte importante de la producción de una sociedad, a través de reglas preestablecidas de privilegio en favor de determinados grupos.

Acabo de señalar que vamos a ir viendo, conforme pasen los años, cada vez más un movimiento que nos va a ir llevando a aceptar que uno de los elementos esenciales para mantener una sociedad libre y participativa, es el disminuir las esferas de privilegio, como un proceso constante y en su lugar, aumentar las esferas de incentivo. Llamo incentivo el que haya una relación entre lo que la persona recibe y lo que vale; esto es la forma cómo la sociedad valora libremente los aportes que recibe de sus miembros.

Incentivo es lo que en su último libro **Perestroika**, el señor Gorbachov señala como el objetivo de la sociedad socialista: *"que tenga cada quien, según sus capacidades y se dé a cada quien según su trabajo"*. Es una concepción bastante distinta de la que usualmente hemos oído, referidas a los países del otro lado de la Cortina de Hierro. Siempre que esto se dé en un ambiente de plena libertad agregaría yo en que el papel del Estado no sea el de amo y señor, sino el de coordinador de iniciativas.

En consecuencia, considero que otro elemento que vamos a ver desarrollándose también mucho en los próximos años, como ingrediente constitutivo de la democracia y como una de las características que ésta requiere para su vigencia, va a ser la existencia de garantías económicas, de la misma forma como existen garantías políticas. O sea, delimitaciones en las esferas de acción de las autoridades en el campo económico, en defensa de los derechos de las personas a ser dueñas del fruto que obtengan por su trabajo, por su inventiva, en respeto al sistema de incentivos y en impedimento de que se amplíe la esfera de los privilegiados.

Esto tiene que ver mucho con lo que se ha venido desarrollando en el pensamiento de los últimos diez o quince años en Estados Unidos, Francia, Alemania, relacionado con la ampliación del área de la constitucionalidad.

Tiene que ver con dos elementos fundamentales. Por una parte, con la necesidad de extender y asegurar el sistema de pesos y contrapesos; el sistema de que el poder controle el poder. Y esta necesidad de la extensión del sistema de pesos y contrapesos, de la necesidad del control de los monopolios, políticos, sociales o económicos, surge por una parte de la tecnología.

El desarrollo de las nuevas capacidades de informática, las nuevas posibilidades de comunicación, las nuevas posibilidades de manipuleo del conocimiento, lleva a un aumento inmenso en la capacidad de crecimiento del poder de los órganos estatales. Y eso nos lleva a tener que mantener constantemente una visión de cómo ir limitando los excesos que se pueden dar en la concentración de poder en manos del Estado. Eso como medida general.

En el caso de Costa Rica, creo que además enfrentamos un fenómeno muy específico, del que da cuenta nuestra historia institucional, cual es que en las últimas décadas hemos seguido constantemente concentrando el poder, centralizando la toma de decisiones.

Hemos ido desarrollando lo que en la época de Nixon se llamó en Estados Unidos, la presidencia imperial. El legislativo ha ido perdiendo fuerzas, ha ido cediendo sus funciones, ha perdido representatividad individual de sus miembros, no hay representación verdadera de las comunidades, no hay lista nacional, no hay reelección que permita que haya miembros que por sí mismos valgan. Lo que hay es enajenación, registrada en la frase conocida de nuestra historia parlamentaria: "*Yo no soy yo*". Diputados que representan votos de un partido. Representaciones de las cúpulas de los partidos.

Y el Poder Judicial está en franco peligro de caer por el mismo precipicio, al existir un partido político que con simple mayoría, ha tenido, por muchos años la posibilidad de nombrar los magistrados. Se ha debilitado la independencia de la Contraloría General de la República; se eliminó la autonomía del Banco Central. Actualmente trabaja con una Junta Directiva en la que hay cuatro ministros que forman mayoría y que manejan el Banco Central. Funcio-

nalmente el Banco Central es una dependencia más del Poder Ejecutivo.

Se ha seguido en el camino de eliminarle las atribuciones a las municipalidades y el padre de familia no tiene nada que ver con la educación de sus hijos. Le es prohibido en Costa Rica a los padres de familia asistir a las escuelas públicas en horas lectivas. Así es la separación que hay entre la familia y la educación de los hijos.

La medicina se ha ido centralizando a tal extremo que he hecho el experimento de hablar de salud, reloj en mano, con un grupo de médicos y apenas han transcurrido cinco minutos y ya estamos hablando del Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, porque precisamente en esta institución hay una completa centralización de todos los procesos de salud.

Y creo que eso obliga a que estos procesos de defender constantemente el sistema de frenos y contrapesos, de estar asegurándonos de que el poder controle al poder, debe tener un efecto muy importante en Costa Rica.

El aumento de la constitucionalidad o esta extensión de la constitucionalidad tiene que ver con el descubrimiento, que es increíble que se haya dado hasta en los últimos años porque es algo que una vez conocido, resulta un lugar común y muy evidente, que los funcionarios públicos, lo mismo que los políticos, cuando actúan en ejercicio de sus cargos tienen intereses personales que defender. Y que no son ángeles, que no son personas sin ninguna connotación de intereses propios y de funciones propias, ni de necesidades propias, que actúan sólo en función de las organizaciones que representan. Y son, tan solo seres humanos igual que los que actúan en la empresa privada o en los otros sectores de acción humana, esto es un descubrimiento muy importante.

Y el descubrimiento de esta verdad de perogrullo nos ha llevado, en el campo de la constitucionalidad, a la determinación de la incesante necesidad de buscar cómo diseñar las instituciones públicas, de forma tal que inclusive cuando las personas dirigen y buscan sus intereses particulares, sean conducidos por una nueva mano invisible a buscar el bien común. Y el diseño de estas reglas de constitucionalidad para conformar de esta manera nuestras instituciones, nos lleva entonces a incorporar nuevas reglas constitucionales que refuercen la idea de las garantías económicas, a la cual antes me había referido.

No quisiera terminar dejando la impresión de que por estos senderos y por estas ideas puramente relacionadas con cuestiones racionales, de formas de organización del poder, se llega al funcionamiento mejor de la sociedad. No. Hay otro elemento que siempre es necesario. Y yo creo que los cien años de democracia que el 7 de noviembre de 1989 vamos a celebrar aquí en Costa Rica, nos debe conducir siempre a reflexionar en que además de la importancia de una utilización efectiva de la racionalidad en el diseño de nuestras

instituciones públicas, es indispensable que quienes ejerzan el poder lo hagan con humildad y con recato, para que esas reglas puedan mantenerse como reglas de una sociedad democrática y para que no caigamos en la tentación de cambiar la democracia por una organización del poder, en la cual un grupo pequeño pueda imponerle a todos los demás sus formas de entender la vida y el mundo exterior.

Para concluir, deseo recordar lo que decía Alexis de Tocqueville, en **La Democracia de América**: *"En las naciones donde reina el dogma de la soberanía del pueblo, cada individuo participa igualmente en la soberanía y en el gobierno del Estado. Se considera pues, a cada individuo tan inteligente, virtuoso y fuerte, como cualquier otro de sus semejantes, ¿por qué obedece entonces a la sociedad y cuáles son los límites naturales de esa obediencia? Obedece a la sociedad, no porque sea inferior a quienes la dirigen, o menos capaz que otro de gobernarse a sí mismo. Obedece a la sociedad porque la unión con sus semejantes le parece útil y porque sabe que esta unión no puede existir sin un poder regulador".*

Enero 1988

EL MODELO ADMINISTRATIVO DE COSTA RICA Y SUS ALCANCES POLITICOS PARA EL SIGLO XXI

La organización política es indispensable en las sociedades humanas para decidir y ejecutar numerosas acciones que no pueden lograrse con la interacción espontánea que se da entre las personas libres. Si bien es cierto unas acciones pueden realizarse individualmente por medio de la contratación voluntaria, otras se refieren a campos que exigen decisiones adoptadas colectivamente y no a través de los procesos de intercambio propios de las acciones privadas en el mercado, bien sea porque se requiere que la decisión sea global, bien sea por "*externalidades*", bien sea porque no hay exclusión en el uso de los bienes, bien sea por la importancia que la sociedad le da a esas acciones.

Asimismo, hay dos áreas muy generales de fines que requieren de la organización política: la primera es lo que llamo el "*establecimiento de la red de protección social*", o sea, la implantación de las normas mínimas de protección para toda la colectividad, cuyo disfrute deviene por el simple hecho de vivir en ésta, independientemente de cuál sea la contribución de las personas o de las familias al proceso productivo, red cuyo nivel de protección depende obviamente del grado de desenvolvimiento material alcanzado por esas sociedades; la segunda consiste en el establecimiento de las normas generales de conducta justa, las cuales surgen tanto de la evolución social como de costumbres aceptadas que se convierten en leyes, cuando se dotan del poder coercitivo del Estado para obligar a su cumplimiento.

Obviamente, de todos esos fines se deriva la enumeración de las actividades para las cuales queremos organizar la acción política. Esos fines se pueden perseguir con medios muy diversos, con diversos costos, y esos medios tienen valor en sí mismos y son apreciados, no sólo por su eficiencia y eficacia para alcanzar los fines, sino también porque son instituciones de la sociedad. De

esos medios yo diría que hay tres que han sido los aceptados por la sociedad costarricense a lo largo de su desenvolvimiento histórico y que, en consecuencia, deben ser explícitamente considerados en cualquier organización administrativa que queramos darle a la función política de Costa Rica. Esos tres medios son: en primer lugar la **democracia**, en segundo la **participación** y en tercero el **estado de derecho**.

No cabe duda alguna de que en Costa Rica nuestra sociedad ha desarrollado, desde los primeros días de su independencia, una vocación por tratar de lograr el voto democrático. La democracia se caracteriza por ser una organización social que permite la transferencia pacífica del poder basado en la discusión inteligente para la toma de decisiones por la regla de la mayoría. Se trata de una organización en la cual se logra el traspaso del poder gracias a la participación colectiva y en la que predomina la decisión mayoritaria, que se ha adoptado con sustento en la libre discusión racional.

Podemos considerar que la democracia arranca con el Pacto de Concordia, pocos días después de que los costarricenses recibieron la noticia de la independencia. Ya desde ahí se abre un camino hacia nuestra vida democrática, muy especialmente en la forma de configurar nuestras instituciones.

El segundo mecanismo que es importante para conseguir los fines del Estado, es el de la participación. Este es un mecanismo que aparece, en nuestra vida republicana, con posterioridad a la adopción del sistema democrático.

La idea de la participación reside en la posibilidad de que quienes van a ser afectados por una medida tengan parte en la adopción de esa medida. Puedan directamente contribuir con su opinión, sus ideas y sus conocimientos, a la formación de la decisión que los va a afectar. Esta es una idea que aparece mucho más tarde dentro del proceso de desenvolvimiento costarricense y creo que es un laudable modo de alcanzar fines políticos. El tercer elemento es tan viejo y apreciado en nuestra historia y nuestro desarrollo como la propia democracia. Es el estado de derecho.

Como estado de derecho entendemos el imperio de las leyes y no el de los hombres, el gobierno en el cual hay división de poderes y asignación de competencias, o sea, que los entes sólo pueden trabajar y tomar acción en relación con principios o facultades que les hayan sido de previo atribuidas y que les dan el derecho de hacer. Es ese principio del derecho de la cultura occidental, que dice que los entes públicos sólo pueden realizar aquello que expresamente les ha sido permitido. Otro importante elemento del estado de derecho es la existencia de un control judicial sobre los actos administrativos. Hay revisión judicial de la administración.

Estos principios del estado de derecho, como mecanismo para alcanzar los fines de la sociedad en el campo político, están conformados desde inicios de la vida republicana. Incluso llama mucho la atención que si hacemos un

análisis de las juntas gubernamentales, de las relaciones de la provincia de Costa Rica con la Federación Centroamericana, las propias constituciones de la época de la declaratoria de la República, allá por 1840, notaremos que en ese período antes que formar un Estado, antes que atribuir responsabilidades, antes que instituir un gobierno fuerte que esa colonia abandonada requiriera para plasmar su identidad, nuestros antepasados se dedicaron a ponerle limitaciones a ese Estado, con una visión muy previsora, muy de futuro, muy de algo que no necesitaban tomar en ese momento porque no tenían aún la organización del Estado. No obstante, decidieron que el Estado operase en un régimen de estado de derecho. Así, el estado de derecho, la democracia y la educación son elementos que surgen desde los propios inicios de la República y que van configurando la manera de ser de nuestra sociedad.

Por tanto, aún cuando es posible y deseable perfeccionar la democracia y el estado de derecho, como instrumentos humanos que son, no es en ellos donde pueden verse los grandes cambios que han de darse en el futuro en la forma administrativa de la organización política costarricense. A mi juicio es fundamentalmente en el elemento de la participación, en el que vamos a poder ir señalando cambios importantes en los distintos organismos del Estado, para permitir que esa participación se profundice en el campo político. Asimismo si se trata del campo económico, social, educativo o cultural, al buscar las tendencias de los próximos años para un desarrollo armonioso y fecundo de nuestra sociedad, de nuevo encontraríamos que es en el campo de la participación en el que debemos prever una mayor profundización y un mayor desarrollo para los años venideros, como estrategia fundamental para lograr mejor los objetivos, tanto de las personas como de las familias y de sus organizaciones intermedias.

En concomitancia con lo expuesto, haremos un recorrido sobre algunos elementos de la organización política, para ver el tipo de problemas que esas organizaciones hoy nos plantean y el tipo de soluciones que podríamos darles. En mucho recojo lo que durante los últimos años casi todos los costarricenses de una manera u otra hemos venido pensando, escribiendo y desarrollando como ideas de futuro para cambiar nuestra organización política.

Empiezo por la Asamblea Legislativa. Recientemente hubo un seminario organizado por ella, para estudiar el desarrollo del parlamento y casi que al azar, si tomamos cualquier periódico de los últimos 10 años, con seguridad nos vamos a encontrar en él alguna crítica al sistema parlamentario, al Congreso y a la forma en que se viene trabajando. Parte de esas críticas tienen que ver con lo que he llamado *"la delegación indebida de funciones de la Asamblea Legislativa"*, que la ha llevado a una pérdida de atribuciones, a un ceder sus potestades, como lo vemos con claridad en el campo de la fijación de los impuestos, quo es una de las razones de origen del parlamento en Inglaterra. Es

también la razón de la independencia de los Estados Unidos y del desarrollo de esa nación, la primera democracia moderna. El parlamento, que debe ser representación ciudadana, está llamado a aprobar los impuestos y esta función es indelegable y, sin embargo, desde inicios de los años 60 (en el gobierno de Orlich, cuando se aprobó la ley de impuestos de consumo) se vienen delegando funciones al Ejecutivo. Entre éstas se cuentan potestades para cambiar las tasas de los impuestos, exonerar títulos, incluir artículos, hacer cambios fundamentales en las posibilidades de poner impuestos. Esta facultad la eliminamos cuando se creó el impuesto de ventas en la Administración Trejos Fernández. En 1972 se le volvió a dar al Ejecutivo, haciéndose más fuerte en los años de la administración Monge, cuando además de esas facultades, se le dieron al Banco Central (ya no al Ejecutivo sino a una organización descentralizada) facultades de poner impuestos a través de las llamadas sobretasas.

También esa pérdida de atribuciones de la Asamblea Legislativa se ha dado en el área económica, uno de los campos fundamentales de la acción del Estado, que establece las reglas fundamentales del juego dentro del cual se ha de desarrollar la actividad de los entes económicos. A principios de los años setenta y de nuevo en la administración Monge, a través de modificaciones en la ley del Banco Central, se le ha dado a su Junta Directiva la potestad para poner tarifas, cuotas, regular tipos de interés a las ventas comerciales, establecer prohibiciones de importación y exportación, en fin, una serie de prohibiciones que cambian totalmente, según su empleo, el marco en el cual se desarrolla la actividad económica. Todo esto afecta en su esencia la constitución económica del país y, por consiguiente, su competencia debería corresponder a la representación popular de la Asamblea Legislativa, no al Banco Central.

Otro de los problemas de la Asamblea Legislativa es la falta de continuidad. El hecho de que cada cuatro años cesen todos los diputados y que vengan otros totalmente nuevos, implica que resultan para ellos desconocidos todos los proyectos legislativos del país, como si se tratara de una historia discontinua, como si cuatro años rompieran totalmente una proyección y como si se tratara de una sociedad nueva. Ese proceder obviamente reduce las posibilidades de eficiencia de la Asamblea Legislativa.

Hay muchas quejas sobre la poca participación popular, sobre la poca relación de los diputados con los ciudadanos a quienes representan; sobre la poca posibilidad de los ciudadanos de expresar su opinión. Incluso en nuestro país se da el caso de que no existe ninguna posibilidad de que los ciudadanos convoquen a un plebiscito o referéndum sobre algún tema específico de su interés; no hay ningún procedimiento legal que les permita expresar directamente su opinión. Por lo anterior, la representatividad que delegan a los legisladores se torna en una cesión por cuatro años, durante los cuales no se puede

recurrir a ningún ejercicio directo de ese derecho fundamental, que es la soberanía popular.

Tampoco hay un sentido de representación adecuada en la organización de la Asamblea Legislativa. Como sabemos, nuestra constitución establece que los ciudadanos eligen a los diputados por provincias para que representen a la Nación. Esto significa, en la práctica, que los cantones principales de las provincias son los que eligen candidatos a diputados, lo que en algunas ocasiones les permite asignarse tres o cuatro diputados, mientras que los demás cantones, que en conjunto pueden sumar una mayor cantidad de electores, se quedan sin ninguna representación en la Asamblea Legislativa.

Más serio aún que lo anterior, resulta de lo estipulado en nuestro Código Electoral para la designación de los candidatos a diputado, según el cual cada provincia tiene el mismo peso en el escogimiento de cualquiera de los candidatos a diputado. Es una asamblea de partido integrada por diez diputados representantes de cada provincia y en la que no hay mayor influencia de los grupos de población más grandes, lo que impide una verdadera representatividad en la integración de la Asamblea. Finalmente, ha habido una larga discusión en Costa Rica en el sentido de que la visión de los diputados se ha ido haciendo más localista, lo que se ha dado en llamar "*ruralización*" o "*municipalización*" de la Asamblea Legislativa, lo que ha hecho que ésta pierda su visión global para enfrentar los problemas nacionales.

Todas estas críticas merecen ser atendidas para mejorar el organismo que, por definición, debe ostentar la máxima representatividad dentro del sistema democrático. La Asamblea, además, es el órgano político que tiene la función más importante de largo plazo, cual es la de establecer las normas que han de configurar el marco general dentro del cual se desenvuelven los ciudadanos.

Creo que para resolver este problema de integración de la Asamblea Legislativa, debería procederse de la siguiente manera:

En primer lugar, veinte del total de diputados deberían elegirse por listas nacionales. Esto quiere decir que en la integración de la Asamblea habría un grupo de diputados que saldrían de una lista nacional presentada por los partidos. Con esto se busca que haya un sector de la Asamblea que tenga un compromiso con el país como un todo, con la clara misión de ver los problemas en un plano diferente al puramente local. Estos podrían ser inclusive grupos de interés, pero motivados por asuntos ajenos al carácter regional. La participación de estas personas ayudará a que la Asamblea tenga una visión más global de los problemas nacionales. Estos diputados serían designados por los partidos en las asambleas nacionales, como se hace hoy con los diputados, porque si aquéllos representan el interés nacional deben elegirse en esas asambleas. Además, para mantener la representación geográfica en la Asamblea, es conveniente dividir el país en veinte distritos congresionales, cada uno

con derecho a dos diputados.

Esto implica que un distrito congresional en estos términos podría ser parte de un cantón. El cantón central de San José, por el número de habitantes que tiene, dispondría de varios distritos congresionales. Podría el distrito congresional corresponder a un cantón, cuando el número de habitantes de éste sea igual al número de votantes requerido para establecer uno de aquellos. Asimismo, un distrito congresional podría estar constituido por varios cantones cuando el número de votantes de ellos sea bajo.

La idea de que se elijan dos por cada distrito congresional, es con el ánimo de defender la participación de las minorías. En algunos países en que se ha instituido éste con un sólo representante, se ha dado el caso de que un partido con una raquílica mayoría pueda contar prácticamente con la totalidad de los diputados. Teóricamente si existen cuarenta distritos y en cada uno hay una diferencia de un voto, el Partido "*mayoritario*" se lleva todos los diputados que representan a los distritos. El inmediato seguidor obtiene cero, aunque la diferencia total en 1.200.000 votos sea de 40 votos. Eso haría que el sistema no tenga un balance adecuado de los poderes y es lo que me lleva a pensar en que lo mejor es elegir a dos diputados por cada uno de los distritos congresionales. Estos diputados serían nominados por las asambleas de los cantones que integren el distrito congresional.

Ustedes saben que en la organización política costarricense existen las asambleas de distrito, en las que todos los votantes de éste nombran cinco delegados suyos para que formen parte de la Asamblea cantonal. Entonces, si juntamos a todos los delegados de las asambleas cantonales, que conforman el distrito congresional, éstos serían los que propondrían a las personas para los cargos de diputado. Esto le daría al diputado un carácter de verdadero representante del distrito congresional, lo excluiría del actual juego del partido político donde son los diputados de Limón, Guanacaste y Puntarenas los que eligen al candidato de Heredia y otorgaría a los integrantes y a los votantes directos del distrito congresional, la facultad de decidir quién es la persona que quieren como su candidato. Además hay que buscar algún mecanismo para garantizar que una vez elegida aquella persona, sea un leal y activo representante de los intereses del distrito congresional que lo ha elegido al Congreso. Para el logro de esto, es importante que haya carrera parlamentaria, o sea, que exista posibilidad de que los congresistas con éxito en su gestión puedan volver a ser nominados y reelegidos por las organizaciones políticas de su partido en su distrito congresional. Ellos serían evaluados y apoyados por su pueblo según sea la obra que hayan realizado y, de esa manera, lograríamos integrar los intereses locales con los nacionales, mantener un balance entre la representatividad de las distintas fuerzas políticas y, finalmente, si introducimos también el principio de que haya elecciones de la mitad del congreso a

medio período, habría más participación directa del pueblo en la conducción de sus asuntos.

Todos estos elementos (diputados nacionales, diputados distritales, carrera legislativa y elección de la mitad del Congreso a medio período) propiciarían una más significativa participación de los ciudadanos en la conformación y control del comportamiento de su Congreso.

Con relación al Poder Judicial, creo que todos hemos escuchado por varios medios, algunos de los problemas que lo aquejan. Un problema de politización del Poder Judicial, ya que el nombramiento de los magistrados se hace por simple mayoría, lo que permitirá a un partido político ir tomando una representación muy fuerte dentro de la Corte Suprema de Justicia. Otro problema muy serio con nuestro Poder Judicial es la lentitud en la toma de decisiones: un juicio ordinario si tiene apelación y va a casación probablemente requiere de siete a diez años para finiquitarse, lo cual hace que muchos ciudadanos vean reducidas las posibilidades de defender sus derechos, pues pocos de ellos tienen la capacidad para aguantar diez años y los costos de un litigio de esa duración. Esto hace que hoy, la justicia no esté al alcance de todos los ciudadanos, incluso yo me atrevo a señalar que, especialmente en los últimos años, hemos ido notando una mayor complacencia del Poder Judicial, tanto frente al Ejecutivo como frente al Legislativo, en secundar opiniones que no están fuertemente sustentadas en la organización constitucional y legal costarricense, sino más bien en el interés de un grupo de partido en un momento determinado. Un ejemplo de estos es el caso en que la Corte Suprema de Justicia ha considerado que no han sido inconstitucionales las delegaciones de su facultad de establecer impuestos que ha hecho la Asamblea Legislativa, lo que a mi modo de ver es una legislación totalmente inconstitucional y que, sin embargo, la Corte ha sido complaciente con la Asamblea y el Ejecutivo, al permitirles promulgar ese tipo de legislación.

En lo atinente al Poder Judicial considero que las soluciones son un poco más sencillas que en el caso de la Asamblea Legislativa. En primer lugar, creo que hay un verdadero clamor popular para que los nombramientos de la Corte sean por una mayoría calificada de la Asamblea, o por dos tercios de manera que, el nombramiento de un ciudadano a la Corte, corresponda a una voluntad y no al compromiso de un partido determinado. Salvo en raras situaciones cuando un partido logre tener las dos terceras partes del congreso, se daría ese caso; pero no sería lo corriente y común como es ahora que, con simple mayoría, se hace el nombramiento de los magistrados. Además, se debería nombrar escogiendo de una lista de cinco personas, tres de ellas funcionarios judiciales propuestos por el Colegio de Abogados y las otras dos, abogados litigantes propuestos por la Corte Plena.

En segundo lugar, me parece que es muy importante sustraer de la Corte

Plena una cantidad de funciones administrativas que lleva a cabo en este momento. Tenemos una organización con diecisiete abogados sin formación en el campo de lo administrativo, usualmente personas acostumbradas a un trabajo muy individualista, personal, con poca delegación y con poca organización de trabajo. Estos diecisiete abogados se juntan para llevar adelante las riendas administrativas de la organización de todo el Poder Judicial sin estar capacitados en estos menesteres. Creo que éste es un esquema que podría haber sido eficaz hace muchas décadas, pero que hoy día ya no lo es y que se deben delegar en algún organismo administrativo del poder judicial, la mayoría de las funciones administrativas de la Corte Plena.

En tercer lugar, creo que deberíamos adoptar cuanto antes la automatización. Cualquier persona que haya visto una oficina moderna y que entre a un juzgado o Corte en Costa Rica, realmente se sorprende al ver cómo se llevan los juicios. Verá montones de papeles perforados y atados con una cinta muy elegante que pasa a través de ellos y que se van guardando en esos voluminosos expedientes. Todo se lleva en forma manual, a pesar de que en los últimos diez o quince años ha habido una revolución tecnológica muy importante en la organización de las oficinas. Sin embargo, esta posibilidad de computadorizar esta serie de procesos propios del manejo de documentos, no se ha explotado en nuestro sistema judicial.

En cuarto lugar, se debe fortalecer y poner en acción inmediata la Inspección Judicial para eliminar la corrupción en este Poder.

Creo que todas estas medidas ayudarían a mantener una Corte más apolítica y más eficiente en sus manejos administrativos y, lo más importante de todo, esto permitiría que las personas capacitadas en la materia, que laboran en el Poder Judicial, al tener menos funciones puramente manuales y mecánicas a su cargo, puedan dedicar más tiempo y energías a que la justicia se imparta en forma más pronta.

Un tercer elemento de esta organización política tiene que ver con la llamada descentralización técnica, la descentralización por funciones que se propició en la Constitución del 49; y que en aquella época se vio como una panacea para que una serie de funciones asumidas por el Estado, fueran cumplidas por él con un carácter puramente técnico, es decir, totalmente alejado del mundo de la decisión partidista y manejada por concepciones puramente científicas. Este gran sueño de la Constituyente de 1948-49, en la práctica se encontró con las realidades de que no hay hombre que sea técnico sin ser político, ni que hay científico que no sea también ser humano: que todos somos en esencia una mezcla de habilidades e intereses. Entonces se empezó una gran crítica, allá en los años 50 y 60, diciendo que habíamos hecho un descoordinado archipiélago institucional, donde el Presidente de la República no tenía ningún poder sobre el sector descentralizado y donde no había ninguna capacidad para usar efi-

cientemente los recursos. Que teníamos un Poder Ejecutivo y un Gobierno Central pobre, con unos hijos ricos que eran los entes autónomos que vivían con grandes lujos, por lo cual era necesario romper esa descoordinación.

El primer paso en la ruptura de esa descoordinación se dio al final de la década de los sesenta, cuando se reformó la Constitución Política para cambiar la definición de autonomía, que hasta ese momento era en materia de gobierno y administración, por autonomía en materia de administración, eliminando la autonomía en materia de gobierno. Esto daba posibilidades a que se establecieran por ley maneras de coordinación con el sector descentralizado. En la administración Trejos, después de esa reforma constitucional que fue aprobada durante su curso, propuse una manera de aprovecharla para buscar la coordinación. La forma de hacerlo era por un sistema a través del cual, las inversiones de capital de los entes descentralizados tenían que ser aprobadas por el Consejo de Gobierno, previo un dictamen sobre su conveniencia que emitía la Oficina de Planificación y, adicionalmente, algunas normas generales en cuanto a la conducción del gasto administrativo, también tenían que ser aprobadas por el mismo Consejo.

Esto pretendía aprovechar el cambio de la autonomía en materia del gobierno y administración por la autonomía sólo de la administración, para que a través de un mecanismo de planificación se pudiesen coordinar las acciones de los entes descentralizados. Sin embargo, en los años siguientes, en la década de los 70, no se quiso recorrer este camino.

Este proyecto de ley en comentario, no fue aprobado y más bien se prefirió el expediente de controlar el sector descentralizado no en el plano de la coordinación de sus gastos y programas, sino en el de la influencia política en el nombramiento de sus funcionarios. Tal política llevó a que tuvimos primero el cambio del nombramiento de los directores de las autónomas, que pasó de ser uno por año, con lo que los gobiernos de turno tuvieron que esperar para tener control sobre esas Juntas Directivas, a la llamada Ley 4-3 que simplemente lo que quería decir es que la mayoría de los nombramientos en las Juntas Directivas serían hechos por el gobierno entrante, lo cual obviamente ponía a estas instituciones, bajo el control del Poder Ejecutivo. Pero esto no se detuvo ahí: mucho más grave fue cuando, después, en la administración Oduber, se crean las presidencias ejecutivas y entonces ya se incluye el máximo jerarca, no sólo de gobierno sino administrativo de la institución, quien pasa a ser de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Esto, obviamente, termina con toda la idea de la descentralización que se había establecido en la Constitución del 49 y nos lleva a un total ligamen del sector descentralizado con el poder político.

Ese otro elemento que junto con las delegaciones de la Asamblea Legislativa, con la complacencia de la Corte Suprema de Justicia, con la disminución

de las funciones de la descentralización regional a la que luego me referiré, nos está llevando a la constitución de lo que yo he venido llamando en Costa Rica, desde hace muchos años, *"la presidencia imperial"* : una presidencia centralista de poder, una presidencia absolutista en la cual si el Presidente lo desea, se convierte en la persona, dentro de una democracia, con más poderes que un emperador en la Roma imperial.

¿Qué tipo de soluciones podíamos ver en el caso del sector descentralizado? Aquí tenemos que volver a la idea predominante a finales de los sesenta, de buscar la coordinación a través de funciones administrativas que garanticen que el gasto de inversión sea aprobado por un ente superior y que permita que las reglas generales del gasto de administración, sean emitidas por ese órgano superior, pero que eliminen el control político directo que se ha venido estableciendo. Eliminando cosas como la Ley 4-3, las presidencias ejecutivas y las interpretaciones abusivas de la Ley General de Administración Pública, que se han venido dando y en virtud de las cuales se ha considerado que el presidente puede decir, para el caso concreto, cuál debe ser la resolución de un ente descentralizado, lo cual es falso. La idea de la Ley General de Administración Pública es que el presidente pudiera dar directrices básicas sobre gastos globales y generales, pero nunca para resolver casos concretos que corresponden en realidad a la independencia administrativa que establece la Constitución Política.

Otro elemento por cambiar en la organización política del Estado para el Siglo XXI, con el ánimo de dar esa mayor participación ciudadana, es el que tiene que ver con la descentralización regional, esto es, con la división del poder por territorio. En nuestra historia costarricense nos hemos caracterizado por ir rompiendo el régimen municipal. A cualquier costarricense de hoy le es difícil pensar cómo era la Costa Rica de 1865, para citar un año, cuando los municipios tenían a su cargo la educación, la policía, el suministro de agua, la iluminación con velas, la apertura de caminos, las funciones de cuidado de las ciudades. Si vemos qué tienen hoy a su cargo las municipalidades, realmente nos encontramos que sus funciones son juntar basura, prender los bombillos y sentarse a pelear, creo que casi nada más se les ha dejado. Por eso es necesario volver los ojos con mucha fuerza a los gobiernos locales, porque si nos acordamos un poco de la descripción que hacía Alexis de Tocqueville a mediados del siglo pasado de la democracia en Estados Unidos, cuando le contaba a los europeos, que después de la revolución habían vuelto a las monarquías, de cómo era la vida en democracia, lo que más le maravillaba a él, era la organización que se había hecho dentro del gobierno de cada uno de los estados de la naciente República, la división en municipios y el poder que tenían éstos. Si leemos a los pensadores más connotados de finales del siglo XX, nos encontramos con que algunas de las cosas que resaltan como más

importantes para el progreso del hombre, para su vida en libertad, para la posibilidad de su desarrollo material, para una mejor realización de sus objetivos, es la posibilidad de ejercer lo que se ha venido llamando en los países europeos el poder de *"votar con los pies"* esto es, el poder de cambiar de un municipio a otro dentro del mismo Estado, con la misma lengua, las mismas leyes generales, pero escogiendo el municipio que en asuntos muy importantes para la vida de la familia, se acomode más a las preferencias personales. Entonces, ese poder de cambiar de municipios dentro de una misma nación, es un ejercicio de democracia de los mayores quilates. Para que eso se dé, los municipios tienen que tener atribuciones, es absurdo pensar que esto se puede resolver simplemente dándoles dinero. Concederles un porcentaje del presupuesto nacional, sin definir qué funciones se les va a dar y cómo se va a hacer la descentralización de funciones entre los municipios como se ha pensado en Costa Rica lo que va a hacer es que se malgaste una cantidad grande de recursos, porque su administración se va a dar a entes que han perdido su contenido, su visión y su misión en este mundo.

Yo creo que, en esta búsqueda de instrumentos más participativos para su desarrollo político, uno de los puntos que la sociedad costarricense va a tener que ocuparse en los próximos años, será el dedicarnos a pensar qué tipo de funciones debemos devolver a los municipios. Por ejemplo, creo que la educación estaría mejor atendida en manos de los municipios, estableciendo algún sistema para que el Gobierno Central pague a los municipios en relación con el número de estudiantes que atienden en sus escuelas. Será un sistema donde haya mayor independencia para cada escuela, para cada director de escuela, para cada grupo de maestros, para los padres de familia que tienen que ver con una escuela. Esto llevará a mayor diversidad curricular, en cuanto al sistema educativo que se implante y que, entonces, los padres de familia puedan escoger en qué cantón quieren vivir porque ahí la educación es de un tipo o de otro; o a cuál escuela quieren mandar los hijos dentro de un cantón. Eso le da alternativas y le permite también buscar sistemas dentro de los cuales podemos, por ejemplo, estimular directamente al maestro que obtiene mejores resultados, de modo tal que tenga un ingreso distinto quien transmita mejor los conocimientos y eduque mejor que quien no alcance este nivel. El permitir este estímulo va a hacer que todo educador costarricense se preocupe en mejorar la atención a alumnos, en lugar de hacerlo como una tarea monótona y repetitiva que no le retribuye ningún goce profesional, ni una retribución económica, ni social estimulantes.

Es importante plantearnos este tipo de problemas. La policía sería mejor manejada por el municipio, por los propios vecinos del cantón, tratando de organizar sus recursos sabiendo dónde es que más necesitan la acción de la policía en defensa de ellos mismos, preocupándose por estar en contacto con

su propia comunidad, para ver cómo prevenir en mejor forma los delitos y tener una mayor seguridad, que si aquélla la administra un Ministerio de Gobernación o Seguridad centralizado. Yo creo que se trata de interrogantes muy importantes y que sus respuestas permitirían ir construyendo una sociedad más participativa en nuestro país.

¿Cuál es el objetivo final de todo esto?. Creo que sería acabar con la "*Presidencia imperial*". Es poner bajo control al gobierno, es terminar con una concentración de poder que se ha ido haciendo muy excesiva y muy abusiva, es salir del poder concentrado en pocas manos y dar poder al Pueblo, es escoger la verdadera participación de la gente, es escoger la posibilidad de ampliar el número de personas que contribuyan con sus ideas, con sus cerebros, corazones y voluntades a la solución de los problemas nacionales, en vez de reducirlo a unas pocas. Me parece que la trayectoria histórica de Costa Rica nos debería disipar cualquier duda acerca de que nuestra misión de futuro es la de optar por este modelo más participativo en la organización política, en vez del modelo de concentración del poder. Por eso, obviamente, no sólo se requiere el tipo de cambios que he venido señalando, sino otros como los siguientes:

- Darles muchas facultades, posibilidades, libertad de acción, a todas las organizaciones intermedias.

- Despertar una gran conciencia sobre el valor de las ideas de esfuerzo propio, de participación comunal, de ayuda a la comunidad como medios importantes para atender los problemas nacionales.

- Establecer con fuerza legal y con sistemas en que los ciudadanos puedan obligar a que se celebren sistemas de referéndum y de plebiscito, de manera que también se pueda dar el ejercicio de la democracia directa y no sólo el ejercicio de la democracia representativa.

- Se requiere, en la parte educativa del país, darle una importancia muy grande a la Educación Cívica, a la idea de que el ciudadano está llamado a participar y a involucrarse en los problemas nacionales y, de esa manera lograr que el proceso de formación de opinión, vuelva a ser más intenso.

En los últimos quince años ha bajado mucho en Costa Rica la discusión sobre temas comunes. Si vemos periódicos de hace 10 o 15 años, encontramos que cada semana había un tema sobre el cual había una polémica, sobre el cual opiniones distintas se manifestaban en la prensa. Al observar la prensa de hoy día encontramos que es una especie de sermón para sordos, porque cada uno habla y nadie oye ni responde. Esto está debilitando nuestra democracia, nuestro sistema de formación de opinión pública, eso quiere decir que estamos formando una sociedad con menos capacidad crítica, con menos capacidad creadora, con menos capacidad de análisis. Finalmente, quisiera terminar con una frase que no recuerdo quién la dijo y que tiene mucho sentido. Esta

persona decía que en Costa Rica habíamos aprendido a dejar de jugar de soldaditos y habíamos eliminado el ejército, que ya era hora de que también en Costa Rica aprendiéramos a dejar de jugar de reyecitos y diéramos verdadera participación a los ciudadanos en nuestra democracia.

Mayo 1987

EL DESARROLLO COMUNAL Y LA SOLIDARIDAD

Fl desarrollo de la organización comunal en las últimas dos décadas en Costa Rica es impresionante, por las dimensiones y logros que ha alcanzado. Sin embargo, en la actualidad enfrenta una serie de problemas, como consecuencia de una marcada tendencia a imponer el paternalismo, el *"dirigismo"*, la burocracia y la manipulación sobre la organización comunal, dejando de lado la esencia misma de este movimiento, que debe basarse en la participación, el *"voluntariado"* y el esfuerzo propio.

Cuando, desde la antigua Casa Presidencial, analizábamos en la administración de don José Joaquín Trejos, una legislación para la organización comunal en la solución de los problemas locales, nos encontramos con una disyuntiva: la concepción paternalista del desarrollo y la solución de los problemas, mediante el esfuerzo propio, que había sido tema principal de la campaña electoral de 1966.

Pienso que este dilema se palpa nuevamente ahora, dos décadas después, en la realidad misma que está enfrentando el movimiento comunal en Costa Rica, al que se le quiere negar que sean las propias personas y sus organizaciones voluntarias las llamadas organizaciones intermedias las que definan la jerarquía de las necesidades comunales y los medios, mecanismos y formas para su solución.

Paralelamente a esta disyuntiva entre paternalismo y esfuerzo propio, hay otras que hacen ver con claridad los grandes temas a los que debe abocarse nuestra sociedad, frente a los problemas comunales.

Una de ellas es la disyuntiva entre dirección y participación, es decir, si la toma de decisiones debe estar en manos de un limitado grupo de personas o si lo que se busca es un sistema de organización social, en el cual logremos que por medio de distintas instancias de discusión -a mi juicio, la parte medular de

todo proceso democrático- haya participación de quienes están directamente involucrados en la solución de sus problemas.

Y en la parte de ejecución de las soluciones, se presenta otra disyuntiva, también de debate urgente en nuestro país, entre burocracia y *"voluntariado"*, es decir, la diferencia entre si quienes deben llevar adelante la ejecución de los programas son los directamente interesados en ellos o personas ajenas, que no están moralmente comprometidos con el problema y cuya participación se limita a un trabajo remunerado.

TRES LINEAS DE ACCION

Actualmente existen alrededor de 1.500 organizaciones y cerca de 10.500 dirigentes, pero dolorosamente hay una evidente desintegración y separación entre los dirigentes de los movimientos comunales, los propios asociados y el resto de la comunidad.

Esta situación obliga a un trabajo importante de promoción del espíritu del desarrollo de la comunidad, basado en tres líneas de acción esenciales: esfuerzo propio, participación y *"voluntariado"*.

En el desarrollo de los últimos 20 años de la organización comunal, encontramos una increíble riqueza que a todos nos llena de satisfacción, en cuanto a la variedad y cantidad de soluciones que han planteado las asociaciones a los problemas locales.

Pero, al mismo tiempo, esta creatividad e imaginación de las asociaciones tropieza con agudos problemas de recursos, especialmente por las modalidades de financiamiento, que se han venido imponiendo en los últimos años, con serios perjuicios para la organización comunal.

PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO

Inicialmente, los porcentajes del Impuesto de la Renta establecidos para impulsar el desarrollo comunal, podían ser solicitados directamente por las asociaciones a las empresas y personas.

Luego, se acordó que esos recursos se centralizaran, que se distribuyeran por medio de la organización central, lo que ha provocado que ni siquiera una cuarta parte de ese dos por ciento que le corresponde a las asociaciones del Impuesto de la Renta, llegue en la actualidad a las comunidades.

Pero sobre todo, a consecuencia de ello, se ha perdido la fuerza del *"voluntariado"* de luchar por obtener esos recursos para las propias organizaciones y la idea inicial de que las personas, individualmente, pudiésemos decidir qué actividades y a cuáles comunidades financiaríamos con nuestros impuestos.

Este último factor ha sido de gran importancia para eliminar el exceso de la

participación política en la solución de los problemas comunales, tal como se ha logrado eliminar en otros países, como Alemania Federal.

MANIPULACION POLÍTICA

La dependencia de partidas específicas que se ha creado y que se acentúa cada vez más, ha llevado a uno de los problemas más serios que enfrentan las asociaciones, como es el de la manipulación político-electoral.

Esa dependencia del diputado, del Gobierno que entrega recursos, que son nuestros, de todos nosotros, como si fueran propios de ellos, constituye una forma de manipular al dirigente comunal, que de buena fe está trabajando por su comunidad y sus necesidades y que viene a ser usado como un simple peón del proceso electorero, por quienes ven en todos los desarrollos de la comunidad simplemente un medio para establecer y fortalecer la jerarquía de una determinada posición político-electoral.

Irónicamente, en los actos de entrega de partidas específicas, muchas veces es mayor el monto gastado en todo el montaje publicitario y ceremonial, que lo que se otorga a las comunidades.

Me preocupa especialmente que esta situación, como lo ha denunciado en diferentes ocasiones la Contraloría General de la República, haya favorecido de alguna forma actos de corrupción que se están llevando a cabo con entregas de dinero, que no tienen siquiera fines específicos sino que quedan al arbitrio de quien dispone de ellos como si fueran propios.

INTERVENCIONISMO: ENEMIGO DE LA INICIATIVA COMUNAL

Adicionalmente, hay dos aspectos que me preocupan sobremanera en torno a la organización comunal.

Uno de ellos es la tendencia que ha habido, por ese predominio del paternalismo, del "*dirigismo*" y de la burocracia, de convertir a DINADECO en un ente más bien interventor, que en un organismo promotor, como inicialmente lo habíamos concebido.

Esta situación nos obliga a buscar una integración nacional independiente, por medio de organizaciones voluntarias, sin caer en el error de pensar que tenemos que imponerle prioridades a las asociaciones y decirles qué tienen que hacer. El día que hagamos eso, ese día, destruiremos el movimiento comunal.

Yo no creo que el movimiento comunal pueda surgir si le quitamos la independencia. Los mismos ciudadanos deben decidir qué tienen y qué quieren hacer.

Marzo 1988

MUNICIPALIDAD: DEMOCRACIA Y PARTICIPACION

Hace ya muchos años, que en nuestro país se viene dando un constante debilitamiento del régimen municipal. Este debilitamiento ha significado, asimismo, un debilitamiento de nuestra democracia, por cuanto se le ha eliminado a los ciudadanos la posibilidad de participar directamente en la toma de las decisiones que, de una u otra forma, afectan su vida cotidiana.

Este debilitamiento se ha debido a dos razones fundamentales: la primera, a la reasignación de funciones que antiguamente correspondían a las municipalidades y que ahora realizan instituciones centralizadas; y la segunda, a un proceso de división territorial que ha creado una gran cantidad de pequeños municipios incapaces de trabajar eficientemente.

La reasignación de funciones de las municipalidades se ha dado por tres sectores diferentes. Por una parte el Poder Ejecutivo, quien ha asumido a través de sus ministerios responsabilidades propias de cada comunidad. Como un ejemplo típico de esto, podríamos citar el caso de la educación, la cual está actualmente centralizada por completo en el ministerio del ramo. Sin embargo, debemos recordar que en las Constituciones del siglo pasado, la participación del Estado en la educación, se daba a través de las municipalidades.

Por otra parte, con la aparición de las instituciones autónomas, las municipalidades vieron de nuevo cercenadas sus funciones. Estas nuevas instituciones especializadas, asumieron, a nivel nacional, los servicios de salud, aguas, electrificación, urbanismo y otros, perdiendo interés local en aras de una planificación nacional, que no siempre brindó los mejores resultados para los usuarios de aquellos servicios.

Por último, al ir perdiendo las municipalidades sus funciones, fueron per-

diendo también sus recursos, al punto que, en la actualidad, ni siquiera pueden realizar las pocas tareas que aún les quedan. Esto ha hecho que la comunidad le reste importancia al municipio, debiéndose organizar los vecinos en asociaciones de desarrollo comunal o en grupos específicos, para buscar la solución de ciertos problemas, con lo cual, el municipio, se ha ido convirtiendo en un órgano prescindible.

Pero a todo esto, debemos agregar, la división territorial. Por un mal entendido orgullo regional en algunos casos, o por el deseo de disponer de una mayor cantidad de puestos elegibles para nombrar en ellos a los dirigentes comunales que colaboraron con el Partido, nuestros políticos fueron creando una gran cantidad de municipios, que ya de por sí, por sus dimensiones y por su ubicación geográfica, iban a carecer de importancia. El caso del área metropolitana es probablemente la muestra más clara de este absurdo.

El debilitamiento del régimen municipal ha traído dos consecuencias inmediatas: en primer lugar, como decíamos al principio, se le ha eliminado al ciudadano la posibilidad real de participar directamente en la toma de las decisiones políticas. Por el contrario, se ha fortalecido el poder central, al obligar a los ciudadanos a recurrir a los funcionarios que ostentan ese poder, para ver resueltos sus problemas. Esto ha aumentado el poder discrecional de los políticos y ha debilitado la participación popular, base de nuestra democracia.

En segundo lugar, se ha menospreciado el punto de vista del usuario para establecer la jerarquía de las necesidades, sustituyéndola por una engañosa y distorsionada visión burocrática de los problemas, con lo cual se hace muy difícil planificar acertadamente y satisfacer desde un ente centralizado y ajeno a aquellos problemas, las demandas más urgentes de los ciudadanos.

Por esto creemos que el régimen municipal debería cumplir con las funciones más generales del servicio público, mientras que el Gobierno central debería actuar únicamente en forma supletoria, es decir, intervenir directamente sólo en aquello que no pueda realizar la comunidad individualmente.

Es importante recordar aquí, que es el Estado el que está al servicio de los ciudadanos, y no los ciudadanos al servicio de éste. Las funciones que asuma el Estado sólo se justifican en la medida que satisfagan necesidades específicas de los costarricenses. Aquí es donde el régimen municipal tiene una gran ventaja sobre el gobierno centralizado, pues sus funcionarios no sólo conocen y viven los problemas, sino que fácilmente, a través de la participación popular, de cabildos, e incluso por medio de procesos regionales de votación, se puede saber constante y permanentemente cuáles son las necesidades que los ciudadanos quieren ver satisfechas.

Hoy, frente al reto de la grave crisis actual de nuestro país, los social cristianos creemos que sólo podremos emerger del presente estancamiento

social, político y económico, si logramos la pronta creación de un elevado nivel *de* conciencia social y política que impulse a las grandes mayorías populares a aceptar el reto de incorporarse al proceso activo de formación y conducción de nuestra sociedad.

Y en esta tarea enorme y urgente, corresponde a las municipalidades la más alta responsabilidad histórica como instrumentos privilegiados que son de participación ciudadana, ya que esa toma de conciencia y esa incorporación de nuestro pueblo a las tareas de conducción real y directa de su destino, sólo podrán ser posibles si transformamos la sociedad costarricense de manera tal que todos los hombres de este país participen activa, consciente y responsablemente en los diversos quehaceres sociales.

Es así como el régimen municipal puede garantizar el funcionamiento de una verdadera democracia participativa.

En el tanto que las comunidades tengan más posibilidades de darse sus propias regulaciones, mayor capacidad de escogencia tendrán los ciudadanos.

Debemos darnos a la tarea de recuperar nuestro régimen municipal. Pero esta recuperación se debe dar no sólo a través de la restitución de los medios económicos, como se ha propuesto últimamente, sino dándole a las comunidades un verdadero poder de decisión, y mayores responsabilidades y funciones a las municipalidades. Esto requiere voluntad y compromiso político.

La historia reciente de nuestro país nos muestra, sin embargo, que ni la legislación vigente, ni los partidos políticos, ni los ciudadanos han dado a los gobiernos municipales la atención, importancia y trascendencia que éstos tienen.

Inmersas las elecciones municipales en el mismo proceso simultáneo de elecciones presidenciales y legislativas, sucede que es el liderazgo del candidato a la Presidencia de la República el que, por su propia importancia, domina la escena de opciones del elector, minimizando la figura de los otros aspirantes a puestos de elección popular y produciendo, en consecuencia, el lamentable fenómeno de que los ciudadanos costarricenses en realidad ignoren totalmente quiénes integran las diversas papeletas para regidores y síndicos de su cantón, pues ni siquiera sus nombres aparecen ya en ellas.

Los partidos políticos tampoco parece que dan mayor importancia a la selección de los candidatos y atrapados por la vorágine de la elección presidencial promueven una escogencia informal en que rara vez se exige la presentación y análisis de verdaderos programas de gobierno local.

Creemos que es saludable y prudente establecer las elecciones municipales a medio período presidencial, ello permitirá a las comunidades seleccionar, sin el aturdido barullo de una elección presidencial simultánea, a sus mejores ciudadanos para que ocupen los puestos del Concejo; analizar sus programas y planes de trabajo; conocer sus inquietudes y compararlos serenamente con los

otros aspirantes. Obligaré este proceso a un estudio detallado de la realidad local y a la búsqueda formal y seria de las propuestas de solución de los problemas comunales que se presentará a los electores. Propiciará la participación ciudadana, una mayor identificación con los afanes y metas de la comunidad y el posterior seguimiento de las tareas que cumplan los regidores y síndicos.

Como resultado colateral y sano para la administración nacional, las elecciones municipales a medio período serán un indicador de la actitud ciudadana frente al cumplimiento de las tareas del gobierno central que puede permitir a éste un oportuno golpe de timón.

Por otra parte, conviene revisar el papel que desempeña actualmente el Ejecutivo Municipal, su proceso de selección y las atribuciones que le competen. Creemos que conviene modificar la situación actual y establecer como alternativa la elección popular, directa y simultánea de un Alcalde junto con las elecciones de Regidores y Síndicos, en sustitución del proceso de selección del Ejecutivo Municipal en el estrecho ámbito del Concejo.

Ello permitirá al pueblo escoger libremente al más apto de sus ciudadanos para que ocupe el cargo de mayor jerarquía administrativa de su gobierno local y otorgará a éste la fuerza e independencia que resulta de saberse responsable únicamente ante el pueblo que lo eligió, sin el lastre que para su administración significa el luchar permanentemente por mantener el precario equilibrio del apoyo de dos o tres votos de miembros del Concejo, de los que depende su permanencia en el cargo. A su vez, este proceso promoverá un mejor equilibrio entre lo político y lo administrativo en beneficio de la comunidad, pues resulta más fácil para un Alcalde designado por elección popular, obtener el apoyo de las fuerzas vivas y de los electores del cantón para realizar las obras que promueve su administración.

Por supuesto que una variación de esta naturaleza implicará un cuidadoso replanteamiento de las tareas y responsabilidades correspondientes al Concejo y al Alcalde, de manera que se armonicen las atribuciones del cuerpo colegiado deliberativo electo popularmente que traza, impulsa y orienta las políticas generales del gobierno municipal, con las del funcionario, también electo popularmente, al que corresponda la máxima autoridad administrativa y la responsabilidad de ejecución de las tareas de gobierno municipal.

Otro ágil medio para promover una efectiva participación popular es insuflar verdadera vigencia a los Concejos de Distrito que se contemplan en el Capítulo VII del Código Municipal y que aparecen en la legislación costarricense desde 1939. Estos cuerpos, a modo de "*juntas de vecinos*" presididas por el respectivo síndico, deben funcionar como órganos de colaboración que sirvan de enlace entre las Municipalidades y las comunidades y que propicien una más amplia participación ciudadana en el estudio de los problemas locales

y en la búsqueda conjunta de sus soluciones. Cumplirán, a su vez, saludables tareas fiscalizadoras como lo establece el artículo 64 del Código y serán el medio más pronto y seguro para mantener una evaluación actualizada de los intereses y necesidades comunales que el gobierno local debe atender.

Hasta el momento, un antidemocrático temor a la incorporación real del pueblo en el proceso de toma de decisiones, ha hecho de los Consejos de Distrito tan sólo un hermoso pero intrascendente enunciado formal sin ningún sustento en la realidad. Para los socialcristianos es un imperativo doctrinario el estímulo a estos instrumentos de participación ciudadana que fortalecen los principios básicos de solidaridad y responsabilidad ciudadanas.

Será imprescindible, también, dar dos importantes pasos. Por un lado, debemos reeducar cívicamente a los ciudadanos. Debemos lograr que los costarricenses comprendan que la democracia no consiste únicamente en votar cada cuatro años, sino que la democracia es un sistema que requiere una participación directa y constante de los ciudadanos en la función política. Debemos lograr que los costarricenses comprendan que tienen el derecho y el deber de cuestionar y criticar a los funcionarios electos, y exigirles la rectificación de sus decisiones equivocadas, pero que para ello, deben comprometerse en el quehacer político, en el debate, en el análisis y en la acción.

Por otra parte es imprescindible, también, redistribuir geográficamente el país. Debemos crear en esta nueva distribución menos Municipios que los existentes hoy en día, no sólo con el fin de que éstos logren una mayor organización, cuenten con mayores recursos y se facilite la coordinación interinstitucional, sino también para que estos nuevos Municipios cuenten con un verdadero respaldo político, al representar porciones importantes del electorado. Para ello los ciudadanos deben poco a poco convencerse de las ventajas de este cambio.

En un proyecto de ley que presenté a la Asamblea Legislativa titulado **Ley de la Democracia Participativa (Véase pág. 201)** y que buscaba, entre otras cosas, modificar la representación popular ante el primer poder de la República, plasmé mi idea de que los Diputados electos representen porciones similares del electorado, redistribuyendo al país en veinte distritos congresionales. Creo que éste también es un paso importante que debemos dar en procura de devolver al pueblo (Demo), el Gobierno (cracia).

Corresponde ahora de manera real devolver a los gobiernos locales atribuciones y responsabilidades para recuperar las verdaderas posibilidades de colaboración ciudadana en la solución de problemas cantonales.

En educación, ¿qué podría ser más congruente con nuestras primeras instituciones republicanas y aún con el espíritu de la reforma de don Mauro en cuanto a las Juntas de Educación, que el lograr una tarea de administración de las escuelas y colegios del cantón por parte de la Municipalidad? Podríamos

iniciar el proceso escogiendo unos pocos cantones en los cuales se transfiriesen a sus Municipios los recursos financieros que el Ministerio de Educación dedica a las escuelas y colegios del lugar, para que sean administrados por los Municipios, con la obligación de cumplir con un curriculum mínimo, pero con amplia libertad en lo demás. Así veríamos desarrollarse una educación más diversificada, mejor relacionada con las necesidades reales locales y en la cual si se da -como debe darse- en cada institución, una participación en el proceso educativo de padres de familia, maestros y director, se obtendría la necesaria relación hogar-escuela y la indispensable incentivación al maestro. La competencia entre cantones por mejorar el nivel de los contenidos de su propia educación, la capacidad formativa de las escuelas, la adquisición de responsabilidad ciudadana y virtudes morales, tendría sin duda efectos extraordinarios para bien de nuestra enseñanza pública.

En forma similar, podrían los Municipios participar en la operación de las unidades de salud que presten sus servicios en sus territorios y en la defensa de los derechos de los asegurados, para una mejor calidad en los servicios de salud.

La situación de inseguridad, el verdadero imperio del hampa que se ha apropiado de nuestras calles, obliga a los vecinos a buscar su protección. La defensa de la vida y la propiedad no puede consistir en que el ciudadano honrado esté obligado a esconderse bajo rejas dentro de su casa. Se debe recuperar la seguridad y el imperio de la ley en las ciudades, pueblos y campos para que mujeres, jóvenes y hombres podamos transitar confiados de día o de noche por todo el territorio nacional. ¿Quiénes conocen mejor sus necesidades de protección sino los propios vecinos? ¿No valdría la pena en varios cantones experimentar poniendo las fuerzas de policía bajo la dirección del Municipio y transferirle los recursos económicos que el Poder Ejecutivo destina a esas tareas?

De lograrse todo esto, en un futuro podremos ver comunidades que decidan qué tipo de educación quieren para sus hijos, definiendo programas de estudios, y administrando sus centros educativos. Podrán decidir qué servicios desean recibir de los centros de salud, y cuánto han de costar éstos. Podrán autoregularse en cuanto a normas de urbanismo se refiere, podrán asumir su propia seguridad civil, podrán establecer sus tarifas eléctricas, de aguas e impuestos, de acuerdo a la calidad de los servicios que deseen recibir.

Pero lo más importante es que el ciudadano que no se encuentre conforme con las decisiones de la mayoría en su comunidad, podrá recurrir al concepto denominado "*Votar caminando*", demostrando su inconformidad trasladándose a vivir o a trabajar a otra comunidad. Y podrá hacerlo porque tendrá opciones distintas en cada localidad.

De allí nuestro compromiso con la defensa y fortalecimiento del régimen

municipal, pues comprendemos que al ser la Municipalidad el instrumento más importante de participación directa del ciudadano en la toma de aquellas decisiones que más inmediatamente le afectan; al constituir la forma social que mejor promueve el sentido de comunidad y de convivencia participativa integral y al ser el foro que más fácilmente permite al ciudadano la defensa directa de sus derechos, la Municipalidad se erige como un medio invaluable para fortalecer en el hombre un sentimiento de libertad y de seguridad que en conjunto refuerzan la vivencia de las ideas democráticas y los ideales de progreso y desarrollo.

Las reformas necesarias para esto son tan pocas que sería imperdonable que los costarricenses no asumamos ahora el reto de rescatar la base de nuestra organización política, la base de nuestra democracia participativa: el régimen municipal.

Mayo 1987

LEY DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

**En celebración de un siglo de participación popular
en la democracia costarricense**

El 7 de noviembre de 1989 se cumplirá un siglo de la gloriosa jornada en la cual los costarricenses de hace 100 años, tomaron en sus manos la defensa de las resoluciones de la mayoría y con sus machetes ratificaron un resultado electoral. Creo que es oportuno que celebremos adecuadamente esta fecha gloriosa para las instituciones republicanas, profundizando nuestra democracia, la cual no ha experimentado perfeccionamiento alguno desde el Código Electoral del Presidente Picado y las disposiciones sobre el sufragio y el Tribunal Supremo de Elecciones de la Constitución de 1949.

El camino para profundizar nuestra democracia es el de aumentar la participación lo cual, en todos los campos, constituye una fuerza fundamental de fines de nuestro siglo.

La idea de la participación reside en la posibilidad de que quienes van a ser afectados por una medida tengan parte en la adopción de esa medida. Puedan directamente contribuir con su opinión, sus ideas y sus conocimientos, a la formación de la decisión que los va a afectar.

Hay muchos campos en que debemos hacer realidad la democracia participativa: Garantías Electorales, Atribuciones Municipales, Instrumentos de Democracia Directa y Participación de los Trabajadores en el Capital de las Empresas, entre otros. Este proyecto se refiere a la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa recibe por delegación del pueblo, las facultades de legislar a través de la representación popular que los diputados ostentan. Sin embargo, en la práctica la representación es demasiado indirecta y la participación comunitaria en la determinación de sus representantes no se da a plenitud.

Muchas de las críticas a la Asamblea Legislativa, por otra parte, se centran

en la ausencia de un número adecuado de diputados con visión nacional, que compensen la *"municipalización"* de la Asamblea.

Hay muchas quejas sobre la poca participación popular, sobre la poca relación de los diputados con ciudadanos a quienes representan, sobre la poca posibilidad de los ciudadanos de expresar su opinión. Incluso en nuestro país se da el caso de que no existe ninguna posibilidad de que los ciudadanos convoquen a un plebiscito o referéndum sobre algún tema específico de su interés; no hay ningún procedimiento legal que les permita expresar directamente su opinión. Por lo anterior, la representatividad que delegan en los legisladores se torna en una cesión por cuatro años, durante los cuales no se puede recurrir a ningún ejercicio directo de ese derecho fundamental, que es la soberanía popular.

1. EL DISTRITO CONGRESIONAL: SOLUCION A LA DISCRIMINACION GEOGRAFICA.

El sistema actual para elegir los Diputados a la Asamblea Legislativa discrimina, por razones geográficas, a grandes sectores de la población y a grandes áreas geográficas que nunca están representadas en el Parlamento.

El factor geográfico es el que determina fundamentalmente la confección de las listas de candidatos a diputados en nuestro medio y, consecuentemente, quienes llegan a formar parte de la Asamblea Legislativa.

Este sistema atenta contra nuestro régimen democrático en virtud de la selección preferencial por razones geográficas para zonas con alta densidad de población, que se ven al final beneficiadas unas con exceso de representación y otras perjudicadas por falta de representación proporcional, así como también impide a los partidos políticos llevar, en muchos casos, a sus mejores hombres y mujeres a la Asamblea Legislativa. Los Partidos difícilmente pueden dar campo en sus listas de candidatos a profesionales, comerciantes, agricultores, ganaderos, industriales, sindicalistas, solidaristas, cooperativistas, etc., porque, como dijimos, casi siempre es el factor geográfico el que juega el papel determinante en la formación de las listas.

El artículo 106 de nuestra Constitución, que es la norma que dispone que los Diputados sean elegidos por provincia, constituye una ficción jurídica en la práctica. Esto lo demuestra la realidad nacional. En Costa Rica existe una geografía electoral cantonal a nivel legislativo representada o sobre-representada y otra que, por tener menos población, nunca tiene un representante.

En la práctica, en opinión del Lic. Manuel E. Ventura (ver su obra **La Representación Política**, publicada por la Editorial Juricentro en el año 1984) *"se ha concentrado o determinado un sistema de representación discriminatorio, poco democrático y no conveniente. Hablo de sistema porque lo es, con*

el agravante de que según la investigación realizada, sus principios reguladores y operantes tienen el carácter de ley, al poder ser comprobados mediante métodos empíricos en un período de veinticinco años. Es más, hay establecida lo que se podría llamar una geografía electoral, ya que en Costa Rica solamente eligen Diputados a la Asamblea Legislativa ciertas zonas geográficas. Es decir, Costa Rica se divide en dos clases de zonas geográficas: las que pueden y las que no pueden tener diputado”.

Esto es fácilmente comprobable con sólo mirar la composición geográfica de las últimas Asambleas Legislativas. Por lo general, los primeros cinco puestos por la Provincia de San José se reservan para que figuren en ellos personas de renombre y que tienen arrastre político, que responden al concepto de dirigentes o Diputados Nacionales, en cuya escogencia influye principalmente la posición del candidato a la presidencia, que busca llevar al Congreso a personas allegadas y capaces. Es difícil que dichas personas provengan de las zonas rurales o que sustituyan un representante de determinado cantón con derecho a designar candidato, por las razones expuestas.

"Es ciertamente defectuoso este sistema; por un lado, el candidato presidencial tiene que recurrir a la no democrática selección de "dedo", para poderse garantizar un grupo de Diputados capaces afines; y por otro lado, consuetudinariamente, siguiendo el compás de mayor a menor población electoral, se ha establecido por provincia, una prioridad con base en la cual sólo ciertos cantones eligen y tienen representante. Y lo más serio de todo es que, de estos cantones que eligen, hay algunos con dos o más Diputados mientras que otros carecen de ellos. Unos tienen una hiper-representación, mientras a los otros se les ha aplicado una especie de "capitis diminutio" . (Manuel E. Ventura, obra cit.).

Debe variarse esta situación que es inconveniente para la democracia costarricense, modificando los artículos 106 y 107 de la Constitución Política. Deben reformarse dichas normas de nuestra Carta Magna, con el fin de terminar con esta desigualdad odiosa y antidemocrática, creando el distrito congresional para garantizar la representación legislativa a todos los costarricenses.

La ley que deberá aprobar la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Supremo de Elecciones, para ajustar el Código Electoral a estas reformas constitucionales, necesariamente deberá modificar el artículo 74 de ese Cuerpo Legal, en lo que a la elección de Diputados por distrito congresional se refiere, para que éstos sean designados por la asamblea de cada partido político correspondiente al distrito congresional respectivo, la que deberá estar formada por los delegados de todas las asambleas de cantón que conforman el distrito. El distrito congresional, que podrá formarse por uno o varios cantones, se delimitará en razón de su ubicación geográfica y del número de electores, de tal manera que todos tengan parecido número de votantes. Con esto

se pretende que el costarricense se identifique electoralmente con una región determinada de la cual su cantón forma parte, lo que causará una mayor integración y modernización de la vida social y política costarricense y, redundará en un mayor desarrollo integral de las zonas que hoy día están políticamente marginadas de la representación legislativa.

Para mantener la representación geográfica en la Asamblea, es conveniente dividir el país en veinte distritos congresionales, cada uno con derecho a dos diputados. Esto implica que un distrito congresional en estos términos podría ser parte de un cantón.

Podría el distrito congresional corresponder a un cantón, cuando el número de habitantes de éste sea igual al número de votantes requerido para establecer uno de aquéllos. Asimismo, un distrito congresional podría estar constituido por varios cantones cuando el número de votantes de ellos sea bajo.

La idea de que se elijan dos por cada distrito congresional es con el ánimo de defender la participación de las minorías. En algunos países en que se ha instituido éste con un sólo representante, se ha dado el caso de que un partido con una raquílica mayoría pueda contar prácticamente con la totalidad de los diputados. Teóricamente, si existen cuarenta distritos y en cada uno hay una diferencia de un voto, el Partido "*mayoritario*" se lleva todos los diputados que representan a los distritos.

2. NOMBRAMIENTO DEMOCRATICO DE LOS DIPUTADOS Y REELECCION

Los diputados serían nominados por las asambleas de los cantones que integren el distrito congresional, con lo que se daría al diputado un carácter de verdadero representante del distrito congresional; lo excluiría del actual juego del partido político donde, por ejemplo, son los delegados a la Asamblea Nacional procedentes de Limón, Guanacaste, Puntarenas, etc., los que eligen al candidato de Heredia y otorgaría a los integrantes y a los votantes directos del distrito congresional, la facultad de decidir quién es la persona que quieren como su candidato. Además hay que buscar algún mecanismo para garantizar que una vez elegida aquella persona, sea un leal y activo representante de los intereses del distrito congresional que lo ha elegido al Congreso. Para el logro de esto, es importante que haya carrera parlamentaria, o sea, que exista posibilidad de que los congresistas que cumplan a cabalidad con su gestión puedan volver a ser nominados y reelegidos por las organizaciones políticas de su partido en su distrito congresional. Ellos serían evaluados y apoyados por su pueblo según sea la obra que hayan realizado y, de esa manera, lograríamos integrar los intereses locales con los nacionales, mantener un balance entre la representatividad de las distintas fuerzas políticas y, finalmente, si introduci-

mos también el principio de que haya elecciones de la mitad del congreso a medio periodo, habrá más participación directa del pueblo en la conducción de sus asuntos.

Con el fin de evitar que en el futuro se intente desvirtuar, la ley que establezca y delimite los distritos electorales, aprovechando la mayoría que un partido político pueda tener en una determinada legislatura, se debe establecer que dicha ley, así como sus reformas, deberá ser aprobada por una mayoría parlamentaria calificada.

3. REPRESENTACION NACIONAL

Además, debe legislarse para que todos los partidos políticos puedan llevar a destacados hombres y mujeres al Parlamento mediante el sistema de lista nacional, evitándose así que el factor geográfico juegue un papel tan determinante en la formación de las papeletas. Estas listas nacionales contribuirían a elevar la capacidad de la Asamblea Legislativa y a rescatar su deteriorada reputación. Los candidatos a Diputados por el sistema de lista nacional serán designados por la Asamblea Nacional de cada partido.

Es conveniente separar la elección de Diputados por lista nacional de la por distrito congresional, de tal manera que a los primeros se les elija en la misma fecha de la elección presidencial y a los segundos a mitad del periodo. Esto debe ser así para que los que se elijan por lista nacional sean colaboradores cercanos de los candidatos a la Presidencia de la República y la elección por distrito congresional a medio periodo, se convierta en un verdadero proceso de control político.

También es recomendable, como ya se dijo, para la democracia costarricense, que se permita la reelección sucesiva de los Diputados, con el propósito de que se establezca la carrera parlamentaria y, que aquellos Diputados que destaquen en el desempeño de sus funciones puedan ser reelectos, para que exista continuidad en la labor parlamentaria.

4. NECESIDAD DE ESTAS REFORMAS.

Estas reformas constitucionales fortalecerán nuestra democracia, pues tanto la elección de los Diputados por distrito congresional como la lista nacional y la carrera parlamentaria, permitirán la presencia permanente en la Asamblea Legislativa de verdaderos líderes, que sin duda alguna se constituirán en un factor vital para el progreso de Costa Rica.

Pero por encima de todo, con estas reformas se fortalece la capacidad para tomar decisiones de las comunidades, se les otorga verdadero derecho a escoger sus representantes y se aumenta la participación política de los ciudadanos,

perfeccionando nuestra democracia. La aprobación, para los comicios de 1990, de estas reformas constituirían la más adecuada celebración del siglo de nuestra democracia que se cumple al conmemorar la participación popular que, defendiendo las elecciones ganadas por don José Joaquín Rodríguez, se produjo en la noche del 7 de noviembre de 1889.

Por estas razones, los suscritos Diputados, nos permitimos presentar el presente proyecto de ley para reformar los artículos 106 y 107 de la Constitución Política:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DECRETA:

Artículo 1: Refórmanse los artículos 106 y 107 de la Constitución Política para que se lean así:

Artículo 106: Los diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos:

- 1) por distrito congressional y,
- 2) por lista nacional

La Asamblea se compone de sesenta y un Diputados. Cuarenta de ellos serán elegidos por el sistema de distrito electoral, a razón de dos Diputados por cada uno de ellos y veintiuno serán elegidos por el sistema de lista nacional.

Los distritos congressional es estarán formados por uno o más cantones y abarcarán la totalidad del territorio nacional. Ellos se delimitarán en razón de su ubicación geográfica y del número de electores, de tal manera que todos tengan parecido número de votantes.

Corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones hacer la delimitación de los distritos congressional es y someter el respectivo proyecto de ley a conocimiento de la Asamblea Legislativa. La ley que establezca y delimite los distritos congressional es, así como cualquier reforma a la misma, deberá ser aprobada por dos tercios del total de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Artículo 107: Los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelectos.

La elección para elegir a los Diputados por distrito congressional se hará dos años después de realizada la elección para Presidente y Vice-Presidentes de la República.

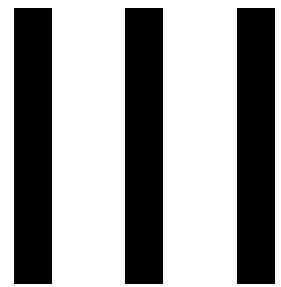
La elección para elegir a los Diputados por lista nacional se hará en la misma fecha que la elección presidencial.

En ambos casos los Diputados entrarán en ejercicio de sus cargos el día primero de mayo inmediato a la elección correspondiente.

Transitorio I: En la primera elección para Diputados después de entrar en vigencia esta ley, se elegirán conjuntamente los sesenta y un Diputados en la fecha establecida para elegir los de lista nacional. Los primeros Diputados elegidos por el sistema de distrito congresional durarán en sus cargos dos años.

Transitorio II: El Tribunal Supremo de Elecciones, dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, deberá someter a conocimiento de la Asamblea Legislativa las reformas necesarias al Código Electoral en virtud de lo aquí dispuesto.

Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Legislativa... etc.



Pensamiento Económico

PRESENTACION



orrientemente se vincula a la Economía con el estudio de variables cuantificables y, en general, sujetas a ser expresadas en términos de dinero. Vista así, la disciplina parece fría, aburrida para las personas que tienen inclinación por las artes, y hasta inhumana.

Pero nada más alejado del propósito de esta ciencia social. A la economía le interesa, conforme a la clásica definición de Lionel Robbins, el estudio de la conducta humana como una relación entre fines múltiples y jerarquizables y medios escasos y versátiles. De modo que cada vez que tengamos muchos deseos que satisfacer, de cualquier tipo que éstos sean (bajos o elevados, si así quisiéramos clasificarlos), y ellos sean susceptibles de jerarquización, es decir, de ser colocados en orden de importancia para el decisor, y dispongamos de medios escasos y versátiles para alcanzar tales fines, estaremos frente a un problema de índole económica en el verdadero sentido de la palabra. El que los medios sean escasos, esto es, que no nos sirvan para alcanzar todos los objetivos a la vez, y el que sean versátiles, es decir, que sirvan para el logro de uno u otro objetivo, nos obliga a escoger. La Economía, entonces, es la disciplina que tiene que ver con la escogencia.

El objetivo de las personas, y de las sociedades, es escoger "eficientemente", o sea, sacarle el mayor provecho a los medios de que disponen. Al hablar de "mayor provecho", lo que queremos decir es que, a los ojos de las personas, el resultado obtenido sea el que más les satisface. No es posible, entonces, sostener que una situación que podría ser muy buena desde el punto de vista económico, podría ser muy mala desde el punto de vista social. La verdad es que si algo es malo desde el punto de vista social, también será malo desde el punto de vista económico.

La Economía es útil por su capacidad "descriptiva" de la conducta hu-

mana, es decir, porque nos ayuda a explicar por qué la gente escoge lo que escoge. Pero también tiene un sentido "normativo", en el tanto en que sirve para decirnos qué es lo que la gente debería escoger dadas ciertas condiciones respecto a sus preferencias y limitación de medios. El sentido normativo de la economía, fue reconocido por los padres de la ciencia cuando dieron inicialmente a la disciplina el nombre de Economía Política.

Como lo que nos interesa hacer máximo es la satisfacción de las personas y, por su medio, de las sociedades, conviene tener presente unas cuantas condiciones de esas preferencias. Primero, las preferencias de las personas difieren de una a otra, y hasta para una misma persona en el tiempo. Carlos puede preferir en su desayuno huevos tiernos, mientras que Mauricio los prefiere fritos. Al primero podría fascinarle el queso y el segundo aborrecerlo. Ambos podrían disgustar la cerveza y deseársela en un momento futuro de su vida. Segundo, la intensidad con que se desea un gallo pinto o un paseo a la playa no es constante sino que depende, entre otras cosas, de cuánto gallo pinto se haya consumido en el transcurso de la semana y de cuánto tiempo se haya estado en la playa antes. Tercero, contrario al peso o a la longitud de las cosas, la satisfacción se mide con una vara resbalosa y es imposible realizar comparaciones interpersonales de ella.

Las circunstancias anteriores tienen una implicación práctica de la mayor transcendencia: la mejor persona para decidir qué es lo que a ella satisface es ella misma. No es posible imponer a la sociedad un estado de cosas y esperar que esa situación sea, a los ojos de sus miembros, óptima. El óptimo, entonces, requiere que en la sociedad exista una altísima dosis de libertad en materia económica. Por supuesto, la anterior afirmación se sustenta en el hecho que se ha de entender como que el bienestar de una sociedad está firmemente asociado con el bienestar de las personas que la componen; que el bien social no es ninguna figura abstracta, que hace caso omiso de lo que siente y quiere la gente. En otras palabras, lo anterior se fundamenta en el principio cristiano que nos dice que el fin último de la actividad económica es la persona humana.

Los escritos de la sección que sigue, constituyen una selección representativa del pensamiento económico del Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, científico de la disciplina, maestro universitario, hombre de empresa, conocedor del entorno costarricense y político preocupado por aportar guías conceptuales y, sobre todo, soluciones prácticas y socialmente óptimas, a los problemas propios no sólo de Costa Rica sino de muchos otros países que afrontan dificultades similares a las nuestras.

Inicia la serie con un análisis del vínculo entre el lucro, la economía y la moral. Trata el efecto pernicioso de la sobrerregulación gubernamental en el quehacer diario, cosa que ilustra con el ejemplo del Perú de hoy; incursiona

en el terreno de políticas financieras, cambiarias y de deuda externa, todos temas de enorme importancia en la actualidad. Analiza el sector fiscal y lo vincula con estructuras económicas que han operado en nuestro país por varias décadas. El escrito titulado "Liberación Financiera y Comercial: Secuencia y Magnitud constituye una versión breve de un programa de política económica de la mayor significación para los países que, como Costa Rica, no tienen otra salida que ajustar sabiamente sus arcaicas estructuras económicas a las condiciones actuales quizá como única forma de promover la eficiencia económica y de preservar la paz social. Sus ideas para adoptar un régimen de Garantías Económicas, que complementen las Garantías Sociales, constituyen un valiosísimo aporte intelectual y político del Dr. Rodríguez Echeverría al bienestar del costarricense.

El lector encontrará en los escritos que siguen, no sólo un análisis riguroso de la institucionalidad del país, y de la causalidad que explica dónde estamos, sino que comprenderá la bondad de las soluciones propuestas. Notará que no se trata de soluciones de corte populista, con visión de corto plazo, sino de respuestas serias y patrióticas a problemas profundos.

*Huelga decir que el presentar este subgrupo de escritos bajo el título **Pensamiento Económico** sólo obedece a conveniencia editorial. Los trabajos de las secciones anteriores, en particular los que tienen que ver con Pensamiento Social, están inseparablemente unidos a la concepción integral que el autor mantiene de los problemas económicos y de la sociedad costarricense.*

THELMO VARGAS

LUCRO, ECONOMIA Y MORAL

Frecuentemente se critica a la ciencia económica y al economista por el supuesto que utilizan, de que el hombre persigue en su actuar el lucro. Para aclarar el yerro de tales críticas conviene distinguir entre el mundo del ser y el del deber ser.

Para analizar las acciones humanas que se presentan en las sociedades, relacionando medios escasos con fines múltiples, ha resultado de gran conveniencia partir del supuesto de que el hombre actúa racionalmente, minimizando el esfuerzo requerido para alcanzar un fin. De aquí, en el análisis de la actividad de los consumidores, el supuesto de que la persona trata de maximizar su utilidad y el correspondiente supuesto en el estudio de la producción, de que la empresa (y por ende sus dueños) actúa con el fin de maximizar sus ganancias. En este tipo de análisis, que como cuerpo de conocimiento llamamos economía, el supuesto del fin de lucro nos permite ordenar conceptos y obtener conclusiones que han demostrado, por más de dos siglos, ser convenientes para predecir el resultado de actividades productivas. Por eso, el suponer que el hombre actúa buscando la ganancia y su satisfacción personal, constituye un fundamento adecuado para ordenar y explicar la acción del hombre y los resultados en la sociedad de esas acciones.

Por supuesto, lo anterior no constituye argumento alguno para señalar que el hombre deba actuar buscando su propio bienestar. Sólo constituye una observación de que si se parte de tal premisa, los resultados a los que se llega representan satisfactoriamente una abstracción de la realidad que es útil para predecir algunas consecuencias. Un supuesto por ser eficiente para la ciencia no es por ello, necesariamente, una adecuada norma moral para guiar al hombre.

Por otra parte, el supuesto de la búsqueda del propio bienestar (de la

actividad intencionada) no corresponde a asumir un hombre con sólo objetivos materiales (en la acepción más vulgar del término) y mucho menos un hombre con sólo inclinaciones egoístas. Dice Lord Lionel Robbins en su **Ensayo sobre la Naturaleza y Significado de la Ciencia Económica**: *"Lo absurdo de la creencia de que el mundo del economista está poblado sólo por egoístas o por "máquinas de placer" debe resultar evidente de lo dicho. El concepto fundamental del análisis económico es la idea de las valoraciones relativas y si bien asumimos que bienes distintos tienen valores distintos en cantidades distintas; no contemplamos como parte de nuestro problema explicar por qué se dan estos valores distintos. Los tomamos como un dato. En lo que a nosotros atañe nuestros sujetos económicos pueden ser egoístas puros, altruistas puros, ascéticos puros, sensualistas puros o, lo que es más probable, mezclas de todos estos impulsos"*.

El lucro, que como concepto económico no pretende ser descripción de la realidad sino premisa de un sistema que la interprete y prediga, no tiene que, en razón de ese uso, convertirse en objetivo de la ética.

Octubre 1985

SOBRE- REGULACION, SUBDESARROLLO Y MERCADOS NEGROS

Una característica sobresaliente de los países subdesarrollados, es el exceso de regulaciones del quehacer diario con que cuentan. Esas regulaciones restan fuerza a la libre iniciativa de la gente y se traducen en esfuerzos innecesarios que tiene que realizar la sociedad para lograr cosas que, en ausencia de la sobre-regulación, se harían mejor y más rápido. Cuando la regulación excede su límite natural, comienzan a aparecer los mercados negros.

La propia connotación de mercados negros, sugiere que se trata de actividades clandestinas, que no pagan impuestos que podrían ser utilizados por el Estado para remediar problemas sociales. Por tanto, no dudan algunas personas en favorecer la concentración de mayores poderes (policiales) a favor del Estado, para que acabe con tanta maldad.

El por qué surgen los mercados negros es objeto de cada vez más estudios por parte de serios investigadores sociales. La conclusión de esos estudios es que dichos mercados, más que representar un mal social, representan la única salida viable a la sobre-regulación y que de no ser por ellos los países serían aún más pobres de lo que son. Veamos -por medio de un caso muy bien documentado- por qué esto es así. Tomemos al Perú de hoy.

En Perú existen más de medio millón de leyes y decretos ejecutivos, que regulan hasta los aspectos más insignificantes de la vida diaria de la gente, según un estudio realizado por el *"Instituto para la Libertad y la Democracia"*, de ese país. Más interesante, sólo un uno por ciento de esas regulaciones emana del órgano donde deberían producirse las leyes la Asamblea Legislativa. El resto es creación del Ejecutivo, lo cual quiere decir que no son objeto de discusión y aprobación por parte de los ciudadanos afectados. Con semejante maremágnum legal, obtener los permisos para construir una vivienda

humilde toma cerca de siete años, pues los interesados deben visitar una y otra vez ministerios y oficinas municipales. Al final de la peregrinación, las familias se dan cuenta que han tenido que invertir no sólo tiempo, sino que en pagos, han incurrido en gastos que en promedio ascienden a unas sesenta veces el salario mínimo de la gente. En tales condiciones, el tugurio solución ilegal, por supuesto aparece como la única forma en que la mayoría de las familias pobres pueden procurarse techo.

La simple obtención de permisos oficiales para poner un pequeño establecimiento comercial, toma cerca de mes y medio, y quince meses de salario mínimo. Esto ha llevado a que más de cuatro quintas partes de los establecimientos comerciales de Lima han sido creados por empresarios que operan fuera de la ley. Entonces uno piensa: ¿Es mejor para un país que sus ciudadanos no trabajen hasta tanto no obtengan los permisos que las complicadas y absurdas leyes exigen o que lo hagan aún fuera de esas leyes? La respuesta favorecida en Perú, y la que favorecen quienes se preocupan por trabajar y ayudar a sus familias y al país, es la segunda.

Pero no sólo es absurdo el sistema, sino que desde el punto de vista de repartición de la riqueza nacional, éste opera en contra de las masas pobres. Las leyes existentes sólo sirven para conservar sistemas de monopolio a favor de los ricos, quienes dependen del favor del aparato estatal el que, a su vez, depende de los ricos. Según un trabajo de Hernando de Soto, economista peruano, titulado **El Otro Sendero**, esas coaliciones a favor de quienes opera el Estado cambian con cada nuevo gobierno, pero el sistema de favoritismo continúa siendo el mismo. Ese sistema, señala de Soto, *"no es sólo inmoral, sino que es ineficiente. En él, el éxito no depende de la inventiva ni del trabajo diligente, sino de la habilidad que tenga el empresario para ganarse la simpatía de los presidentes, y de los funcionarios públicos lo que usualmente significa habilidad para corromperlos"*. No en vano *"las actividades que crecen son improductivas y parasitarias"*. El mercado negro ha surgido, entonces, como un medio para lograr la productividad que el hambre de las masas requiere. Perú sería muchas veces más pobre, de no ser por el ímpetu que el hoy mercado negro procura, como una salida a la torpeza de las leyes imperantes.

La reacción anterior es lógica; muy lógica. Pero ¿significa eso que los países que quieren crecer deben promover los mercados negros? La respuesta es no. Los mercados negros, en un ambiente como el descrito, constituyen males necesarios. En ellos, los estándares de seguridad y de ornato son virtualmente inexistentes. Pero todo esto es evitable si las decisiones sociales son inteligentes: basta reducir al mínimo necesario las leyes, y dejar que la iniciativa de la gente opere a plenitud. Si la gente no tuviera que incurrir en pérdidas de tiempo, energía y dinero, para realizar hasta las cosas más simples, la

producción total del país tiene que crecer. La gente, actuando libremente conforme a leyes lógicas, no tendrá que recurrir al mercado negro para satisfacer las necesidades (de comida, vivienda, ropa, salud, recreación, etc.) que toda sociedad tiene.

Quizá el caso del Perú sea un tanto extremo. Pero en nuestra querida Costa Rica tenemos una buena dosis de las leyes que promovieron en Perú el surgimiento de un enorme mercado negro a tan alto costo, en términos económicos, sociales y morales. Nuestro país necesita, por tanto, políticos que entiendan lo perjudicial de la sobre-regulación y que, con inteligencia, valentía y responsabilidad patria, estén dispuestos a enmendar esos errores.

Abril 1985

POLÍTICA AGROPECUARIA Y BIEN COMUN

Fn Costa Rica nadie podría estar de acuerdo en el hecho de que a un trabajador especializado en carpintería, que pudiese fabricar sillas y ganar ₡6.000 por semana vendiéndolas, se le obligase a trabajar como peón por un salario semanal de ₡1.500. De igual manera, nadie entre nosotros consideraría lógico y apropiado que un sastre que con la labor de un día puede comprar el arroz que consume su familia en un mes, dedique tres días de su tiempo de trabajo a producir esa misma cantidad de arroz.

Sin embargo, las estructuras mentales socialistas que el esquema social demócrata nos han impuesto, casi que inducen a creer que lo ilógico e inapropiado es en realidad lo normal y adecuada. Reflejo de los inaceptables ejemplos individuales que anotamos anteriormente pero que afectan a la sociedad entera, lo es sin duda, cargar con impuestos a los artículos que el país exporta rentablemente a los mercados mundiales y a la vez fijar precios a los que importamos, muy por encima de los que permiten su adquisición en el mercado internacional, con el propósito de obligar a que se produzcan en Costa Rica.

No es lo mismo reconocer errores y definir problemas que resolverlos. Es cierto que debemos avanzar por el camino de una agricultura más eficiente, para que los consumidores urbanos no tengan que pagar alimentos más caros de lo necesaria a causa de precios internos artificialmente elevados y para que los trabajadores del campo no ganen salarios más bajos de los que les sería posible devengar, si la producción agrícola estuviese orientada hacia la siembra de aquellos productos para los que tenemos mayores facilidades y recursos. Es posible contar con un agro eficiente, pero las estructuras mentales que para lograrlo es necesario cambiar, no variarán de la noche a la mañana, ni las alternativas de producción se descubren con varita mágica; tampoco el resto

de la estructura productiva responde a un esquema de racionalidad económica.

La utilización eficiente de nuestro agro, al igual que la alcanzada en muchos otros productos de exportación y mercado interno, requiere de un proceso gradual que de ninguna manera significaría no hacer nada. Por el contrario, un cambio gradual de efectivos y positivos resultados demanda objetivos claros y bien definidos, que nos indiquen con certeza adónde queremos llegar. Supone medidas concretas elaboradas de antemano y una cronología que indique con exactitud cuándo y cómo se van a aplicar esas medidas. Preciso será que las disposiciones se aprueben y adopten desde el momento mismo en que se inicie la aplicación gradual del nuevo esquema, aún cuando el momento de su vigencia se produzca en el futuro. Así planteadas las cosas, el agricultor podrá prepararse y asimilar las variaciones para que la política de cambio estructural sea, no solamente gradual y posible, sino también creíble. Una política en cuya aplicación no se cree, es incapaz de producir cambio alguno.

Durante el proceso gradual de ajuste, habrán de desarrollarse y transferirse conocimientos y tecnología sobre cultivos alternativos rentables para el agricultor, deberá facilitarse también, el que se lleven a cabo las inversiones que resulten necesarias. Los recursos externos disponibles para el ajuste estructural, se emplearían en compensar monetariamente a los agricultores afectados y en financiar, con cargo a la sociedad, el proceso de aprendizaje y cambio. Si lo hacemos con los abogados y economistas, ¿por qué no con los agricultores?

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que al mismo tiempo y aún antes de que se adapte la política de racionalidad económica en el agro, es indispensable que esa misma política se dé con relación a los sectores protegidos por las barreras del comercio exterior. Un arancel proteccionista significa mayores precios internos para insumos, mayores costos para los trabajadores y poco estímulo para la exportación. En estas condiciones, es ilusorio pensar en la posibilidad de alcanzar eficiencia en los costos de producción, aún cuando exista eficiencia en cuanto a rendimientos físicos por unidad de factores productivos empleados. Eliminar únicamente el proteccionismo agrícola, acarrearía una peor asignación de recursos productivos que fluirían a otros sectores protegidos, posiblemente en contra de nuestras ventajas comparativas reales.

El bien común demanda que los consumidores no tengan que pagar por los bienes indispensables para el consumo de sus familias, precios mayores a los que, sin intervenciones distorsionales y prohibiciones de los gobiernos, les serían posibles. El bien común nos obliga a posibilitar que los trabajadores rurales tengan los salarios reales más altos posibles de conformidad con las condiciones objetivas de la producción. Mantener forzados a los agricultores, con señales falsas de precios y costos alterados, a no producir los artículos que podrían depararles mayores beneficios y mejores salarios reales a sus trabaja-

dores, es un crimen contra la justicia social. Cambiar de golpe las reglas del juego, sin tiempo y compensación para el ajuste y el aprendizaje y sin enfrentar los problemas causados por las intervenciones estatistas en otros sectores, sería un nuevo desatino contra los sufridos campesinos costarricenses, muy agobiados ya por un "*volver a la tierra*" que no pasó de palabras y por un "*camino del futuro*" cuyo punto de partida nadie ha podido descubrir.

Octubre 1986

CREATIVIDAD EMPRESARIAL: FUTURO DEL PAIS

Fstamos en un área geográfica convulsionada, vivimos años y años de estancamiento económico que ha traído desempleo, aumentos constantes en los precios, volúmenes insuficientes de ahorro e inversión, altas tasas de interés real, increíble crisis en el sector agropecuario y sufrimos también las consecuencias de un deterioro profundo en nuestros valores morales, que nos llevan a enfrentar las duras realidades de la corrupción y narcotráfico.

La solución de todos estos problemas, que parecen tan diversos, se halla en un único camino que fácilmente se enuncia pero que, además de señalarlo, debemos elaborarlo y convertirlo en acciones concretas. Ese es el sendero de más democracia, más participación, más libertad y más justicia. Dentro de este derrotero, quiero resaltar, para empezar a referirme concretamente al tema, el papel de la iniciativa privada, el derecho a la iniciativa.

Ha formado parte de la doctrina socialcristiana, el principio de la solidaridad, el de la dignidad del hombre, el de la subsidiariedad, el de la perfectibilidad. Pero no ha sido nunca desarrollado, sino en los últimos años, incluso parte fundamental en este año, el principio del derecho a la iniciativa.

El 18 de noviembre, en un mensaje que Juan Pablo II pronunció en Barcelona, con el nombre del **Evangeliu del Treball**, él elogió al empresario por su dinamismo, por su espíritu de iniciativa, por su voluntad de hierro, por su capacidad creativa y por su habilidad para tomar riesgos. Y en una reciente encíclica, el Papa expone sus ideas, expresamente sobre el tema del derecho de iniciativa, como un derecho fundamental de la doctrina socialcristiana. Dice lo siguiente: *"Es menester indicar que en el mundo actual, entre otros derechos, es reprimido a menudo el derecho de iniciativa económica"*.

No obstante eso, se trata de un derecho importante, no sólo para el indivi-

duo particular, sino además para el bien común. La experiencia nos demuestra que la negación de tal derecho o su limitación, en nombre de una pretendida igualdad de todos en la sociedad, reduce o sin más, destruye de hecho el derecho de iniciativa, es decir, la subjetividad creativa del individuo. Esto es lo importante, porque parte de un principio de la teología cristiana, cual es el principio de la participación del hombre como cocreador con Dios en la obra del desarrollo.

En consecuencia, surge de este modo no sólo una igualdad sino una nivelación descendente. En lugar de la iniciativa creadora nace la pasividad, la dependencia y la sumisión al aparato burocrático que, como único órgano que dispone y decide, aunque no sea poseedor de la totalidad de los bienes y medios de producción, pone a todos en una posición de dependencia casi absoluta, similar a la tradicional dependencia del obrero proletario en el sistema capitalista.

Y es más, el Papa desarrolla este principio llevándolo al campo directo del desarrollo de los países atrasados, señalando en una forma complementaria a la Encíclica **Populorum Progressio** de Pablo VI, que parte importante del desarrollo y del costo del desarrollo, son los problemas internos de los países subdesarrollados surgidos por no respetar este derecho de iniciativa.

Dice el Papa: *"El desarrollo requiere sobre todo iniciativas por parte de los mismos países que lo necesitan. Cada uno de ellos ha de actuar según sus propias responsabilidades, sin esperarlo todo de los países más favorecidos y actuando en colaboración con los que se encuentran en la misma situación. Cada uno debe descubrir y aprovechar lo mejor posible de su propia libertad"*.

He querido iniciar la exposición con este tema, porque creo que aquí está el punto central que establece el ligamen que fundamentalmente se debe tener entre la idea de justicia social y la idea de libertad y desarrollo, que se unen en este aspecto básico de la iniciativa creadora, para lograr que el principio de subsidiariedad del Estado tenga plena vigencia.

Ya en el pasado, gobernantes costarricenses entendieron esa necesidad. *"Mi gobierno no se erigirá en empresario de ninguna actividad que pueda realizar el empeño individual. No le dará competencia a ningún hombre de trabajo. Orientará, por el contrario, las iniciativas particulares prestándoles su más decidido apoyo. Abrigo la convicción de que el conjunto de riquezas de los habitantes del país, constituye la riqueza del Estado, que éste no debe tener otras en perjuicio del ciudadano y que utilizar su prepotencia para comenzar a fomentarla en condiciones de ventaja o privilegio, es mutilar las iniciativas individuales que son las que siempre han dado poder y grandeza a la nación"*.

Esta frase es parte del discurso inaugural del ocho de mayo de 1940, del Doctor Calderón Guardia.

Se debe tener plena conciencia y claridad de que no hay oposición entre la idea de la necesidad del fortalecimiento de las iniciativas individuales, del fortalecimiento de las sociedades intermedias que conforman la empresa privada y la idea de la solidaridad y la justicia social.

El papel del empresario es eso: tener iniciativas creadoras que cumplan un papel social. Si en algo podemos establecer qué es el empresario, es en eso. Como lo dijo el Papa en Barcelona, es dejar campo a las libertades para que, con nuevas iniciativas, se produzca el progreso. El empresario hace esto, uniendo los recursos productivos para ejercer iniciativas dentro del orden. ¿Dentro de cuál orden? Dentro de lo que los economistas alemanes que precedieron al establecimiento de la economía social de mercado, llamaban la Constitución Económica o sea, las reglas dentro de las cuales se lleva a cabo el proceso productivo y por el cual se realiza éste.

Entonces, el empresario actúa dentro de un orden y con él, produce una relación con las señales que el mercado le da y los precios y costos constituyen esas señales. El empresario, el eficiente, responde a esas señales buscando la rentabilidad en los proyectos porque aquélla, en los proyectos, es la que le indica que está ejerciendo bien su función.

El grave problema es que cuando los gobiernos establecen un orden económico, una Constitución Económica, que altera y distorsiona todas las señales del mercado, el empresario que cumple con su tarea no hace las cosas que son más necesarias para la sociedad, no porque él sea mal empresario, sino por culpa del mal político, que ha establecido reglas equivocadas para el manejo de aquél. Se produce una distorsión entre los costos que el empresario ve y los que fija la sociedad.

Por eso es absolutamente injusto criticar a los empresarios, por cumplir con su tarea de ser buenos empresarios y seguir las señales de los precios. Lo que está mal es que los precios y los costos estén alterados y no se le permita al empresario, con su iniciativa, con su esfuerzo, con su obligación, hacer lo mejor para la sociedad y no que se le lleve a tomar tareas que no son las más adecuadas.

El papel de las iniciativas está muy ligado con el de los incentivos. Estos son el descubrimiento más extraordinario de este proceso constante de la humanidad en los últimos siglos. Los incentivos son algo nuevo, que establece el sistema básico de participación en la producción de bienes de la comunidad, que se ha venido desarrollando fuertemente en los últimos 250 años y que antes no era así. El incentivo es hacer que la persona reciba, por su derecho de participar en el total de bienes que se producen, la proporción de lo que él aporta a la comunidad. A lo largo de la historia, el caso no ha sido así. Durante aquélla, el hombre ha recibido por su posición social, militar, política o religiosa, independientemente del aporte que él haya dado a la producción de

bienes y servicios. Y es el establecimiento de los incentivos lo que hace que las iniciativas se multipliquen, que la imaginación tome vuelo y que los riesgos se acepten y se evidencie el progreso.

¿Qué es entonces lo que necesitamos? Lo que requerimos es modificar las normas de nuestra Constitución Económica, para hacer posible que las iniciativas florezcan produciendo lo máximo para la sociedad, para que podamos de esa forma establecer un mejor bienestar para todas las familias. Para lograrlo, no bastan las buenas intenciones, no es preciso querer el bien común, ni ayudar a los necesitados. Es necesario trabajar y establecer cómo hacerlo. El cómo es tan importante como el para qué. Si no sabemos el cómo, no podemos llegar al objetivo. Y muchas veces tardamos en la determinación del cómo. Costa Rica viene anquilosándose en el cómo por muchas décadas y los resultados del problema económico y social que vivimos, son respuesta a esa falla en el cómo.

Veamos un caso que hoy está de moda: el del sector agrícola. Allá hace más de 25 años, establecimos todo un sistema de protección industrial, un sistema de participación en el Mercado Común Centroamericano e hicimos que los precios de los productos industriales producidos para sustituir importaciones, debiesen ser más altos que los precios de esos mismos productos en el mercado mundial.

El empresario reaccionó como un buen empresario: vinieron las inversiones en el sector protegido, se establecieron las industrias, se creó una nueva dinámica en nuestra economía. El empresario cumplió con su papel, pero había alteraciones de los precios y esas distorsiones y costos, como el ayuno, causan mayor problema con el tiempo. El ayuno de un día no es malo pero a los 30 días es mortal. Los costos de alteraciones en unos pocos años pueden ser leves, pero los de décadas se vuelven muy graves. Cuando se encarecieron los productos industriales terminados para el mercado interno, se abarataron los productos agrícolas que se producían en el país, porque si un saco de maíz compraba menos camisas que las que adquiría antes del cambio, entonces, se abarató ese producto.

Y el sector agrícola fue asimilando el costo de esta distorsión por un período largo. Y entonces con más distorsiones, aparece el crecimiento del Estado que empezó a poner impuestos adicionales, que tomó más recursos; hubo distorsiones en puntos estratégicos, como el costo de muellaje, o la tasa de interés, o los precios de los energéticos y por intermedio de todas estas medidas la rentabilidad desapareció del campo y entonces no es de extrañar que hoy tengamos una área de sorgo que es menos de una sexta parte de lo que era hace unos cuantos años; un hato ganadero con la mitad de lo que hace años; una área arrocerá con la mitad de lo que fue hace pocos años...

¿Qué se necesita para establecer este nuevo orden económico, esta nueva

Constitución Económica adecuada, para que el empresario que posea campo para este derecho de la libre iniciativa, que es un patrimonio de la doctrina socialcristiana y, además, pasa que el que disfruta de ese derecho lo ejerza de manera que logre la mejor respuesta en cuanto al efecto de esas iniciativas, sobre el nivel de bienestar de todos, especialmente de los que menos tienen? Necesitamos eliminar distorsiones para que, por ejemplo en el caso del sector agrícola, logremos disminuir costos de distorsión. En el ejemplo del arroz, se calculan en un 20 por ciento. Entonces, la rentabilidad puede venir no a causa de un aumento de precios que disminuye el poder de compra del consumidor, sino como consecuencia de una eliminación de distorsiones que afectan la posibilidad de rentabilidad del agricultor. ¿Cómo podemos ir en esa dirección? Ahí se produce la necesidad de una estrategia para lograr el Yo creo que esa estrategia requiere de algunos elementos, que por muchos años hemos venido señalando.

En primer lugar, la "gradualidad". Les quiero decir que en realidad no hay necesidad de decir que tiene que ser gradual porque nada en estos cambios puede ser abrupto. La "gradualidad" es necesaria desde que existe el tiempo, pero se necesita insistir en el tema para hacer ver que se va a ir poco a poco, mediante un número de años, eliminando las distorsiones. Pero ese camino no debe quedar al arbitrio o a la voluntad de cada ministro en el futuro, porque entonces la Constitución Económica que establecimos se trunca en una de desorden y de ignorancia de las reglas del juego, porque se van a estar cambiando constantemente y lo que requerimos es que esa aplicación gradual sea de hecho.

Es fundamental que, al principio del gobierno socialcristiano, se decidan en muy pocos días, todos los cambios que se van a establecer en las reglas del juego, aunque éstos se vayan a ir aplicando gradualmente en el período de los cuatro años de ese gobierno y en los períodos de otros más.

Además de gradual y de hecho, la estrategia debe ser global. No se resuelve el problema del arrocero con manejos de parches en la actividad correspondiente. Necesitamos resolver el problema del arrocero, afectando la actividad financiera para lograr que disminuyan las tasas de interés en cuanto están afectadas por altos costos de intermediación, perjudicando al sector fiscal para que no se lleve el gobierno el ahorro, con lo que se altera el sector fiscal para que no haya cargas ocultas en los precios de los energéticos, perjudicando la relación con los otros sectores, disminuyendo las distorsiones que establecen niveles de sobreprotección demasiado altos, que se constituyen en cargas que no soportan los otros sectores.

Requerimos también que esta estrategia sea compensada Debemos proveerle los recursos para que el ajuste pueda contar, por ejemplo, en el sector industrial con los arbitrios para el reequipamiento de las empresas, para el

cambio de máquinas que haga posible la distribución de los niveles de protección y que en el caso del sector industrial, como en el agrícola, pueden incluso llevar a la necesidad de crear un subsidio indirecto, durante el período de cambio, para permitirle a las personas y a las familias enfrentar la posibilidad de esa transformación.

Necesitamos que ese ajuste también sea creíble por toda la sociedad, donde el empresario ejerza sus iniciativas de acuerdo con su creencia, de que se está efectuando el cambio, porque si la gente no cree que se va a modificar, no se sustituye aunque el gobierno establezca claras leyes para su transformación.

Y necesitamos, también algo que yo he considerado, esto es muy importante: un rostro humano en el ajuste, un rostro humano en el cambio estructural. O sea, tomar en consideración las inversiones sociales que realiza la sociedad. El que exista una sociedad basada fundamentalmente en los incentivos, no elimina la necesidad de que haya protección para quienes no tienen acceso a los bienes, por medio del sistema de incentivos. La solidaridad humana nos lleva, por conducto de la justicia social, a establecer lo que yo he venido llamando una red de protección mínima, un nivel de bienestar mínimo que se le garantiza a la persona en su condición de tal y no por su contribución al proyecto productivo, para ayudar al que por ancianidad, por enfermedad, por desempleo, o por otras causas, no pueda participar del proceso creador del trabajo.

Entonces se hace necesario, dentro de esa red de protección, vislumbrar dos áreas: una, la de buscar la igualdad de oportunidades para darle a las personas las herramientas para que puedan entrar a desarrollarse dentro de la economía de incentivos y otra, proporcionarle la protección al que no quede dentro del sistema de incentivos.

En esa área de igualdad de oportunidades, hay inversiones sociales que son a largo plazo, sumamente importantes y que en un proceso de ajuste, dentro de un cambio estructural de ambiente humano, deben ser consideradas como parte importante del gasto de inversión que se debe efectuar que son, fundamentalmente, la educación y la salud.

Por eso me preocupó, durante 1986 y lo señalé pública y reiteradamente, que el gobierno actual hubiese señalado que había dejado de ser prioridad en Costa Rica la educación y la salud. En un proceso de ajuste, la educación y la salud siguen siendo parte importante y fundamental del gasto que debemos seguir realizando para lograr mantener una persona con capacidad de mantener igualdad de oportunidades para su desarrollo.

Hubiera querido referirme más extensamente a la separación entre dos ideas que a veces se confunden, pero que son distintas: la privatización y la participación, pero quisiera simplemente señalar, aunque sea un poco fuera de contexto que privatización es sólo una parte del mecanismo de participación y

que es necesario no quedarnos en el campo de la mera privatización sino llegar al campo de la participación, la cual afecta incluso el funcionamiento de instituciones estatales y públicas, mientras que en el caso de la privatización, ésta significa únicamente el traspaso del manejo de esas operaciones a organismos de la sociedad civil.

Considero que realizar este cambio de la Constitución Económica, del que forma parte (pero sólo parte) el capítulo de las Garantías Económicas, requiere una modificación más profunda; realizar pues, esta transformación estructural, para lograr que se dé la libertad de iniciativas y que el sistema de incentivos funcione adecuadamente, requiere de un gran espíritu de unidad social. Juzgo que los socialcristianos estamos llamados a promover ese espíritu de unidad nacional, para tener la fuerza en el gobierno, que permita hacer estos cambios de nuestra constitución y del orden económico.

Mayo 1988

¿COMO PAGAR LA DEUDA EXTERNA CON LOS BANCOS COMERCIALES?

Las sociedades abiertas tienen una inimaginable capacidad para crear soluciones. En los mercados financieros internacionales se negocian créditos contra nuestros países y de esta manera, se ha establecido un "*valor de mercado*" para nuestras deudas. Si, por ejemplo, un banco le vende a otro, títulos de la deuda de Costa Rica por un 40% de su valor facial, ¿no es éste el verdadero valor de nuestra deuda?

El valor de mercado de nuestra deuda externa determina la diferencia entre el valor inicial de la transacción y el precio actual de ese activo financiero. Siguiendo con el ejemplo, un valor de mercado del 40% resulta en una pérdida de un 60% en el precio del bono o del pagaré, propiedad del banco acreedor. Ese es el monto por el cual la valoración presente de la deuda, hace responsable al acreedor y que además, señala la pérdida atribuible a esa parte voluntaria en la negociación original.

A nosotros, los deudores, corresponde el pago de la diferencia determinada por el valor de mercado de la deuda externa.

La deuda externa de los países latinoamericanos es la expresión, en nuestro continente y época, de un viejo fenómeno económico.

El desarrollo de las sociedades en su proceso de capitalización, avanza con ritmos diferentes y esto hace que se vayan originando naciones con mayor acumulación relativa de capital. Esta disparidad abre posibilidades de obtener una rentabilidad, moviendo ahorro de sociedades más capitalizadas a otras menos avanzadas en este aspecto. Así se produjeron, por ejemplo, en el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, las grandes inversiones europeas en los Estados Unidos y los movimientos de recursos para el establecimiento de los ferrocarriles en América Latina.

La deuda externa de nuestros países, corresponde a un movimiento de

ahorros de los países exportadores de petróleo, recirculados por la banca comercial internacional, que se efectuó con características diferentes a las de otros procesos de transferencia de ahorros: no se produjo mediante inversión directa, sino a través de créditos. Esos créditos, sin embargo, no se utilizaron en beneficio de los productores privados de los países deudores sino de sus sectores públicos; los intermediarios para la transferencia de ahorros, lo fueron principalmente bancos comerciales y no gobiernos ni agencias internacionales para el desarrollo y sus condiciones fueron de altas tasas de interés y cortos periodos para el repago.

Si se hubiese tratado de préstamos entre sectores privados de diferentes nacionalidades, la solución a condiciones de imposibilidad de pago, se habría ejecutado utilizando las normas desarrolladas durante muchos siglos por el derecho civil y comercial. Con ese proceso, tanto acreedores como deudores habrían participado en las pérdidas de un negocio fracasado, dándose por pagados los acreedores, con el valor que resultase de los bienes rematados del deudor. Por supuesto que estas normas no son aplicables cuando los deudores son "*soberanos*". ¿Pero, quiere ello decir que en este caso todo el costo de un "*mal negocio*", voluntariamente realizado por acreedores y deudores debe recaer sólo sobre los últimos? Claro que no. Ambas partes deben participar de la pérdida y como ya lo señalé desde hace varios años, el mercado nos ha indicado la solución.

Para poder ejecutar esta distribución de pérdidas, sería necesario para Costa Rica obtener un crédito del orden de \$600 millones para con ellos pagar, a su valor de mercado, los \$1.600 millones que debemos a los bancos privados internacionales. De tal manera podríamos seguir atendiendo nuestra deuda externa con intereses de mercado, pero sobre un monto muy reducido, lo cual disminuiría el peso de su servicio, en relación con nuestras exportaciones. En nuestro caso, este nuevo crédito se podría atender en 12 años dedicando inicialmente \$60 millones a intereses y amortización y aumentando anualmente ese monto en un 5%, que es lo menos que deben aumentar nuestras exportaciones en los próximos años. Así, sólo dedicaríamos un poco más de un 5% de nuestras exportaciones al servicio de esta deuda y su monto máximo de servicio apenas llegaría, dentro de unos 11 años, a \$97.7 millones entre principal e intereses. Si no buscamos una solución de este tipo, la carga de intereses sobre un monto de deuda inflado respecto a su valor de mercado, nos impondrá una limitación muy severa para una eficiente utilización del ahorro externo.

Para obtener este nuevo crédito externo de \$600 millones con los que cancelaríamos casi \$1.600 millones, debemos estar dispuestos a garantizar el pago a los nuevos acreedores, lo cual probablemente y dado nuestro pobre historial de cumplimiento, nos obligaría a destinar una porción de nuestras

exportaciones al pago de ese nuevo empréstito.

La deuda costarricense con agencias multilaterales de crédito y con gobiernos extranjeros podría adecuarse en forma similar, pero ello sería muy perjudicial para los balances de estos agentes financieros internacionales y para su capacidad de captar fondos en los mercados financieros, para ser prestados a los países en desarrollo. En este caso, además de obtener de gobiernos y agencias recursos nuevos mayores al servicio actual de esa deuda, deberíamos renegociar tasas de interés que incluyan un factor de preferencia proporcional al descuento en el valor de la deuda externa bancaria. Con esos procedimientos adoptaríamos, para la solución de nuestras dificultades de pago del endeudamiento externo, los principios jurídicos desarrollados por la humanidad, para el arreglo de conflictos entre personas privadas. Con ello nos sería posible utilizar ahorro interno y externo para nuestro desarrollo y no para atender nuestra deuda externa.

Diciembre 1986

EL FMI, EL BIRF Y NUESTRAS ASPIRACIONES

Cada cierto tiempo, vemos a los personeros de la administración Arias en frenéticas negociaciones con el FMI, el BIRF, la AID y los bancos comerciales externos. Estas negociaciones pueden ser, como en el Gobierno anterior, encaminadas a aceptar las recetas ortodoxas del FMI para mera estabilización. Pueden, por otra parte, simplemente adoptar algunos elementos de ajuste de los programas SAL del Banco Mundial. Si sólo hasta allá llegan, de nuevo se hará a los costarricenses incurrir en costos sociales de ajuste sin justificación.

La estabilidad es un bien necesario para el progreso y la justicia social, pero no es suficiente. La falta de un programa completo, coherente e integrado de política económica para perseguir conjunta y gradualmente la estabilidad, el crecimiento y el cambio estructural, puede llevar a simplemente aceptar políticas macroeconómicas de ajuste financiero, promovidas por el FMI para disminuir la demanda interna. En este caso, el costo social del ajuste no se ve compensado por un crecimiento vigoroso y sostenido, que permita ejercer la debida solidaridad social y atender las necesidades *de* los costarricenses marginados, a la vez que enriquecer a los compatriotas de ingresos medios.

Requerimos que sin reticencias, se dejen de lado los dogmas socialistas del Partido Liberación Nacional y que el programa que se negocie con los entes internacionales, responda a las necesidades y la capacidad de previsión que en épocas pasadas hemos manifestado tener los costarricenses. Para ello se debe definir con claridad el ideal productivo buscado. Se deben señalar medios congruentes con los fines y compatibles entre sí para alcanzar ese ideal. Se necesita adoptar instrumentos eficientes para el uso de nuestros recursos y políticas que, adoptadas de manera integral, se ejecuten gradualmente en forma de previo establecida, para que todos nos adaptemos a las nuevas condi-

ciones. Sólo así podremos ser socialmente justos. Actuar de otra forma nos haría incurrir en costos sociales injustificados y ello sería atentar contra la solidaridad cristiana intrínseca al alma costarricense.

Mayo 1986

MINI- DEVALUACIONES Y RESTRICCION CREDITICIA

Cuando una enfermedad mortal, por haber sido mal atendida, obliga para combatirla a cortar una pierna, ello no convierte en buena o placentera la amputación. Si la amputación es doble, la pena y el dolor por pérdida de los dos miembros es también mayor, no menor. Lo que sería bueno y placentero sería poder evitar el cortar las piernas.

En situación similar a la de encontrarnos con la necesidad de perder las piernas a causa de una enfermedad no bien atendida, se encuentra el país frente a la política restrictiva del crédito y a las minidevaluaciones que sigue el Gobierno Liberacionista. Es claro que una política restrictiva de crédito, limita las posibilidades de ampliar el aparato productivo y limita las posibilidades de incrementar la producción nacional. Por ello esa política limita el incremento del bienestar de los costarricenses. Pero esa limitación se hace necesaria para no llevar al país, al caos de una inflación aún mayor a la de 1984 y para evitar un mayor déficit en la balanza de pagos, en razón de las políticas fiscal y monetaria seguidas por los liberacionistas en 1983 y 1984. En efecto, en esos años se continuó con la práctica liberacionista de incrementar el gasto público, con lo cual se le restaron recursos reales a los sectores privados para la recuperación a la vez que se agravó el desajuste de la balanza de pagos. Esas son las medidas que ahora llevan a la dolorosa amputación del crédito productivo.

De igual modo, la amputación a los niveles reales de bienestar que se produce por las minidevaluaciones, se origina en una política más expansiva del gasto público en 1983 y 1984, que la que hubiese permitido equilibrar la inflación interna con la externa. Si se hubiese actuado disminuyendo la inflación tal como era conveniente en 1984, en vez de aumentando la tasa de crecimiento de los precios, como se hizo a causa de las políticas seguidas, no

hubiese sido necesario seguir con minidevaluaciones, que no por ser mejores que un tipo de cambio insensible al verdadero valor del colón, son buenas o convenientes.

Ambas amputaciones, la del crédito a los sectores productivos y la del valor externo del colón, son consecuencias negativas del continuado aumento del gasto público seguido por los social-demócratas y sólo podrán ser evitadas por un gobierno que ponga freno al gigantismo estatal.

Mayo 1987

COSTO Y OBJETIVOS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA

"Toda restricción de alternativas es una restricción de posibilidades y como tal necesariamente nos empobrece".

John Stuart Mill (On Liberty)

Deseo analizar el desenvolvimiento histórico de la banca costarricense, en el contexto de algunas ideas teóricas sobre el funcionamiento de los intermediarios financieros, pues me parece muy importante hacer este análisis no sólo en función del desarrollo de esta institución, sino realizarlo también en función del papel que en abstracto debería estar llamada a cumplir.

Desearía hacer un breve recordatorio sobre algo, que sin ser novedad, muchas veces se nos olvida. Muchos de los problemas que hemos tenido los países subdesarrollados, se han debido a los modelos agregados de crecimiento que construyeron los economistas sobre la base de la teoría keynesiana y la influencia de los neoclásicos. Según estos modelos, al tomar una función de producción y agregarle los bienes y recursos de producción en tres o cuatro factores, junto a algunos elementos de cambio tecnológico, lograríamos ver cómo, con un determinado crecimiento de la población, se desarrollaba el empleo máximo de aquellas posibilidades de producción que nos daba esa función, y nos permitiría a la vez, ver las potencialidades de crecimiento que tenía la economía.

Con este modelo nos percatamos rápidamente de dos problemas: por un lado vimos que la tasa de crecimiento que íbamos a alcanzar dependía de la tasa de acumulación de capital, es decir, dependía de la inversión. Por otro lado, nos enseñó que al abrir estos modelos y compararlos con otras economías en el resto del mundo, nos encontrábamos con que se tenían que importar muchos bienes, mientras se exportaban tan sólo unos pocos, y de todo esto salió lo que yo he denominado "*teoría de las dos brechas*", según la cual, existe una brecha entre el ahorro que la sociedad puede proveer y la inversión que se requiere para alcanzar una tasa más alta de crecimiento, y por

otra parte, otra brecha entre lo que se quiere importar y lo que se puede exportar. Y la solución que arrojaba esta teoría para resolver estos problemas era muy sencilla: captar ahorro externo. De esta forma, al captar ahorro externo llenamos la brecha creada por el ahorro que no pudo proveer la sociedad, mientras que por otra parte llenamos la brecha en nuestra balanza de pagos.

Así, todos los problemas que tenían que ver con la estructura jurídica de la sociedad, con el microcosmos de las empresas, con el desarrollo de los entes financieros, con las políticas fiscales, con el análisis de los precios relativos de las cosas, se quedaron perdidos en el aire, pues este modelo se olvidó por completo de todo esto, y durante muchos años trabajamos en base a concepciones muy simplistas de desarrollo, que tuvieron, como uno de sus principales efectos, dejar de lado el desarrollo del sistema financiero, y la relación de éste con el potencial real de crecimiento de la economía.

Y es que detrás de aquel modelo agregado, existen productos diferenciados, existen políticas fiscales, existen reglas jurídicas sobre propiedad, contratación, asociación, relaciones laborales, existen personas, empresas, trabajadores, ahorrantes e inversionistas, que realizan sus planes económicos en el contexto de una economía más o menos libre, es decir, existe un mercado. Existen personas que compran y personas que venden, personas que quieren desarrollar planes de producción, y se necesita una coordinación para todo aquello y lo que logra esta coordinación, son los precios que para todas las cosas van surgiendo en el mercado. Estas son las señales que le permiten a todos los agentes, actuando cada uno individualmente en la búsqueda de satisfacer sus propios planes, coordinar esfuerzos.

El gran mérito del sistema de mercado, es que permite a todos los individuos utilizar el conocimiento que ellos no poseen, y que otros individuos sí. Y cuando hablo de conocimiento me refiero a lo concreto, a las cosas realmente prácticas, al conocimiento que nos da la experiencia.

Si pudiésemos juntar todo ese conocimiento en un solo centro de decisión, no necesitaríamos el mercado, pues podríamos entonces tomar todas las resoluciones según el criterio de aquellas personas que poseyeran esa centralización del conocimiento. Sin embargo, como esto es imposible, el mercado nos permite la unión de los programas, la coordinación de los planes individuales, a través del surgimiento de los precios que produce el libre intercambio.

Esto es relativamente fácil de captar. De hecho lo captamos todos los días en nuestro accionar diario, en relación a las cosas que intercambiamos el día de hoy y que son producidas en el día de hoy. Pero también entran aquí en juego las cosas del futuro, mi consumo de hoy, frente a mi consumo futuro, mi trabajo de hoy, capitalizado en una máquina que va a producir para el futuro, o guardando mi semilla hoy para sembrarla después, en lugar de venderla hoy

para adquirir otras cosas. Y es aquí donde entran de nuevo en juego los precios, los precios de hoy frente a los precios del futuro, al tomar las resoluciones en base a las expectativas que cada uno de nosotros tiene de lo que sucederá en el futuro. Y si era imposible concentrar todo el conocimiento del presente, mucho más lo es con el conocimiento del futuro, pues ahí nuestra propia ignorancia se agrava, ya que la concepción de las probabilidades que cada uno de nosotros tiene de que un fenómeno ocurra o no es distinta, y esto hace que los precios relativos de las cosas varíen.

En las sociedades que han logrado desarrollar su sistema financiero, la principal función que éste cumple, es la de permitir que la comunidad haga una valoración entre consumo presente y consumo futuro, una valoración entre las expectativas de rendimiento de algún activo a corto plazo y el rendimiento de ese activo a un plazo mayor, y al hacer estas comparaciones surgen esos precios relativos entre el presente y el futuro que son las tasas de interés, las cuales no son más que la conjunción del conocimiento de las expectativas, de las ideas de probabilidad, que tienen todos los que actúan en el ámbito económico.

El papel que juega el sistema financiero permite fundamentalmente, en un campo abstracto y teórico (sin imperfección alguna y sin ningún costo de transacción), que la gente deje de consumir hoy, pensando en consumir en el futuro (el ahorro), decisión que va a depender de que la tasa de interés sea al menos equivalente a lo que otras personas están dispuestas a pagar, por utilizar esos recursos para producir bienes futuros asumiendo el riesgo que esto implica. Es decir, conforme se vayan fijando distintas tasas de interés en el mercado, surgirán cantidades de ahorro equivalente a lo que la comunidad esté dispuesta a posponer de consumo, y surgirán a la vez una serie de proyectos de personas que están dispuestas a asumir el costo y el riesgo de tomar aquellos recursos, dándole prioridad a aquellos proyectos de mayor rentabilidad, hasta llegar a los proyectos de inversión cuya rentabilidad, según el criterio de quien va a tomar los recursos y quien va a facilitarlos, sea igual a la tasa de interés fijada por el mercado. Es decir, se establece un sistema para seleccionar los proyectos con base a los precios (tasas de interés) que ha fijado el mercado, estableciendo un equilibrio entre las cantidades ofrecidas y demandadas en cada rango de precio.

Pero, además de este papel básico, fundamental, de intermediario financiero, el sistema realiza otra serie de funciones que le permiten desarrollarse. Por ejemplo, si yo tengo 100 colones y se los presto a Juan para que desarrolle su proyecto de inversión, yo asumo por completo el riesgo en este proyecto. Pero si por el contrario, le prestó 50 colones a Juan, y 50 a Pedro, y las empresas de ambos son independientes, mi riesgo se reduce. Es decir, la diversificación de la cartera me permite disminuir el riesgo en la operación, y quizás ésta sea una

de las funciones más importantes que realiza un intermediario financiero. Y al disminuirse el riesgo, se disminuye el costo y esto permite mejorar las tasas de interés tanto para el ahorrante, como para el inversionista.

Al existir un intermediario entre quien invierte y quien ahorra, las condiciones del plazo no tienen necesariamente que emparejarse entre ahorrantes e inversionistas, sino que el ente financiero por medio de su flujo de recursos, permite recibir éstos a corto plazo, dando al mismo tiempo, créditos a largo plazo. Pero adicionalmente, el intermediario realiza su función especializadamente, y esto nos permite bajar los costos al disminuir la cantidad de esfuerzo requerido para hacer algo bien, con lo cual aumentan los volúmenes de ahorro y de inversión, y este mayor volumen de operación disminuye también el costo al utilizar el tiempo en una forma más eficiente.

En resumen, la existencia de un sistema financiero en una economía de mercado, nos permite en primer lugar, aumentar el ahorro y la inversión, nos permite también, hacer una buena selección de los proyectos a financiar, y al existir entes especializados con mayor capacidad de análisis, esto permite a su vez, medir las posibilidades de éxito de los distintos proyectos. Así mismo, se establece una mayor diversidad de instrumentos financieros, se disminuye el costo, y esto a la vez nos amplía el horizonte de la inversión. Esto genera una mayor cantidad de proyectos, ya que si los recursos se canalizaran sólo en determinadas direcciones, sólo dentro de esos campos seleccionados se generarían proyectos, en cambio, al existir diversos intermediarios llenando las necesidades de diversos inversionistas, se generan más recursos y más proyectos compiten por estos recursos disponibles.

Esto que en teoría abstracta y simple opera de una manera tan sencilla, cuando se compara con la realidad empieza a enfrentar una serie de choques, uno de los cuales, quizás el más importante, es el denominado: fragmentación de mercados. La fragmentación de mercados es básicamente una medida que se toma, y que impide que haya vasos comunicantes entre los distintos recursos de ahorro y los distintos recursos de inversión, que permitirían equilibrar las tasas de interés para proyectos de similar riesgo y similares condiciones y que hace por el contrario, que haya ciertos recursos predestinados a cierto tipo de proyectos, es decir que ciertos recursos tengan fin específico, y que asignemos estos recursos, no de una manera eficiente en virtud de la rentabilidad esperada de cada proyecto, sino en base a listas establecidas arbitrariamente. Esto implica que dejamos de financiar proyectos de alta rentabilidad y empezamos a financiar proyectos de baja rentabilidad y al hacer esto, bajamos el volumen de ahorro de la comunidad, ya que el retorno total de la inversión es menor, con lo cual el total de proyectos seleccionados resulta también menor. En estas circunstancias reducimos no sólo los recursos dirigidos a proyectos de alta rentabilidad, sino también a aquellos menos rentables.

El resultado final de esta fragmentación de los mercados financieros, es equivalente a una disminución en el volumen de la inversión y en la calidad de ésta; a una disminución en la eficiencia de la estructura productiva y a una disminución en los volúmenes de producción que podríamos obtener en cada momento.

Luego de esta larga disgresión sobre la función de los intermediarios financieros, ubiquemos dentro de este esquema a nuestra Banca Nacionalizada.

Se ha dicho insistentemente que la razón histórica más importante para nacionalizar la banca, fue la de obtener préstamos para el gobierno de manera privilegiada y que no estuvieran sujetos a una libre contratación entre éste y los agentes privados que manejaban el sistema financiero. Si realmente ése fue el objetivo, podríamos decir que la nacionalización está plenamente justificada, y es que así como en época de guerra el Estado puede poner a la gente a producir cationes en vez de blusas y pantalones, pues hay de por medio una necesidad de imperio, una necesidad de soberanía, y todos vamos a estar de acuerdo en que esto se haga, porque existe un objetivo social superior que está por encima del mercado y al cual la sociedad le da un valor fundamental, diciendo que éste debe cumplirse independientemente de la voluntad de los particulares, a pesar de que en esas circunstancias no pueda funcionar el sistema de libre contratación, ni de propiedad privada, ni de libre intercambio, ni de mercado, en fin, si ésta fue la razón para crear la nacionalización bancaria, y lo que se deseaba simplemente era poder otorgar préstamos al gobierno, independientemente de si esto era beneficioso o no para la sociedad, la decisión de Don Alberto Martén fue congruente y apropiada y no nos queda más que aceptarla.

Otra razón muy similar a la anterior, pudo haber sido la de querer ignorar el sistema de precios que establecía libremente qué proyectos debía llevar a cabo la sociedad, e imponer por el contrario en su lugar, un criterio político de decisión centralizada, el cual desde un ente burocrático decía qué proyectos debían llevarse a cabo y cuáles no. Es decir, si lo que se quería era poder establecer políticamente en qué se debe invertir, cuánto se debe invertir, e inclusive quién lo ha de invertir, la nacionalización bancaria resulta también congruente. En este caso resulta absurdo hablar aquí de favor político, *de* unión del poder político y poder económico, porque lo que se buscó fue precisamente eso, que el criterio político imperara en todas las decisiones económicas, y que a través del sistema financiero se resolviera el problema de en qué emplear los recursos futuros, también conforme a ese criterio político.

La tercera razón que se ha aducido para nacionalizar la banca es que se buscaba "*democratizar el crédito*". A pesar de venir escuchando esto durante todos los años de mi vida, lo cierto es que aún no lo he entendido, al menos claro está, de que entendamos la democracia en el sentido de las democracias

socialistas orientales, en donde esto quiere decir: la voluntad del Estado. Si esto es así, la tal "*democratización*" sí tiene sentido y es además congruente con las dos razones expuestas anteriormente, pues lo que se buscaba era otorgar el crédito de acuerdo al criterio político delineado en un plan de desarrollo centralizado. Pero si entendemos democracia a la manera occidental, en donde lo que se busca es otorgarle participación a todos los ciudadanos en la toma de decisiones, la nacionalización me resulta incongruente, pues lo lógico sería que fuesen los precios presentes y futuros que surgen de las acciones individuales de la comunidad al enfrentar proyectos, expectativas, posibilidades, ignorancias y conocimientos, los que determinen el desarrollo. Tampoco tendría sentido entender "*democratización*" por igualdad, al menos claro está, que lo que se pretendía era establecer que cada costarricense tuviese una cuota de crédito por año, con lo cual se tendría que crear un mercado secundario para negociar esas cuotas.

En la práctica, por supuesto, la "*democratización del crédito*" no ha resultado en ninguno de estos sentidos, ni siquiera en el de igualación, porque lo que hemos obtenido a lo largo de estos años, es que la concentración del crédito sea aún mayor que la concentración de la tierra o que la de otras medidas de riqueza (lo cual a mí en lo personal no me parece extraño), por lo que todo esto me resulta contradictorio.

Finalmente existe otra razón para que quisieran nacionalizar la banca, y que desde ese punto de vista, a mí me parece lógica y comprensible y además congruente con las demás razones expuestas, que buscaban manejar la producción por medio de un plan político central, cual es: estatizar las utilidades del sector financiero. Probablemente consideraron que las utilidades que producían los depósitos a la vista eran muy elevadas y quisieron que éstas pertenecieran al fisco. Lógicamente, si ellos hubiesen puesto un impuesto del 100% sobre la renta a los bancos, sus personeros hubieran abandonado el negocio, así que tuvieron que nacionalizarlos como única posibilidad de llevar al fisco esas utilidades. Si éste era el objetivo, me temo que equivocaron el sector a nacionalizar, pues en realidad las utilidades del sector financiero no son tan grandes, menos aún en 1948 cuando teníamos una economía muy primitiva en cuanto a nuestro proceso de profundización financiera se refiere. En ese caso, hubiese sido más conveniente nacionalizar las utilidades del café que eran mucho mayores que las de la banca, en lugar de quitárselas a uno de los sectores más importantes de la economía, por la relación entre la profundización de la intermediación financiera y el crecimiento económico. Y es que le quitaron a este sector, uno de los elementos básicos para la existencia de un mercado: la participación en las ganancias.

Sin duda alguna el modelo de la competencia perfecta y pura es un paradigma inalcanzable, de la misma manera que una planificación con centralización

de conocimientos. Independientemente de esto, un sistema de mercado con todos sus defectos, con monopolios, con externalidades, con divisibilidades, con bienes públicos, en el cual se permita la libertad de contratación, la libertad de propiedad, produce necesariamente una asignación de recursos más eficiente que la que sería posible en un régimen de planificación central, obviamente entendiendo éste desde un punto de vista real, es decir en donde no hay centralización de todo el conocimiento social, porque como decíamos anteriormente, éste también es un paradigma. Y es que, ¿cómo puede operar la planificación central, cuando no puede haber centralización del conocimiento? En el caso específico de un sistema de mercado imperfecto, podríamos sacar varias conclusiones muy importantes: una es que a pesar de todo, en este sistema, las cosas se venden a un precio no más alto del precio que le costaría producirlas a quien no las está produciendo. Y otra, que los factores de la producción se contratan a un precio no inferior al que se les establecería en una utilización alternativa. Con sólo tener estas dos simples proposiciones, que no dependen de la competencia perfecta, las posibilidades de eficiencia económica serán mayores.

Pero veamos ahora qué efectos tienen todos estos distintos objetivos de la nacionalización bancaria en nuestra economía. Si el objetivo no era que el gobierno manejara la economía, sino tan sólo tomar crédito para manejar ciertas necesidades estatales, básicamente lo que se está haciendo es poniéndole un impuesto a la inversión. Al discriminar la inversión cargándola con un impuesto, afectamos las posibilidades de crecimiento de nuestra economía y por ende las futuras generaciones. Sin embargo, al crear este tipo de impuestos, una serie de grupos quedan insatisfechos, con lo cual los políticos no sólo toman estos créditos, sino que conceden otros en iguales condiciones creando un aumento en la oferta monetaria, que a su vez produce inflación, la cual degenera rápidamente en recesión.

Si lo que queremos es manejar la economía de acuerdo al plan político central, el resultado será la ineficiencia, y creo que esto no tengo que probárselos. Lo que sí se produce inevitablemente es una erosión muy fuerte a la libertad de los ciudadanos, al unir alrededor del gobierno el poder político y el poder económico, porque independientemente de la factibilidad de los proyectos que se presenten, siempre habrá alguien que decida arbitrariamente a qué grupo se le da crédito y a cual no, lo cual trae como consecuencia la creación de privilegios, favoritismos y arbitrariedades que al cabo de cierto tiempo crean roces entre los grupos sociales pues habrán algunos que se sientan discriminados, o que no han sido favorecidos.

Y en la práctica, así es como vemos hoy en día todo este esquema, que se basa fundamentalmente en el monopolio estatal de los depósitos a la vista. Yo creo que a nadie le preocupa que el Estado tenga cuatro bancos, que éstos

sigan siendo del Estado y que permanezcan siendo del Estado. Lo que sí nos preocupa es única y exclusivamente el hecho de que haya una restricción que crea una segmentación del mercado, que a su vez impide que exista un flujo entre los recursos del ahorro y los de la inversión, y que como vimos antes, esto lleva necesariamente a utilizar en menor cantidad y de manera menos eficiente los recursos de la comunidad.

Esta última afirmación es muy fácil de probar, si tomamos como ejemplo el mes de marzo de 1986. En esa fecha, los bancos estatales tenían como recursos (con origen en cuenta corriente) 29.481 millones de colones, de los cuales 3.087 correspondían a la equivalencia en colones de 57 millones de dólares así depositados.

Esa suma significa el 93.7% de sus colocaciones totales (31.467 millones) y el 55.7% de los recursos completos captados por esos bancos (52.885 millones de depósitos a la vista y a plazo en colones y depósitos a la vista en dólares. No se incluyen depósitos en dólares a plazo pues su encaje es de 100% y sólo el Banco Central los utiliza).

A su vez, lo anterior significa que los Bancos estatales no pagan costo directo alguno por la colocación del 55.7% de sus recursos, ya que éstos llegan a ellos por concepto de cuentas corrientes por las que no pagan nada.

Ahora bien, la tasa promedio que los bancos pagaron por la captación del 44.3% restante de los recursos fue del 19.2%. La tasa promedio pasiva actual, tomando en cuenta ambos tipos de depósitos fue de 8.6%, la cual aumenta a 10.98% si se le agrega el costo que tienen los bancos por mantener recursos ociosos en el Banco Central para constituir el encaje legal. La tasa promedio activa (lo que los bancos cobran sobre los préstamos) fue de 26.5%.

La diferencia entre una y otra fue de 15.52%. Este es el margen de Intermediación en nuestros bancos estatales.

En términos generales, el margen de intermediación varía según el tamaño de cada mercado. Los mercados muy grandes trabajan con un margen de entre un medio y el dos por ciento y para los mercados muy pequeños, esa tasa varía entre un 3 y un 5%.

Nuestro mercado es muy pequeño; comprende el sistema bancario estatal y una parte relativamente ínfima que maneja la banca privada, parte ésta que a marzo de 1986 era de 2.416 millones; medida por sus captaciones significaba un 4.4% del total. Medida por sus colocaciones, la banca privada significó, en esa misma fecha, 4,841 millones, o sea el 13.4% del total. Comparemos ahora los márgenes de intermediación entre uno y otro, porque dan un resultado que parece increíble.

La banca privada trabajó con una tasa pasiva promedio (lo que pagó) del 23% y si a ella le agregamos el costo de mantener los encajes legales, su costo

total fue de 25.5%. Sin embargo, en marzo de 1986, la banca privada utilizó recursos de AID a través del Banco Central por 2.041 millones (42% del total de sus colocaciones), con un costo del 18%. Esto hizo que el promedio financiero de sus recursos bajara a un 22.35%. Su tasa activa promedio (lo que cobró) fue de 27.4%. Su margen de intermediación en consecuencia fue de 5.05%. O sea, menos de un tercio del 15.52% con el que operó la banca estatal.

Lo anterior quiere decir, ni más ni menos, que el margen de intermediación en Costa Rica es 10.47% más alto en la banca estatal, la cual maneja el 95.6% de los recursos, de lo que es en la banca privada que tan sólo maneja el 4.4% de ellos.

También esto quiere decir, que a todos los proyectos de inversión, la banca estatal les carga un 10.47% más del costo que lo normal. En términos del saldo de colocaciones a fines del mes de marzo de 1986, esto significa un cobro adicional a los deudores de 3.295 millones al año, lo cual significa un 7.8% de la inversión total de 1985.

O también quiere decir, enfocándolo desde otro ángulo, que los ahorrantes reciben de la banca estatal, por sus recursos, un 10.47% menos en comparación con lo que podrían recibir (claro está sin considerar el beneficio que reciben los depositantes por el servicio que les prestan los bancos de manejar sus cuentas corrientes).

Y por último, viéndolo como un total, esto quiere decir que si se eliminara nuestro monopolio estatal en la banca (o si fuese posible que éste operara con costos normales), sería mayor la inversión y su eficiencia. Por lo menos así es potencialmente, ya que habría canales abiertos de comunicación, a menor costo, lo que significa mayores posibilidades para que más proyectos fueran seleccionados.

Para mí ésta es una razón absolutamente fundamental para combatir el monopolio de los depósitos bancarios y una forma cierta de disminuir la tasa real de interés sobre los préstamos bancarios (no la nominal).

Todo esto sería posible comenzar a lograrlo con la disminución de muchos puntos en el margen de intermediación y por ende, en el costo directo financiero, lo cual requeriría la libre competencia en los depósitos a la vista, para que los bancos privados también pudieran utilizar estos recursos y así los bancos del Estado estarían obligados a operar con menores costos de intermediación. Por esto considero, que los bancos estatales deben producir utilidades, porque sólo en la medida que las produzcan, sabremos si han cumplido eficientemente con su objetivo.

Los números que aporté anteriormente, demuestran que el monopolio estatal de los depósitos a la vista, ha empobrecido, o al menos limitado las posibilidades de crecimiento económico, de nuestro país. Y esto lo hace, por lo demás,

incongruente con los supuestos fines que justificaron su instauración. Los objetivos de la nacionalización bancaria no pueden ignorar su elevado costo para la sociedad.

Abril 1986

EL MARGEN DE INTERMEDIACION DE LOS BANCOS: RAZON, DOGMA Y SERIEDAD

Con el propósito de contribuir a mejorar los servicios que presta nuestro Sistema Bancario Nacional, en junio de 1986 publiqué un artículo señalando cómo el margen de intermediación financiera de los bancos estatales, excedía el existente en los bancos privados y el efecto negativo que ello implicaba en las tasas de interés y el crecimiento económico. (Véase pág. 241 de este libro) Los licenciados Carlos Wong del Banco Nacional y A. Isabel González del Banco de Costa Rica se refirieron a mi publicación, el primero seriamente y la segunda en un folleto de "*comunicación institucional*", cuya presentación está impregnada de argumentos *Ad Hominem*, impropios de una institución pública. Pero ninguno de los dos, desafortunadamente, comprendió el mensaje de mi publicación.

La tarea que todos debemos emprender por promover un sector financiero nacional más competitivo, tiene por finalidad buscar un mejor servicio para el público, más amplias oportunidades para los funcionarios bancarios y un mayor crecimiento económico para el país. Los ahorrantes, inversionistas y usuarios de otros servicios bancarios, se beneficiarían de la competencia mediante la innovación, la reducción de costos y el espíritu de servicio que surgiría de la apertura a nuevas formas financieras y la reducción en el margen de intermediación. En este contexto, las medidas de liberalización de tarifas de servicios bancarios y tasas de interés promovidas por don Eduardo Lizano, ya permiten apreciar los frutos positivos de esta apertura de oportunidades. Una mayor competencia entre las instituciones, en un verdadero sistema de banca mixta, que otorgue iguales derechos a los entes estatales y privados (incluyendo la eliminación de restricciones y cargas impuestas por los políticos a la banca estatal) ampliaría las posibilidades de progreso en salarios, oportunidades de estudio y prestigio a todos los funcionarios bancarios. Véase, por ejem-

plo, cómo la competencia en los servicios financieros relacionados con el comercio exterior, ha llevado tanto a una superación profesional de los funcionarios que los prestan, como a mejorar la calidad de esos servicios en los bancos estatales. Finalmente, ganaría el país porque menores costos y mejores servicios bancarios, están íntimamente ligados con las posibilidades de apoyo al sector financiero, a los otros sectores de la producción para generar más empleo y mayores ingresos para las familias costarricenses. De la sana competencia saldrían favorecidas la banca estatal y la privada y el país como un todo.

LAS CIFRAS

Las cifras que presenté son reales. Corresponden a los balances de los bancos del pasado mes de marzo y las tasas de interés pagadas por los recursos y cobradas por los préstamos en todas sus categorías, incluyendo intereses subvencionados y adecuaciones. Por ello no es aplicable la crítica del Sr. Wong.

En el caso del Banco Nacional, al 31 de marzo los créditos a pequeños empresarios y readecuados, significaban un 11.5% de la cartera. Una tasa de interés menor a la ordinaria en 10 puntos, apenas implicaría en el promedio una disminución de un 1.1% en la tasa promedio activa.

El margen de intermediación financiera podemos determinarlo de tres maneras: como el promedio resultante en un período; como el margen entre dos períodos por cambios en las cifras de balance (saldos de colocaciones y de pasivos) comparados con las cifras de ganancias y pérdidas del período (intereses pagados y ganados); y con base en los saldos acumulados y las tasas de interés vigentes en un momento. Mis cálculos anteriores se basaron en el tercer sistema. Ofrezco ahora cálculos para los dos primeros sistemas que confirman los resultados presentados en mi artículo anterior.

Con relación al primer semestre de 1986 obtenemos un margen promedio de intermediación de 11.26% para los bancos estatales y de 3.94% para los privados. En base al margen entre el segundo semestre de 1985 y el primero de 1986 los datos son 25.46% para los bancos estatales y 3.26% para los bancos privados.

Ambos márgenes de intermediación están calculados con base en promedios para el semestre de las cifras mensuales de balance y con cifras de intereses correspondientes a cada semestre, obtenidas de publicaciones de la Auditoría General de Bancos.

Es evidente el mayor costo de intermediación en la banca estatal. El margen promedio en el primer semestre de 1986 fue mayor en 7.32 puntos al de los bancos privados (mayor en 185%).

Estas cifras contrastan con las de los señores Wong y González. Por otra

parte, si se toma el total de ingresos por intereses en el primer semestre de este año y se comparan con el saldo total de colocaciones, la tasa promedio de interés anual cargada por el Banco de Costa Rica es de 22.43 y no de 15.19% como indica en dicho folleto la Lic. A. Isabel González. La cifra dicha por la Lic. González es incluso inferior a la tasa pasiva de seis meses, con lo que resultaría que todo el crédito del Banco de Costa Rica sería subsidiado, contraviniendo las obligaciones de Costa Rica con la AID, de que el crédito subsidiado no sea más del 16% de la cartera total.

El costo de intermediación marginal es de enorme importancia, como lo descubrieron los economistas para todas las variables de utilidad y producción en el último tercio del siglo pasado, pues señala el retorno para ahorrantes de sus recursos adicionales y el costo para inversionistas en sus proyectos nuevos o ampliaciones. En este caso la situación es aún más grave pues, en tanto las colocaciones de los bancos estatales aumentaron muy poco (1.4%), sus intereses sobre préstamos lo hicieron en más (3.3%) por cambios en las tasas cobradas sobre préstamos efectuados en períodos anteriores. En cambio los bancos privados elevaron sus colocaciones (14.9%) en un porcentaje muy similar al de sus ingresos por intereses (15.8). Esto hace que el margen de intermediación marginal de los bancos estatales sea mayor en 22.2 puntos al de los bancos privados.

Argumenta la Lic. González, en el folleto del Banco de Costa Rica, que la tasa activa está calculada sobre colocaciones y la pasiva sobre captaciones y que las bases son diferentes. ¡Claro está que así es! Podría, arbitrariamente, argumentarse que de las captaciones los Bancos Estatales han destinado las originadas en cuentas a la vista, sin costo financiero, para sus compras de bonos del Gobierno y del Banco Central. En este caso, se diría, el costo promedio del resto de las captaciones de los bancos estatales subiría a un 14.73% (restando un promedio en bonos de ₡12.048 millones en los seis primeros meses de 1986) y el margen de intermediación bajaría a un 7.6%. Aún en este caso este margen sería mayor en 3.66 puntos, sea en un 93%, al de los bancos privados. Pero, por una parte, no se están tomando en cuenta los ingresos de esos bonos y, por otra, esto equivaldría a decir que el beneficio o renta del monopolio de los depósitos a la vista se ha trasladado al Gobierno y por ello se debería agregar el mayor margen de intermediación a otras causas relacionadas con el gasto del estado que, como el déficit público, las pérdidas del Banco Central y la captación por el Estado de ahorro no bancario, impiden el crecimiento de la producción y el aumento de los ingresos de los hogares costarricenses.

Todas estas cifras deben ser depuradas y analizadas con la razón. Espero que la Lic. González y el Lic. Wong ayuden a esclarecer estos problemas, y que el Banco Central elabore un estudio en el que se profundice más, se

desglosen más los balances y se refinan más los números, para que todos podamos sacar conclusiones cada vez sobre mejores bases. Todo ello nos podría ser de utilidad para decidir racionalmente cómo aumentar la eficiencia del sistema bancario, otorgando a los bancos estatales y privados mayor igualdad competitiva en beneficio de los usuarios, de los empleados bancarios y de los costarricenses. Invito a todos los interesados a que analicemos estas cifras y sus consecuencias con la razón. No vale la pena gastar el tiempo en ataques personales y en defensa pasional de dogmas. Lo productivo sería una discusión inteligente.

Setiembre 1986

EL FUTURO DEL SISTEMA FINANCIERO

Fl mercado financiero costarricense vive hoy una de las peores crisis de su historia. Es importante que estemos conscientes de que los problemas que presentan las entidades financieras, no pueden enfocarse de manera aislada. Ellos son parte de todo el sector, e inclusive de la economía en general.

Si somos objetivos, y si deseamos en verdad enfrentar este grave problema, que ha perjudicado a tantos costarricenses, muchos de los cuales han perdido el fruto de su trabajo de toda una vida, debemos comenzar por plantear el asunto desde su base real. Y ésta es, sin duda, el hecho de que nuestro sistema financiero monopolizado y sin apertura, ha puesto en desventaja a los participantes en el mercado financiero nacional.

Es muy claro que la disminución de la liquidez, por inadecuadas medidas gubernamentales, ha sido la causa primaria de la grave situación. En especial, debe censurarse el hecho de que la reducción de la liquidez, se dio de manera muy súbita. La aceleración y los frenazos en nuestra economía son causa de accidentes fatales.

El problema en su forma actual se ha reflejado en las empresas, pero éstas se desenvuelven en un ambiente que es consecuencia directa de la situación como un todo. De ahí la importancia de pensar, a manera de pista que conduzca a una deducción acertada, que este problema concreto que hoy sufrimos, ha ocurrido después de una crisis general, continuada, con muchos aspectos que se han ido agravando con el paso del tiempo. Es una relación que no puede obviarse.

No es de extrañar lo que hoy sucede, si tenemos en mente que vivimos ya cuarenta años de monopolio bancario, el cual ha impedido a los costarricenses adquirir la destreza, educación técnica y la información necesarias para actuar

en un mundo tan lleno de riesgos y tan cambiante como es el de las finanzas modernas. Creo que esto ha sido una causa importante del problema actual.

Pero lo más importante ahora, es proveerse de herramientas para encarar el futuro de nuestro sistema financiero y evitar que la situación empeore. En mi criterio las medidas a tomar deben enmarcarse en tres plazos: el plazo inmediato, el mediano y el largo plazo, como explico a continuación.

MEDIDAS EN EL FUTURO INMEDIATO

Dadas las circunstancias, las medidas que describo a continuación, deben tomarse en un plazo no mayor de ocho días. Se requiere un firme llamado al gobierno de la República para que actúe conforme a lo que la ley le permite. Una medida urgente tiene que ver con la suspensión de la publicidad de la banca estatal, que con el ánimo de atraer más clientela tiende a crear efectos psicológicos nocivos. Es necesario adoptar un mecanismo que garantice disponibilidad crediticia de último recurso, concretamente, que se pueda recurrir al redescuento por parte de las entidades privadas que afrontan problemas temporales de liquidez. Deben anunciarse medidas que garanticen que en el futuro la oferta monetaria se manejará de forma regular, evitando las aceleraciones y frenazos violentos que quizá por conveniencia política se dieron en el pasado.

Es necesario, también a corto plazo, reafirmar la confianza en el sistema financiero mixto, regulado, moderno y con libertad de entrada.

MEDIDAS EN EL MEDIANO PLAZO

En el contexto que nos ocupa, el plazo de esta etapa es de un año. En él las medidas a tomar serían las siguientes: la primera consiste en evitar la concentración del riesgo propio de la actividad financiera y para ello es necesario impedir que los intermediarios inviertan en empresas de ellos mismos y que concedan créditos elevados a un mismo cliente. Debe evitarse que la publicidad que realizan los intermediarios sea engañosa. Los estados financieros de éstos, debidamente auditados conforme a sanas prácticas contables, deben tener mayor difusión que en la actualidad. Hay que propiciar la educación del ahorrante, para que éste comprenda los riesgos y ventajas de invertir en una u otra entidad. Los entes contralores deben recibir mayor instrucción para detectar delitos "*de cuello blanco*" y debe condenarse, con mayor drasticidad, a los infractores. Las entidades financieras deben prestar especial atención a la adopción de un fondo de garantía para inversionistas en ellas, para llevar mayor confianza a los ahorrantes. Obviamente, en lo que se refiere a los bancos estatales, es menester disminuir la politización de sus

juntas directivas y cuerpos administrativos. (Acentúo el término disminuir, porque las instituciones públicas son políticas por naturaleza). Lo anterior es de particular urgencia en el caso del Banco Central, toda vez que su función primordial la de velar por el valor de la moneda se ha visto desnaturalizada.

MEDIDAS PARA EL LARGO PLAZO

Para el plazo que va más allá de un año, y quizá hasta cinco, es menester tomar una serie de medidas, entre las que sobresalen las siguientes: debe aumentarse la competencia bancaria. Los funcionarios de la banca estatal, por ejemplo, deben tener estímulos positivos para decir "sí" en vez del "no" que hoy promueve el sistema, y aumentar la eficiencia de su labor. Deben ser incentivados para que se beneficien de las utilidades que sus labores generen, deben ser revisadas las leyes que hoy obstaculizan la eficiencia en la banca estatal.

Es necesario que en nuestro sistema de banca mixta los participantes tengan igualdad de condiciones. En el acceso al redescuento, a los recursos de crédito externo, a la captación, y otras similares, no se debe discriminar contra la banca privada.

El costo de la intermediación financiera, medido por la diferencia entre los intereses que cobran y los intereses que pagan, debe ser lo menor posible, pues sólo así se estimularán plenamente el ahorro y la inversión.

Es necesario incentivar la adopción de una estructura de capital en las empresas que dependan menos del crédito y más del capital propio. Esto requiere revisar la legislación vigente en materia de impuesto de renta. Una forma alternativa de promover lo anterior es incentivando la participación de los trabajadores en el capital de las empresas. Asimismo, conviene adoptar un seguro de riesgo político para atraer capital extranjero al país y aumentar así la inversión productiva. Debo indicar que sobre estos aspectos he presentado iniciativas concretas a la Asamblea Legislativa.

Es vital permitir que nuestras empresas se integren al mercado mundial y para ello es necesario dejar a un lado dogmas, y adoptar un sistema único de tipo de cambio, con libre convertibilidad, respetar los contratos en moneda extranjera y seguir prudentes políticas monetarias que garanticen tasas de interés reales bajas. Además de lo anterior, es necesario tomar medidas para disminuir el proteccionismo y fomentar la exportación.

Para concluir, debo señalar que las medidas más importantes son las de largo plazo. Sin embargo, para llegar a ellas es necesario garantizar orden en el mediano plazo y esto requiere, a su vez, tomar acción en el plazo inmediato.

Abril 1988

LA ECONOMIA COSTARRICENSE DE CARA AL FUTURO

Fn 1979, antes de que se precipitara la crisis que hoy nos agobia, manifesté con honda preocupación en una conferencia de la Cámara de Comercio y repitiendo conceptos que años atrás venía señalando, que los problemas financieros del sector público y del comercio exterior, así como la desaceleración de nuestro crecimiento económico, eran reflejo de problemas más profundos, de problemas originados en el modelo de desarrollo adoptado por los gobiernos del Partido Liberación Nacional, que contiene en sí el germen de estos recurrentes desajustes. Señalé en esa oportunidad, que una verdadera y eficaz solución no radicaba simplemente en ajustar los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos con mecanismos restrictivos, típicos de enfoques del Fondo Monetario Internacional. Así, políticas de control de gastos, o de aumento de impuestos, de limitaciones al crédito bancario, o combinaciones de ellas, simplemente permitirían un alivio temporal de los desequilibrios financieros, pero que éstos volverían a aparecer pocos años después, ya que esas medicinas no son efectivas contra las causas de tales males, sino únicamente contra sus síntomas. Dije también en forma enfática, que tampoco podía estar la solución a los problemas, ya claramente presentes en nuestra economía de 1979, en el gasto y la inflación. Este camino de gasto e inflación conduciría al desempleo y la desestabilización social, a la caída de la producción. Manifesté que la única salida verdadera consistía en 1979 como ahora en 1987, en una verdadera transformación de nuestra estructura productiva, en el cambio del modelo de desarrollo para optar por uno que nos permita utilizar más eficientemente nuestras posibilidades y que no nos siga llevando cada pocos años al desequilibrio fiscal, al aumento acelerado del costo de la vida y a la recesión de la economía.

Desafortunadamente, las soluciones que se han probado desde entonces,

han sido las ineficientes e injustas de la inflación y de las restricciones. Se trató de enfrentar la caída en la producción y el empleo, aumentando el gasto financiado con crédito interno y emisión monetaria; esta práctica originó inflaciones de casi un 100% y elevó el desempleo y la desesperanza. Se volvieron los ojos entonces, hacia un voraz incremento de los impuestos y del costo de los servicios públicos sin controlar el gasto, lo cual dió lugar a estancamiento, aumentos anuales de precios de un 10 a un 17% y nuevamente, desesperanza. La única opción verdadera se ha dejado de lado y no ha habido en consecuencia, cambio en nuestra estructura productiva, porque el esquema económico liberacionista ha dirigido de una u otra forma nuestra política en los últimos 17 años.

En 1985 el PUSC presentó su programa de gobierno, **Una Nueva Forma de Gobernar**. Este constituyó un serio esfuerzo intelectual para provocar un debate de ideas y que en su parte económica, contiene un diagnóstico claro de la situación económica actual que resumía así: *"Después de estos infructuosos años de la Administración Monge, caracterizada por una ayuda financiera externa masiva, un aceleradísimo aumento de la carga tributaria, la promulgación de innumerables leyes policiales que han entrabado la producción, favorecido un generalizado clima de corrupción y menoscabado las libertades individuales el país se encuentra ayuno de divisas, en dificultades muy serias para atender su deuda externa, en recesión prolongada y continua, con un esquema de "deslizamientos" permanentes en el valor externo de la moneda, con un sector productivo incapaz de absorber el incremento anual de la fuerza laboral, con un sector agropecuario defraudado por la falta de apoyo estatal. Puede solo mostrar una pretendida y muy discutible estabilidad lograda, gracias a un extraordinario apoyo externo sin fruto alguno de reactivación permanente o de transformación del aparato productivo nacional para enfrentar la crisis"*.

En 1986, después del proceso electoral, un grupo de economistas del PUSC nos dirigimos respetuosa y públicamente al Gobierno del Presidente Arias para, oportunamente, señalarle entre otras cosas, las siguientes:

"Todos los años, desde 1982, los gobiernos liberacionistas declaran que primero van a estabilizar y luego reactivar la economía. Cinco años después, el Gobierno de Arias vuelve sobre el mismo tema: "La política económica se orientará a consolidar la estabilidad y paralelamente iniciaremos un sólido proceso de reactivación..."

¿Cuándo van a estabilizar y reactivar la economía en serio?

No es cierto que se haya logrado la estabilización".

"Tampoco es cierto que se haya iniciado la reactivación".

"Se concluye de lo expuesto que el anterior y el actual gobiernos no tienen derecho a reclamar méritos por una estabilidad en ciernes y una reactivación

que no despega, pero sí tienen el deber de definir claramente cuáles son las acciones concretas que pretenden tomar para resolver la crisis".

El gobierno del Presidente Arias no respondió y no fué sino hasta 1987 que propone, como camino para alcanzar un convenio de contingencia con el FMI, un conjunto improvisado de nuevos impuestos. Otra vez se opta por la ruta de las restricciones que afectan al sector privado y que pesarán sobre los costarricenses de ingresos medios y afectarían principalmente las posibilidades de empleo y de superación de los jóvenes y de los pobres, como en días recientes he mostrado públicamente. Poco más de cuatro años después del enorme aumento de impuestos y precios de los servicios públicos efectuado en 1982 en la Administración Monge, que elevó en tres puntos del PIB la carga tributaria para 1983, se pretende de nuevo sacrificar al pueblo con nuevos gravámenes, seguramente para de nuevo también, elevar la proporción del gasto con relación a la producción. Cabe preguntar si dentro de pocos años, nos encontraremos de nuevo en similares y dramáticas circunstancias.

Yo pienso que la causa de tan ineficiente política económica, yace en sus propios objetivos. En 1982 la Administración Monge hizo expreso señalamiento de que era preciso en primer lugar buscar la estabilidad, para una vez alcanzada, empeñarse en obtener crecimiento económico y posteriormente tratar de cambiar la estructura productiva. Ahora, ante la aceleración del aumento en el costo de la vida y el agravamiento del problema fiscal en 1986, de nuevo se propone una política económica que busca escalonadamente los objetivos de estabilidad, crecimiento y restructuración.

Para obtener éxito en la política económica, para que la estabilidad no atente contra el crecimiento, para que la estructura productiva no genere, pasado poco tiempo, nueva inestabilidad, es preciso perseguir simultáneamente los tres objetivos: control en el aumento del costo de la vida, crecimiento y eficiencia en la utilización de los escasos recursos productivos. Si la estabilidad se convierte en fin único, su costo puede ser un continuado empobrecimiento. Si el crecimiento se busca sin cambiar la estructura productiva para alcanzar una mayor competitividad, ese crecimiento será fugaz como lo fue en 1984. Cuando los objetivos se persiguen escalonadamente, es posible utilizar mecanismos favorables a la estabilidad pero nocivos para el crecimiento y la eficiencia, tal es el caso de los nuevos impuestos que hoy se proponen. El gobierno del Presidente Arias marcha por rumbos equivocados, buscando de nuevo restricciones al consumo de las familias y al ahorro del sector privado.

Diagnosticada la enfermedad y señalados los problemas para conjurarla, urge aprobar y aplicar las curas más apropiadas. Permítanme señalar una vez más, el camino necesario para alcanzar simultáneamente **la estabilidad** que limite el flagelo del aumento en el costo de la vida de las familias costarricen-

ses; el crecimiento que genere los puestos de trabajo que demandan los pobres que carecen de empleo y los jóvenes que se incorporan a la vida independiente y forman sus familias; la eficiencia que permita el aumento en la productividad y con ello el incremento en los ingresos de las familias y la mejora en sus condiciones de vida.

Para ello se requiere, aumentar el volumen y la eficiencia de la inversión, permitir un uso eficiente de los factores productivos, racionalizar el gasto público y bajar la carga tributaria, disminuir la tasa de interés y la inflación y llevar a cabo una política de impuestos, tipo de cambio y precios que promueva las exportaciones. Estas medidas deben surgir de un fuerte movimiento de opinión pública y aplicarse en forma simultánea, global, gradual, automática y creíble. ¿Cómo podremos aplicar estas medidas?

El cambio se produce cuando es económicamente eficiente y políticamente viable. Existe hoy día acuerdo en que es económicamente eficiente, un cambio que nos permita alcanzar y mantener una tasa de crecimiento impulsada por el sector exportador, nuevo y tradicional, mediante una producción abierta a la competencia, que utilice plenamente las condiciones y potencialidades de nuestro pueblo, las peculiaridades de nuestra geografía, la especialización internacional y las ventajas comparativas dinámicas del país.

Para promover y realizar ese cambio, es necesario aumentar la inversión y permitir que ella se dirija hacia los sectores en los cuales naturalmente somos más competitivos y no hacia las empresas a las cuales la política hace artificialmente más rentables. Para ello es imprescindible aumentar la rentabilidad de la inversión en empresas productivas y permitir que precios y costos reflejen la rentabilidad social. Para lo primero, **aumentar la inversión productiva**, es imprescindible disminuir la agobiante carga de las tasas marginales del impuesto sobre la renta de las empresas, que torna mucho más atractiva la inversión financiera que el desarrollo de empresas. Se requiere disminuir el costo del capital mediante una caída natural en la tasa de interés real, lo cual es posible si se disminuye la intensidad y la variabilidad de la inflación, si se reduce el costo de la intermediación financiera y si el Estado deja de competir en los mercados de capital, por el ahorro de los costarricenses para cubrir sus déficits y las pérdidas del Banco Central.

La solución no está en poner más impuestos. Los nuevos impuestos son injustos, son inconvenientes y también son innecesarios. Con la tasa de crecimiento que han tenido los ingresos tributarios del gobierno en los primeros siete meses de este año y si la administración mantiene el gasto dentro de los límites propuestos por el propio gobierno al Fondo Monetario Internacional, alcanzaría las metas acordadas por el Gobierno con el Fondo, sin necesidad de tomar en cuenta ingresos del paquete tributario. ¿Para qué entonces insistir en extraer más recursos del bolsillo de los costarricenses?; ¿para qué angustiar,

con nuevas cargas innecesarias, a quien posee un automóvil o una casa, a quien tiene un ahorro, a la gente que necesita comprar para satisfacer sus necesidades y a quien busca el cine como una sana entretención?

Para que la producción crezca, lo necesario no es aumentar los impuestos sino más bien disminuirlos. Se hace necesario, como en la Alemania Socialcristiana de Adenauer y Erhard, en el Japón de la postguerra, en los Estados Unidos de Kennedy y de Reagan, disminuir las tasas marginales de los impuestos sobre la renta, para que aumenten los incentivos a trabajar, a ahorrar, a invertir y a producir. Durante el período en el cual la disminución de impuestos pudiese ocasionar un mayor déficit fiscal, éste se podría atender temporalmente con los recursos externos, que hasta la fecha sólo nos han servido para mantener una pretendida estabilidad.

Para alcanzar lo segundo, **que la inversión se dirija a los sectores de mayor rentabilidad social**, es necesario que paulatinamente se eliminen las distorsiones de precios, que hacen diverger los costos privados y los costos sociales. Es preciso que poco a poco, las medidas gubernamentales que provocan la utilización ineficiente de nuestros escasos recursos productivos, de nuestras limitadas dotaciones de trabajo, conocimientos, tierras y capital, sean removidas para que podamos ser internacionalmente competitivos y alcancemos un mayor bienestar gracias a una más amplia capacidad para importar.

Para que los recursos del ahorro interno y de fuentes internacionales puedan ser bien aprovechados, es necesario que a través del tiempo sea más reducida la tasa de crecimiento del gasto público que la de la producción, de forma que se liberen recursos cada vez mayores para la inversión productiva, que pueden ser canalizados por un sector financiero orientado hacia los proyectos de mayor rentabilidad social.

Para que las nuevas inversiones sean eficientes es necesario, en el sector industrial, permitir una rentabilidad competitiva a la producción destinada a la exportación y no sólo a aquella para el consumo nacional. Se impone proveer los recursos externos requeridos para el reequipamiento de nuestras fábricas, a fin de que puedan especializarse en líneas de producción cuyos costos y precios le permitan competir en los mercados mundiales. Se requiere abrir el acceso a las nuevas tecnologías y eliminar las cargas tributarias sobre la compra de conocimientos y técnicas que se abren hoy día paso, en los países desarrollados.

Para que esa inversión pueda ser eficiente, es necesario disminuir los impuestos a la exportación de productos tradicionales, para que se genere ahorro, para que los agricultores inviertan en productos nuevos. Debemos avanzar por el camino de una agricultura con menores costos para que, a causa de precios internos artificialmente elevados, por medidas ajenas a campesinos y agricultores, los consumidores urbanos no tengan que pagar alimentos más caros de

lo necesario y para que los trabajadores del campo no ganen salarios más bajos de los que les sería posible devengar, si la producción agrícola estuviese orientada hacia la siembra de aquellos productos para los que tenemos mayores facilidades y recursos. Es posible aumentar la producción agrícola, más las estructuras mentales que para lograrlo es necesario cambiar, no variarán de la noche a la mañana, ni las alternativas de producción se descubren con varita mágica y el resto de la estructura productiva no responde a un esquema de racionalidad económica.

Un tipo de cambio realista, que por ser compatible con un menor grado de protección a la producción para el mercado interno, permita una mayor competitividad a las exportaciones sin aumentar los costos a los consumidores, permitiría también un crecimiento en la producción de servicios exportables: turismo, salud, educación, programación para cómputo son sólo algunos de los que con el cambio de las estructuras productivas, se harían más atractivos para compradores extranjeros.

Basta reconocer que las circunstancias actuales no son las más deseadas para entonces querer y promover un cambio. Este cambio lo quiere el país en general, y en particular, los jóvenes con pocas expectativas de encontrar empleo, las amas de casa que día a día ven el costo de la vida aumentar, los asalariados a los que su dinero cada vez les rinde menos, los agricultores que viven una lucha constante por mantener sus tierras logrando alguna rentabilidad y los industriales a los que no se les definen claramente las reglas del juego y se desenvuelven por tanto en un clima de completa incertidumbre. Estas reorientaciones las tenemos que hacer para que cada empresario, desde el más pequeño pulpero o vendedor de helados, hasta el más sofisticado exportador industrial puedan determinar sus propias acciones dentro de un marco de normas conocidas. De lo contrario serán sólo los burócratas quienes determinarán las acciones de cada empresa y los resultados positivos o negativos de cada operación, con una pérdida total de la independencia y la libertad empresarial, y de los estímulos para el progreso.

El campo agrícola es uno en el que esa necesidad de cambio se ha comprendido y palpado más fuertemente. El esquema estructural impuesto por Liberación Nacional hace ya algunas décadas, es uno en el que el sector agrícola no tiene gran participación ni estímulos, le corresponde un papel secundario no acorde con el carácter de nuestro país. Por esto es que desde hace ya varios años, vemos constantemente cómo este sector agrícola vive en una constante lucha día a día con el gobierno en busca de mejores condiciones de precios, costos y servicios, para poder mantener un mínimo de rentabilidad en sus actividades. Se ha caído por tanto en una situación de dependencia con el gobierno y la misma capacidad de decisión e innovación de nuestros agricultores, ha ido pasando a las esferas de las autoridades gubernamentales. Los

agricultores se han visto así en constantes protestas y marchas solicitando aumento de los precios de sus productos o subsidios para los recursos que utilizan. Esto es sumamente grave pues no es el gobierno, sino los mismos campesinos los que deben decidir qué, adónde y cómo sembrar. Sólo así es como se logra un sector agrícola libre, digno y verdadero generador de riqueza para todo el país.

Pero precisamente, reconociendo que la situación tan precaria por la que pasa el sector agrícola actualmente no es sino producto de las mismas medidas del gobierno, es que se quiere lograr un cambio estructural en este sector, pero que no tenga costos significativos para los agricultores. No podemos seguir por el camino del abandono y la incertidumbre, que nos han llevado a que en este año disminuyan significativamente las áreas sembradas de cultivos anuales, generando pobreza para los campesinos, los medianos y grandes empresarios agrícolas y los trabajadores rurales. El abandono y el desestímulo se reflejan con gravedad patética en los datos de la composición del crédito y su aporte para el sector agrícola. A fines de 1983, el crédito a la agricultura era un 28.9% del total de los saldos de colocaciones del Sistema Bancario Nacional. A fines de 1986 sólo un 20%. El deterioro en la asignación de crédito para el campo ha continuado. Y a junio de este año sólo representaba un 18.8% del total. Las colocaciones al sector agropecuario, significaron en el primer semestre de 1984 un 41.55 del total de colocaciones nuevas al sector privado por el Sistema Bancario Nacional. Esta participación ha venido disminuyendo constantemente así: 1985, 33.42%; 1986, 23.17% y 1987, 21%.

La diversificación en actividades eficientes, tales como las que hemos alcanzado en muchos productos de exportación, requiere de un proceso gradual que de ninguna manera significaría no hacer nada. Por el contrario, un cambio gradual de efectivos y positivos resultados, demanda objetivos claros y bien definidos que nos indiquen con certeza adónde queremos llegar. Supone medidas concretas elaboradas de antemano y una cronología que indique con exactitud cuándo y cómo se van a aplicar esas medidas. Preciso será que las disposiciones se aprueben y adopten desde el momento mismo en que se inicie la aplicación gradual del nuevo esquema, aún cuando el momento de su vigencia se produzca en el futuro. Así planteadas las cosas, el agricultor podrá prepararse y asimilar las variaciones, para que la política de cambio estructural sea, no solamente gradual y posible, sino también creíble. Una política en cuya aplicación no se cree, es incapaz de producir cambio alguno.

Durante el proceso gradual de ajuste, habrán de desarrollarse y transferirse conocimientos y tecnología sobre cultivos alternativos rentables para el agricultor, deberá facilitarse también, el que, se lleven a cabo las inversiones que resulten necesarias. Los recursos externos disponibles para el ajuste estructural, se emplearían en compensar monetariamente a los agricultores afectados

y en financiar, con cargo a la sociedad, el proceso de aprendizaje y cambio. Si lo hacemos con los abogados y economistas, ¿por qué no con los agricultores?

Se requiere hacer llegar a los pequeños agricultores, los conocimientos necesarios para convertir poco a poco en bananales, platanales, cacaotales, siembras de plantas ornamentales u otros cultivos tropicales, las siembras no aptas para nuestro clima y cuya producción hoy día mantiene en la miseria al campesino y agobia con altos precios al consumidor de las ciudades. Se requiere financiar con recursos externos las inversiones de cambio de medianos y grandes agricultores, en la misma forma en que el programa bananero del Gobierno del Presidente Trejos Fernández, abrió nuevas opciones para el crecimiento de nuestras exportaciones. Para estos fines debemos dedicar íntegramente, los recursos en colones que producen los créditos de la Ley PL480 de los EEUU.

En el sector industrial el cambio estructural también es necesario y reconocido. Se requiere de una diversificación de la producción industrial hacia mercados más amplios y competitivos. Para lograrlo, lo más importante es un cambio estructural, que a su vez asegure a los industriales un cierto marco estable dentro del cual actuar seguramente. No es posible continuar en el estado de incertidumbre actual. Pero al igual que para el sector agrícola, es indispensable que este cambio sea, aunque anunciado de antemano, gradual para que los industriales puedan poco a poco irse adaptando a las nuevas circunstancias sin mayores costos, y se debe contar con recursos para la inversión adicional requerida, así como con menores impuestos para estimular la actividad.

Hasta hoy se ha evitado el cambio, aduciendo que tiene un costo social. Por el miedo al cambio se ha incurrido en el costo social de mantener la crisis.

El pueblo costarricense y especialmente quienes menos o nada tienen, han pagado con sus sufrimientos el costo social de mantener la crisis, sin contar siquiera, con la esperanza de salir de ella algún día.

De 1980 a 1986 la producción por habitante, por ejemplo, ha disminuido en casi una décima parte. Del 80 al 85, las exportaciones por habitante bajaron en un 16% y las importaciones necesarias para el consumo y la producción se redujeron en un 35%. Estas cifras se reflejan en el ingreso y consumo de las familias costarricenses. Veamos: el consumo por habitante ha bajado entre 1980 y 1985, en un 18% y en 1984 sólo representó un 81% de lo que había sido en 1978. Mientras tanto, los salarios promedio de 1984 en términos reales, representaron solamente un 88% de lo que eran en 1978. En 1980, el salario promedio alcanzaba para comprar algo más que la canasta básica; en 1984 no permitía adquirir más que las 3/4 partes de esa canasta.

Los datos que he apuntado no señalan cuánto se ha agudizado el sufrimiento que se origina en la marginación y el tugurio; tampoco cuánto se ha concen-

trado la riqueza entre 1973 y 1984, sembrando la desesperanza y la frustración entre los jóvenes que buscan trabajo y entre los padres que ven incrementadas, al desarrollarse sus familias, necesidades que les resulta imposible atender.

Claro que, independientemente de las acciones internas, existen factores externos que han contribuido a empobrecernos, ¡pero no tanto!

Si Costa Rica hubiese transitado por la ruta del cambio estructural, de la eficiencia económica y de la compensación social para los grupos inicialmente afectados por el cambio, ya estaríamos creciendo, el grado de empobrecimiento habría sido menor, existiría esperanza respecto al futuro y sin duda estímulo para el progreso.

Ahora bien, para que el cambio de estructuras productivas sea económicamente eficiente y políticamente posible, es necesario que la estrategia para llevarlo a cabo cumpla con ciertas características.

En primer lugar, y como ya he señalado, los objetivos económicos deben ser buscados en forma **simultánea**, para que se utilicen mecanismos que sean compatibles con todas esas finalidades. En segundo lugar, la estrategia de cambio debe ser **global**, pues es necesario que las reestructuraciones se den en todos los sectores, para que sus efectos se refuercen unos a otros. Sería, por ejemplo, totalmente ineficaz buscar la solución de los problemas agropecuarios sólo con medidas que afecten directamente a ese sector, sin atender los costos elevados de insumos y combustibles, las altas tasas de interés y el uso mismo de recursos necesarios para la inversión en actividades gubernamentales.

En tercer lugar, el cambio debe ser **gradual**. La inversión para reequipar la industria y para modernizar la agricultura toma tiempo. La reducción, relativa a la producción, del sector público toma tiempo. El cambio de los, patrones paternalistas y proteccionistas a que nos ha sometido la intervención liberacionista, por un orden de competencia, superación, toma de riesgo y respeto a las normas generales al que debemos llegar gracias a una intervención creadora de la economía social de mercado toma tiempo. Por todo lo anterior y porque nuestros propios esquemas mentales deben abrirse al cambio, es necesario que el mismo se adopte gradualmente.

Claro está que gradualidad no significa inacción. Las medidas para obtener simultánea, global y gradualmente el cambio, deben aplicarse **automáticamente** en cada período de tiempo, sin someter su aplicación a ninguna decisión gubernamental posterior. Esta automaticidad consiste, pues, en que si para ser gradual se decide que una reducción de precios o de tarifas se debe aplicar en un 20% en cada uno de 5 años, ello ocurrirá por el simple transcurso del tiempo sin necesidad de ulterior resolución.

De esta forma una política de cambio que se sustente en la opinión pública

y sea simultánea, global, gradual y automática, alcanzaría su mas necesaria característica: la de ser creíble. Sólo una política creíble es creída, y sólo una política creída moldea las acciones individuales de conformidad con sus finalidades. Una política en la que no se cree, carece de toda capacidad para cambiar los resultados sociales de acciones individuales, pues ellas no se adaptarían a los objetivos de esa política.

Con las medidas indicadas, podremos efectuar un cambio económicamente eficiente, al hacerlo políticamente posible. Con ese cambio trocaremos la desesperanza por la confianza en el futuro, podremos abrir la sociedad a la innovación y a la experimentación y propiciaremos una solidaridad social más efectiva. Los jóvenes y los pobres encontrarán oportunidades para incorporarse a la vida útil en virtud de su trabajo. Las familias aumentarán sus ingresos mediante el progreso. Las madres encontrarán que sus ingresos les rinden más, gracias al control de la inflación y del aumento en el costo de la vida. Pero además, al desaparecer el ligamen entre el poder económico y el favor político, al someterse el éxito empresarial al deseo de los consumidores y no al dictado del burócrata, se eliminarán condiciones que estimulan la corrupción. Con corrupción galopante se estimula la búsqueda del éxito fácil, que no para mientes en valorar sus costos. La corrupción destruye las fibras morales que nos unen a los hombres en sociedad y que limitan las acciones contrarias a las normas generalizadas de buena conducta. La corrupción es abuso del poder y conculcación de los derechos humanos y promueve la arbitrariedad y el despotismo. Lo que queremos es más bien mayor ahorro y competencia, un sector público más racional promover, en fin, una vida personal más libre y llena *de* satisfacciones.

Podemos y debemos resolver los problemas económicos de ahorro, competencia y equilibrio del sector público y lo que es más importante, los problemas sociales de aumento en el costo de la vida, desempleo, estancamiento y marginación.

Conociendo los cambios que es necesario realizar y las estrategias para alcanzarlos, no perdamos más tiempo.

Desarrollemos ya, una opinión pública y una voluntad nacional en las que crezcan cada día más y más entre todos, sentimientos de responsabilidad y de solidaridad, de manera que los costarricenses seamos colaboradores entusiastas según nuestros medios y aptitudes, en la tarea total del desarrollo económico y social, y del logro del bien común.

Setiembre 1987

CAMBIO ESTRUCTURAL: SECUENCIA Y MAGNITUD

La liberalización es un concepto del desarrollo económico moderno, que la considera un instrumento para lograr que la tasa de consumo per cápita aumente y su ritmo elevado de aumento, se mantenga durante un período más o menos largo.

El concepto de liberalización ha sido aplicado fundamentalmente a economías como la nuestra, pequeñas y abiertas. En la jerga de los economistas de desarrollo, el caso típico de una economía pequeña y abierta es la economía australiana, que debe tener unas diez veces el tamaño de la nuestra. Eso nos da una idea de que somos una economía muy pequeña y abierta.

Este concepto de liberalización se ha empleado como un instrumento que persigue eliminar distorsiones, es decir, eliminar relaciones proporcionales entre los precios relativos de los bienes y servicios, originadas no en que el mercado los haya así determinado, según las posibilidades de producción de una determinada economía, con determinados gustos, determinada población y determinados factores de la producción, sino originadas esas relaciones en decisiones del aparato estatal. Se trata, entonces, de eliminar variaciones en los precios relativos que han sido impuestas a esas economías por decisiones de imperio.

En general, la liberalización ha sido de tres clases: en el primer campo se trata de liberar el comercio exterior, o sea, eliminar restricciones cuantitativas al comercio exterior, sistemas de cuotas, de control de cambio, permisos de exportaciones, etc. y dentro de ese mismo campo, se trata de eliminar aranceles sumamente altos, que resulten en distorsiones entre los precios internos que tienen los bienes transables (los bienes de exportación o importación) y los precios de los bienes que se producen en y para el mercado interno. Es decir, se trata de eliminar la distorsión en los precios de los bienes exportables

e importables en relación a los bienes que se producen y venden sólo para el mercado interno.

Un segundo campo es la *"liberalización financiera"*, donde fundamentalmente se está hablando de un nuevo precio relativo: el del consumo presente frente al consumo futuro, o sea la tasa de interés. La tasa de interés usualmente no responde en esas economías distorsionadas, a los gustos y preferencias de los consumidores entre consumo presente y consumo futuro y a las posibilidades técnicas de transferencia de consumo presente por consumo futuro, sino que tienen que ver con decisiones del Gobierno. Por ejemplo, al fijarse tasas máximas de interés por el Gobierno, se trata de favorecer el consumo presente contra el consumo futuro, haciendo que las tasas de interés sean relativamente más bajas de las que serían en un mercado no intervenido o no distorsionado.

Otro tipo de distorsión en el mercado financiero, se da mediante limitaciones a la entrada en el mercado para que sólo algunos entes puedan estar en él, creándose rentas artificiales.

Finalmente, hay un tercer campo de liberalización: el campo de las distorsiones en los precios relativos, entre distintos sectores de la producción dentro de un determinado país. Ahí es donde nos encontramos que para favorecer el consumo de un producto en el país, como la leche, se le impone un precio más bajo que el que prevalecería en condiciones de mercado. Para que haya más abundancia de leche para el consumo, entonces se introducen distorsiones entre los términos de intercambio, podríamos decir, entre el sector productor de leche frente a los otros sectores de la economía, para tratar de favorecer un consumo masivo. Al contrario, se puede dar una política para favorecer a los productores de un sector determinado, estableciendo un precio a su producción por encima del mercado y se distorsionan los precios relativos entre los que corresponden a la producción de ese artículo y los de la producción de todos los demás artículos de la economía.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Estas políticas de liberalización, con todo y lo que ahora nosotros hablamos de ellas en relación con las experiencias de lo que ha ocurrido en los últimos diez años en el Cono Sur, no son nuevas. Como una política de desarrollo, fueron seguidas en los años 50 y 60 básicamente por países en desarrollo, en el Lejano Oriente. Si nos remontamos más en la historia, recordamos que en la Inglaterra de 1840, los manchesterianos peleaban por la libre importación de granos, tratando de derogar las leyes de granos para que Inglaterra se especializara más en el comercio internacional, abriendo su mercado a la importación de granos producidos en otras partes del mundo. Aquí los historiadores económicos socialistas, que a veces se olvidan mucho de la

historia, usualmente nos hablan de Inglaterra abriendo los mercados mundiales como una ventaja para ella, de poder penetrar en esos otros mercados mundiales y olvidan que la tarea más importante de Inglaterra, fue abrir su mercado inglés a los granos producidos en otras partes del mundo, para lograr una mayor eficiencia interna en Inglaterra en la especialización de la producción y en el uso de sus recursos productivos. O sea, que las políticas de liberalización en ese sentido, son políticas microeconómicas de tratar de afectar los precios relativos, de afectar el sector real de la economía y que históricamente se vienen dando desde hace muchos años, en términos de un lenguaje más tradicional de los economistas de décadas anteriores. Lo que sucedía era que no se hablaba de políticas de liberalización, sino de políticas de apertura o políticas de incremento del mercado o de aumento de la rentabilidad del trabajo, pero que en resumidas cuentas son otros nombres a las llamadas políticas de liberalización.

SURGIMIENTO DE LAS DISTORSIONES

Ahora bien, ¿por qué se dan estas distorsiones? Ellas no surgen de que una bruja malvada haya encantado algún país, hablándole al oído a sus gobernantes para inducirlos a que las introduzcan. Las distorsiones surgen del interés propio de grupos que buscan beneficiarse con ellas y usan el poder político para obtener esas ventajas. Y por supuesto, para lograr ese fin se disfrazan los objetivos, mostrando algunas bondades sociales de corto plazo como las metas deseadas. Las políticas de restricciones de comercio exterior, básicamente han surgido amparadas a la promoción de la producción interna. Antes de que los ingleses empezaran a hablar del libre comercio en el Siglo XIX , todos eran proteccionistas. El objetivo de hoy sigue siendo exactamente el mismo que el de los mercantilistas del siglo XVII: proteger la industria local para que los productores locales no tengan que defenderse, con eficiencia y más bajos precios, de las incursiones de productos de otros lugares.

Las políticas de protección en el mercado financiero se dan también por razones similares. ¿Cuál es la razón por la cual se aboga por un control de las tasas de interés? El interés es un costo importante para los proyectos nuevos, es un costo de la inversión y se plantea su reducción como un medio para promover la inversión como palanca de desarrollo. Se propone disminuir las tasas de interés para que haya una mayor cantidad de inversiones y así alentar el proceso de desarrollo. Pero al disminuir el precio del consumo presente, el ahorro puede disminuir, con lo cual no se obtendrían los recursos necesarios para esa mayor inversión. Cuando en el mercado financiero se limitan las posibilidades de entrada, también encontramos una situación en la cual se está tratando de proteger a un determinado grupo frente a las alternativas del mer-

cado. Con ello se protege a los que ya están en el negocio, creando ganancias de monopolio y esto se hace, se dice, para beneficio de los depositantes, para que tengan más seguridad en las instituciones financieras en las cuales colocan su dinero. Este es uno de los pocos puntos en que el objetivo que se hace público se alcanza, porque al darles más protección a esos entes, éstos van a tener más rentas, lo que les permite ser mejores sujetos de crédito para los depositantes.

Obviamente, cuando se protege a algunos sectores de la producción frente a otros dentro de una economía, se trata también de proteger algún grupo de interés. Cuando se controla el precio de la leche, el objetivo público es que los niños de la ciudad tomen más, pero usualmente se logra lo contrario, o sea, que los niños tomen menos.

El poner control de precios a los alquileres, ha resultado (y hay datos de más de dos siglos en ciudades europeas y americanas) en una disminución de vivienda para los sectores más pobres. Pero eso no obsta para que en los países, se siga poniendo ese tipo de restricciones para tratar de favorecer la vivienda en los grupos más pobres o de tratar de favorecer la leche de los niños de las ciudades. El resultado de este tipo de imposiciones ha sido muy claramente estudiado, o sea, que la ciencia económica desde muchos años hasta el presente, es un ininterrumpido estudio realizado por mentes muy brillantes del mundo occidental, de los costos que tienen las distorsiones de los mercados. Básicamente la economía no es otra cosa que eso, es un análisis bastante detallado de todo tipo de costo que tiene la distorsión de los mercados y ese tipo de costos se pueden resumir en algunas cosas que se han probado teórica y empíricamente.

EFFECTOS

En primer lugar, las distorsiones disminuyen las posibilidades de intercambio. Usualmente, lo que crean son áreas cerradas al intercambio, eliminando posibilidades de que la gente encuentre nuevas maneras de hacer las cosas. Al eliminar estas posibilidades, se eliminan intercambios que podrían haber enriquecido a toda la colectividad, ya que todo intercambio voluntario por definición enriquece a las dos partes. Por ello en economía se dice que las distorsiones tienen un costo en términos de bienestar, llevan alas sociedades a un nivel de bienestar inferior al que se podría llegar si no existieran distorsiones, porque el valor total de bienes y servicios que se podrían producir sería mayor sin las distorsiones que con ellas.

Las distorsiones dan al mercado señales falsas de los precios relativos: los precios relativos internos con respecto al exterior, los precios relativos del consumo presente con respecto al futuro, los precios relativos de bienes de un

sector de la producción frente a bienes de otros sectores de la producción. En ello radica su costo, porque la distorsión lleva a que los factores de la producción (el trabajo, el capital, la tierra, la tecnología del empresario) no se asignen eficientemente, ya que no se destinan a los distintos proyectos de acuerdo con las bondades relativas de esos proyectos, ni se efectúa la asignación de los recursos dando prioridad a los proyectos más rentables. Con la distorsión, los factores se orientan hacia los proyectos en razón de la rentabilidad artificial que determinan los precios distorsionados y por ello el valor total de la producción es menor.

Otro efecto muy importante que producen estas distorsiones, es que se alcanza a menudo lo contrario al objetivo público. Un distinguido economista que ha producido importantes aportes en comercio exterior, desarrollo y finanzas (Robert Mundell) dice que él lo que ha descubierto después de muchos años de estar haciendo trabajo teórico y empírico, es que las cosas usualmente son lo contrario de lo que aparentan. Esta ley se aplica a estos casos perfectamente: buscando un aumento de la inversión, usualmente lo que se obtiene es una disminución de la inversión; buscando un aumento de la cantidad de leche para los niños de la zona urbana, lo que se obtiene es una disminución de la cantidad de leche para estos niños; buscando una protección para la industria local, usualmente lo que se obtiene es una disminución en las alternativas y las posibilidades de crecimiento de la industria local.

En cuanto a problemas de redistribución de ingreso, pareciera bastante claramente definido, que las economías distorsionadas destinan un porcentaje mayor de su producto interno a los sectores de beneficios y de rentas. Por ello, con la liberalización, hay un efecto redistributivo a favor de los trabajadores. Adicionalmente, cuando hay un mayor incremento de las exportaciones, las actividades que requieran mano de obra menos especializada tienen un mayor desarrollo, por lo que el porcentaje de salarios que va a los obreros menos especializados es mayor en las economías abiertas, lo cual de nuevo señala un efecto redistributivo favorable. También en el campo de la redistribución y a pesar de que aparenta ser todo lo contrario, el hecho de controlar la tasa de interés, lleva a darle crédito barato a los grandes productores. Se argumenta que el crédito barato, es para que una cantidad de pequeños empresarios generen nuevos proyectos con tasas bajas de costo y con un gran aumento en la producción y en la inversión. Lo cierto es que todos los estudios que se han realizado, han demostrado que en donde ha habido control de las tasas de interés y controles del mercado financiero, se ha dado una concentración de los créditos dirigidos principalmente a los individuos de mayores ingresos., O sea, que también se ha dado exactamente el fenómeno contrario a la llamada democratización del crédito, cuando se controla al sector financiero.

PROCESO DE LIBERALIZACION

Hasta aquí lo dicho es lo tradicional, lo que un estudiante de segundo o tercer año de economía tiene muy claro en su mente: que un régimen de libre intercambio, sin distorsiones, es superior a uno distorsionado, en cuanto a su efecto sobre el bienestar de la población y sobre el potencial de crecimiento del bienestar de esa población. Obviamente, si el objetivo es construir pirámides, es más eficiente una economía distorsionada, pues sólo por medio del imperio se pueden asegurar los recursos necesarios para tal fin. Por ello los faraones, para poder construir sus pirámides, en vez de producir alimentos para la población, tuvieron que encadenar al pueblo y esclavizarlo para que construyera las pirámides. Libremente no lo hubieran hecho. De la misma manera, si se tiene que llevar adelante una guerra, no podría haber alguien tan necio como para pretender que se siguiera una política de libre mercado, porque eso le daría posibilidad a la sociedad de producir otros bienes deseados por los consumidores, distorsionando el esfuerzo bélico. Para llevar a cabo el programa personal de un gobernante, es necesario distorsionar los precios y regular los mercados, para que esos mercados y esos precios no produzcan lo que la gente quiere.

Hasta aquí la teoría sencilla y clara de economías distorsionadas y la política de liberalización que se discutía en 1973 o 1974. El objetivo era claro: se trataba de pasar a una economía libre con su gran impacto creador de inversión y de crecimiento. Casi todos los movimientos de liberalización que se dieron en las décadas de 1950 y 1970 fueron exitosos, pero muchas de las decisiones de liberalización de la década de los años 70, terminaron con grandes problemas. Esto ha planteado dos grandes temas con relación a los modelos de liberalización: uno es cómo debe ser el traslado en el tiempo de un esquema al otro y el segundo es el orden en el cual se deben tomar los diversos pasos.

El primer tema contempla la discusión de si el cambio debe ser gradual o debe darse de un impronto. El segundo contempla el supuesto de que no se pueden liberar todos los mercados a la vez, por lo que se debe determinar la secuencia de liberalización de una economía pequeña y abierta.

Usualmente las pautas de liberalización se dan en medio de grandes crisis financieras. No es corriente que un país que esté bien (bien en términos relativos, sea que la gente se siente más o menos satisfecha) desee un cambio estructural. Una economía puede estar bien al nivel de pobreza que existió en el siglo XIII o puede estarlo al nivel de E.E.U.U. en 1985. Es una comparación con la historia propia y si de la comparación resulta una situación satisfactoria, entrar en un programa de cambio de estructuras y de lucha contra los intereses protegidos, es prácticamente imposible. Para pasar de algo que está bien a algo

que es mejor es muy difícil convencer a la gente, que tiene la lógica reticencia a enfrentar lo desconocido y sólo lo enfrenta cuando lo que tiene ya no le gusta y recuerda algo que tuvo en el pasado que considera mejor. Por ello, los programas de liberalización usualmente se dan en medio de un programa de estabilización.

Usualmente un programa de estabilización se asocia con el FMI. Cuando un país llama al FMI es porque quiere un programa de estabilización, debido a que la inflación se le fue de las manos y el impuesto inflacionario se está empuqueñeciendo, debido a que la tasa inflacionaria es tan acelerada que la base sobre la que se impone el impuesto se reduce. Cuando los gobiernos dejan de tener ventaja del impuesto inflacionario, los déficit del sector público ya no son manejables: los empleados se van a quedas sin paga; la cantidad de restricciones sobre el comercio exterior para equilibrar los flujos de exportaciones y de importaciones no son manejables: no hay manera de tener tanta gente en el Banco Central decidiendo quién puede importar, cuándo y cuánto y a quién se le compran las divisas. En el Chile del tiempo de Allende, el tipo de cambio de cada exportación dependía de lo que negociara el exportador con el banco ese día, simultáneamente podía haber tres o cuatro mil tipos de cambio. En estas condiciones, el país decide que hay que meterse en cintura y busca un programa de estabilización para aplicar una serie de medidas macroeconómicas para poner en orden la casa, esto es: disminuir el déficit fiscal, afectar el tipo de cambio para poner en orden los flujos de exportaciones e importaciones, controlar el crecimiento de la oferta monetaria y del crédito. En general, una política de estabilización busca ir hacia una situación en la cual desaparezcan el déficit externo, el déficit fiscal y el déficit entre el ahorro y la inversión.

Si es difícil resolver el problema del orden que se debe seguir para liberar distintos mercados, obviamente el problema se torna mayor cuando el proceso de liberalización se une al de estabilización. Hoy día, es claro que la transición es más complicada cuando se tiene que llevar al mismo tiempo un proceso de estabilización, cuando a la par de la liberalización se debe dar un control de las finanzas públicas, de la oferta monetaria y del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

¿CAMBIO ABRUPTO O GRADUAL?

Las respuestas que la profesión ha venido dando a estas preguntas no son muchas. La literatura sobre el tema se ha dado desde dos vertientes: la una de elaborar modelos teóricos para ver qué sucede cuando se mueven variables de distinta forma y la otra es ver las realidades que funcionaron y las que no, ver en qué se diferencian la reforma financiera y del comercio exterior que realizó Corea en 1964 y 1965 y la reforma que hizo Chile de 1975 a 1981, para ver por

qué una sigue mostrando resultados favorables y por qué en la otra, en 1982 se produce una caída del 12% del PIB.

En el campo teórico, con relación al primer tema de si debería ser abrupto o gradual el cambio de sistema, se han dado conclusiones que hoy día mantienen un cierto liderazgo, una cierta aceptación generalizada entre la profesión económica dedicada a este tema.

Una conclusión es que:

a) si no hay externalidades (sea si no hay circunstancias que afecten los mercados y que no pueden ser reflejadas adecuadamente en los precios).
b) si no hay límites en la cantidad de información que la gente tiene; y
c) si no hay costos de transacciones; no hay duda de que un cambio total inmediato es la solución, porque no hay costo de ajuste si una situación es buena y la otra no, debe darse de inmediato y en todos los frentes a la vez. Desgraciadamente pareciera que los modelos económicos que se enfrentan para estas cosas, deben considerar que hay externalidades, que hay limitaciones en la información y que hay costos de transacción.

En este caso, las conclusiones que pueden tener una cierta aprobación dentro de la profesión serían las siguientes: 1) El modelo al que se deben llegar modelo libre debe ser enunciado de inmediato. De que se tenga que ir gradualmente de un modelo distorsionado a uno libre, no se sigue que se le deba negar a los agentes económicos, el conocimiento desde ya del modelo al que se quiere llegar. Esto es importante para que las personas puedan planear sus actividades de hoy conociendo también el marco jurídico del futuro, que conozcan no sólo las reglas del juego del mercado distorsionado, sino también las del nuevo mercado libre, para que cada uno individualmente, pueda tener la mejor posibilidad de acertar en la forma de establecer sus actividades particulares. 2) El proceso, siendo gradual, debería permitir que el tiempo que dure esa gradualidad, sea suficiente para que permita la transferencia de la información de cómo se debe actuar en el nuevo marco que se le va a establecer a la economía. Salir de un marco distorsionado al igual que salir de uno libre, requiere volver a aprender cómo se trabaja en un marco diferente. 3) Se ha comprobado que si hay limitación en la cantidad de fondos externos disponibles, estas limitaciones usualmente afectan más la inversión que el consumo. Los gobiernos tienen un menor costo político si restringen el consumo de las generaciones futuras, que si restringen el consumo de las presentes y en esos casos se ha demostrado teóricamente que se debe ser gradual en el proceso de liberalización del comercio exterior.

Por otra parte, se puede demostrar que bajo ciertas condiciones (ausencia de ilusión monetaria, certidumbre, ausencia de costos de transacciones, expectativas de cambios proporcionales en los precios presentes y futuros), cambios en las variables monetarias no producen cambios en las variables reales, pues

no se afectan los precios relativos y al no afectarlos, no tiene por qué producir cambios en la eficiencia de la economía. Pero se ha llegado a concluir que cuando esos cambios en las variables nominales se dan por plazos fijos y cortos para de inmediato desaparecer, sí afectan las variables reales cuando hay limitaciones a los movimientos de capital. Esto tiene consecuencias para el período de liberalización, en cuanto obliga a analizar en ese tiempo también los cambios en las variables monetarias.

EL ORDEN DEL CAMBIO

No se puede dar un proceso de liberalización sin estabilización. Puede ser primero la estabilización o puede ser ésta coetánea a la liberalización, pero sería absurdo pensar en la liberalización de una economía que está desestabilizada. Los efectos negativos pueden ser mayores en una economía libre desestabilizada, que en una economía distorsionada desestabilizada.

En una economía restringida, las mismas distorsiones pueden estar ayudando a soportar el impuesto inflacionario, necesario para sanear las finanzas públicas. Dentro de este campo la experiencia del Cono Sur es muy llamativa, muy iluminadora. Argentina llevó a cabo liberalización del comercio exterior y del sector financiero, sin embargo, nunca pudo poner la casa en orden, nunca pudo poner las finanzas públicas en orden, lo cual hizo que aunque se fue abatiendo la tasa de inflación, ello fue muy lento, Argentina trató de llegar a un proceso en el cual utilizar el tipo de cambio como instrumento para abatir la tasa de inflación interna: si el tipo de cambio se devaluaba más lentamente de lo que la gente esperaba, se ajustan las expectativas y los precios internos de los bienes se inflan menos aceleradamente. Para ello usaron un tipo de cambio que bajara el ritmo de crecimiento de la inflación, un tipo de cambio flexible, ajustable, activo, que estaba preanunciado.

El público, al ver que no se habían puesto en orden las finanzas públicas, concluyó que la capacidad de mantener ese tipo de cambio era cero a largo plazo. El tipo de cambio activo que se estaba siguiendo fue disminuyendo la inflación durante un tiempo, hasta que la gente calculó que las reservas, a pesar de que habían crecido mucho y de que eran muchas, porque hubo un gran influjo de capital hacia el país, ya no soportarían una especulación masiva. Se ha desarrollado la teoría de la expectativa masiva, que consiste en explicar que hay un mínimo de Reservas tal, que los inversionistas privados pueden calcular que ya no tiene el Gobierno capacidad para soportar una especulación masiva y se rompe el sistema. Por ello, obtener estabilización primero es muy importante para que las políticas de liberalización puedan tener efecto.

Una vez lograda la estabilidad, se debe mantener. Si lograda la

estabilización ella se rompe cuando todavía se está en el proceso de liberalizar, se tendría un efecto negativo para las posibilidades de establecer un nuevo sistema económico. En el Uruguay, en la segunda mitad de la década de 1970, se realizó una liberalización de su sector financiero. No se realizó una liberalización del comercio exterior, pero sí una liberalización muy amplia en el sector financiero y se obtuvo la tasa de crecimiento más acelerada de 1975 a 1981, de los tres países del Cono Sur con experiencias de liberalización en esa época (Argentina, Chile, Uruguay).

Uruguay logró en 1976-1977 resolver sus problemas fiscales, llegando a que el déficit del sector público con respecto al PIB fuese menos del 1%. Sin embargo, en 1980 empezó a aflojarse la capacidad del Uruguay de sostener el equilibrio del sector público, empezó a aumentar el crecimiento del gasto público en términos reales y en 1981 el déficit llegó a un 12% del PIB. Ese mismo año se rompió la *"tablita"*, que era un sistema cambiario activo y preanunciado, utilizado como instrumento para combatir la inflación, parecido al de Argentina, que había durado más en Uruguay que en Argentina. La gente supo que Uruguay estaba de nuevo con un grave problema fiscal y que no iba a poder mantener la estabilidad de los precios. Al llegar a esta conclusión se dió, como en los otros países, una corrida desestabilizadora, especulativa, contra la moneda interna: se acabaron las reservas de Uruguay y se rompió el proceso de liberalización y de crecimiento que se venía dando.

En cuanto al orden de la liberalización en los distintos campos, parece existir una mayoría que opina que es mejor liberar primero el comercio exterior, seguir luego con la liberalización de los precios relativos internos, después con el sector financiero interno y terminar con la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Desde 1972, uno de los economistas que ha hecho más famosa la tesis de liberar sobre todo en el sector financiero, Ronald Mc Kinnon, había advertido que debería tenerse cuidado en la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos. Mc Kinnon señala que en el proceso de liberación de Corea, un serio problema se produjo por la liberalización de la cuenta de capital, por cuanto se dieron ingresos muy grandes de capital hacia el país, al hacerse positiva y grande la tasa de interés externa. Al hacerse muy atractiva Corea para las corrientes de capital, la tasa de cambio para el sector externo tiende a ser una tasa baja en términos reales. Sea que se revalúa la moneda local y los sectores exportadores pierden las ventajas obtenidas con la liberalización del comercio exterior: en lugar de darse un crecimiento de las exportaciones, se da un crecimiento del consumo de bienes no transables financiado por las grandes corrientes de ingresos del exterior. Aquí podemos de nuevo aplicar el dicho de Mundell, de que las cosas son exactamente lo contrario de lo que parecen: en un proceso de liberalización, el problema no es que venga poco capital hacia el

país sino mucho, porque se distorsionan los precios relativos de los bienes de exportación.

Hay dos liberalizaciones que claramente no deben hacerse anticipadamente. Primero, es la cuenta de capital de la balanza de pagos, la cual no debe liberalizarse totalmente, sino hasta que todos los otros objetivos estén totalmente cumplidos, el país bien estabilizado y trabajando dentro de un modelo en que los precios relativos nuevos ya se han establecido y los productores hayan dirigido sus esfuerzos, a los bienes de producción a los que los llaman estas nuevas órdenes.

Un segundo caso es el siguiente: imaginemos un país que produce alimentos para consumo interno y produce otro bien agrícola para exportar e imaginemos que tiene una restricción en el comercio exterior: aranceles altos que hacen más rentable producir bienes no transables y que los alimentos tienen precios controlados muy bajos, para asegurar el consumo en los mercados locales. En ese caso, si sin liberar el comercio exterior se liberan los precios de los alimentos, lo que se puede producir es que se dé una desviación de los factores que estaban produciendo bienes agrícolas exportables, hacia la producción de bienes agrícolas de consumo interno. Si ya había una distorsión en favor de la producción de consumo interno, al aumentar los precios de los alimentos, se hace más atractiva la producción para ese tipo de bienes y con eso se disminuyen aún más las exportaciones de los bienes en que ese país tiene ventaja comparativa. De manera que en esa situación, una liberación de los precios de esos artículos antes de liberar el comercio exterior, puede llevar a una asignación aún más mala de los factores de la producción. Estos son dos casos en que claramente está establecido un orden para la liberación.

Sin embargo, podría ser que convenga primero la liberalización financiera interna que la liberalización del comercio exterior, como fue el caso del Uruguay, en el cual se dieron resultados muy satisfactorios en cuanto a tasas de crecimiento.

EL CASO DE CHILE

El más conocido proceso de liberalización moderno es el de Chile. Creo que fue el más conocido porque probablemente los que más presumieron con el proceso que estaban llevando a cabo fueron los chilenos, lo cual hizo más dura la crítica a los problemas que enfrentaron.

El proceso se inició con un proceso de estabilización. Debe tomarse en cuenta que partió de una situación de tremenda inestabilidad: una tasa de inflación del 1000%, una situación de alto desempleo, exportaciones que habían caído fuertemente y serios problemas de desabastecimiento en todos los campos. El proceso estabilizador era sumamente importante y se llevó

adelante. Ya en 1977-78 el gobierno chileno tenía una situación de superávit en sus finanzas. En esa primera etapa se llevó a cabo la liberalización del comercio exterior y Chile llegó a establecer una tarifa uniforme para todos los bienes, excepto los automóviles y alguna otra pequeña cosa, del 10%. Llevó a cabo la liberalización del comercio exterior y tuvo resultados sumamente satisfactorios en el campo real. Sus exportaciones de productos no tradicionales, por ejemplo, crecieron a una tasa anual durante todo el período de 30% (si nuestras exportaciones no tradicionales y fuera del área centroamericana, crecieran tan aceleradamente, aumentaría en un 8% el promedio de las exportaciones, lo que nos llevaría en 1990 a haber salido de la crisis y recuperar el nivel de ingreso que teníamos en 1979).

Durante este período empezó una liberalización de los precios internos, en que se eliminaron sus controles y las restricciones cuantitativas. Las empresas que estaban en manos del gobierno se vendieron al sector privado y durante ese período se empezó la liberalización financiera: se vendieron los bancos que se habían estatizado en el gobierno de Allende.

Durante la primera época del proceso de liberación se produce una caída de la inflación de aquel 1.000% que tenía en el primero de los años, a un nivel de 30 ó 35%. Ya en este primer período hubo dos variables que señalaban grandes problemas en la economía. Una tasa de interés real del 40% (durante este primer período llegó a ser del 120%), señala una distorsión en la economía tan grande como una tasa de interés real negativa. ¿Qué proyectos se pueden realizar en cantidad interesante para que la producción crezca, que reditúen un 40% en términos reales? Sea que había una seria distorsión, un serio problema que estaba siendo señalado por la tasa de interés real. Un segundo elemento importante que señalaba la existencia de un problema serio en la economía, era la alta tasa de desempleo, que posteriormente, en 1980, llegó a disminuir a un 9 ó 10%, todavía se mantenía en estos períodos a niveles del 15%. Estas dos variables que se mantenían fuera de la norma de lo que uno usualmente espera, eran variables que debieron haber provocado una reacción pragmática. Lo cierto es que no hubo pragmatismo para ver esas señales y se siguió adelante sin prestarles mucha atención.

La medida del desempleo obviamente señalaba un problema con la tasa de salarios reales, que se encontraba indexada con la inflación y ante una inflación que estaba cayendo, la indexación de los salarios produce una tasa de crecimiento de los salarios nominales, mayor a la inflación. No sólo había salarios reales muy altos, sino crecientes.

Otro problema que se inició en Chile, tenía que ver con la tasa de interés real tan alta. Chile cuando empezó a vender sus bancos, lo hizo sin establecer reglas del juego adecuadas para controlar a los intermediarios financieros. Los intermediarios financieros actuaron sin mayor auditoría, sin control en cuanto

al monto de préstamos a una sola empresa, sin controles en cuanto a créditos a empresas afiliadas, o en cuanto a las posibilidades de inversión directa que podrían realizar, etc. En un mercado en el cual los depositantes tienen, como lo tenemos todos los países occidentales en los últimos 20 ó 30 años, una moral que no es la moral de los depositantes hasta la gran depresión, una moral que nos hace estar convencidos de que si a un Banco le va mal, el Estado va a intervenir para que los depositantes no pierdan sus depósitos, los depositantes no tienen interés en descontar el riesgo diferencial de diversas instituciones financieras y simplemente comparan la rentabilidad de colocar su dinero en el Banco A ó en el Banco B, porque no hay riesgo en ninguno de los dos. En el tanto sea esa la situación, los bancos pueden atraer depósitos simplemente aumentando la tasa de interés que le pagan a los depositantes. Se puede dar una espiral de intereses a los depositantes, para recibir cada vez más recursos con los cuales pagar más altos intereses. Esto por supuesto tendría límite en una economía cerrada, donde no hubiera ingreso de dinero externo, porque llega un momento en que no se puede seguir pidiendo prestado para pagar intereses porque no habría tanto volumen de dinero fuera de mecanismo o del sistema. Pero si hay apertura de la cuenta de capital y llegan recursos a la economía, éstos irán creando dinero adicional al convertirse las divisas en moneda local y esto hace que haya un aumento en la cantidad de recursos, para que este sistema pueda seguir operando. Pareciera que uno de los problemas fue la falta de contraloría bancaria sobre los balances de los bancos, sobre el tipo de operaciones que estaban realizando y que los bancos empezaron a hacerles préstamos a empresas afiliadas, que para poder seguir operando necesitaban más liquidez y para darles más liquidez, los bancos empezaron a aumentar la tasa nominal de interés sobre depósitos para poder mantener la centrifuga. Esta operación fue posible por la liberalización de la cuenta de capital que hizo que aumentaran grandemente los ingresos de capital. Chile, en 1982, había multiplicado por seis su deuda externa y casi todo ese aumento se produjo en deuda externa producida para el sector privado, que la atrajo porque la tasa de interés era muy alta.

Agrava el problema en 1979, que el gobierno decide usar el tipo de cambio para controlar la inflación que todavía se mantenía al 30 ó 35%. Se estableció una "*tablita*" que disminuía el valor del escudo chileno con respecto a las divisas, cada mes por menos que la inflación. Con ello se pretendía eliminar las expectativas de inflación de la economía. Doce meses después de iniciada esa política, fijaron el tipo de cambio en 30 escudos por dólar cuando la inflación era aún del 30%. Ese tipo de cambio fijo hacía que hubiera una revaluación de la tasa real de cambio, porque la tasa de inflación interna era del 30% y la externa andaba por 7 u 8%. Se hizo más atractivo aún el ingreso de capital. El capital externo se podía colocar a ganar altos intereses y luego

cambiarle a dólares a un tipo fijo llevándose las utilidades fuera. Era un negocio fabuloso, lo que hizo que aumentaran increíblemente los ingresos de capital. Ese aumento hizo que el tipo de cambio real aumentara muchísimo. Sea que los precios de los artículos para la venta local, crecieron muy rápido en comparación con los precios de los artículos transables (exportaciones e importaciones). El que los precios de los artículos no transables crecieran mucho más rápido que los precios de los transables, rompió toda la dinámica que tenía la liberalización del comercio exterior para el aumento de las exportaciones y lanzó la economía a producir para el mercado interno.

Adicionalmente, las ideas de que este proceso no podría durar para siempre y de que la distorsión de precios no era lógica, indujo a los consumidores a comprar de ocasión, de oportunidad. Se dió por ello una caída importante en el ahorro, medidos el ahorro y la inversión sin incluir las compras de bienes durables y se dió un incremento importantísimo del consumo de estos bienes. Chile acumula en esos años un inventario de automóviles y otros bienes durables muy moderno, porque las señales del mercado indicaban esas compras como muy rentables. Esas compras y el aumento del consumo importado de bienes duraderos, se financió con grandes ingresos de capital. Cuando se cierran las corrientes de capital extranjero frente a la crisis de otros mercados financieros latinoamericanos, por el gran crecimiento de la deuda externa, se cierra la centrífuga y Chile entra en la gran crisis del año 82, en la cual cae su PIB en un 12%, crisis de la cual todavía no ha podido salir y que llegó a desestabilizarlo y hacerlo perder muchos de los adelantos que había realizado.

CONCLUSIONES

¿Qué lecciones podemos sacar de estas disquisiciones teóricas y empíricas?

1). No se puede pensar en liberalizar la economía si no hay la fuerza para estabilizado. La estabilización requiere un proceso abrupto para romper las expectativas inflacionarias, poner en orden las finanzas públicas y eliminar el crecimiento excesivo de la oferta monetaria de una vez por todas. En el campo de la ortodoxia financiera y en el campo de la estabilidad no podemos ser gradualistas, debemos abruptamente cambiar las circunstancias para crear los nuevos modos de actuar en la economía estabilizada.

2). En cuanto a la aplicación de las medidas de liberalización en el campo de comercio exterior, en el sector financiero y en el campo de la relación entre sectores de la economía, debemos ser gradualistas.

3). Desde el inicio de la liberación, se debe señalar con claridad el modelo hacia el cual se quiere llegar y fijar el período durante el cual el proceso de liberalización se desarrollará automáticamente, para así crear ex-

pectativas de que sí se llevará a cabo la liberación. Se debe dar confianza en el compromiso de liberar, haciendo el proceso automático, con normas preestablecidas que no requieran acuerdos adicionales durante su realización.

4). Se debe ser pragmático durante el proceso de liberalizar y mantener el ojo abierto a todos los indicadores del mercado, para atacar los problemas que se vayan presentando.

5). Hay dos variables que requieren atención, importantes en el proceso de liberalización, para no hacer nugatorio el esfuerzo de llegar al esquema libre y más productivo: son la tasa real de salario y la tasa real de tipo de cambio. La una indica las posibilidades de empleo de la población y la otra las posibilidades de precios atractivos para la producción exportable. Si ellas actúan perversamente, se pierden las posibilidades de crecimiento vía exportaciones, vía la especialización y vía la división del trabajo.

Agosto 1985

CAMBIO ESTRUCTURAL: REFORMA FISCAL

INTRODUCCION

Generalmente se entiende por Sector Fiscal, el conjunto de dependencias del Gobierno Central, cuyos presupuestos forman parte del Presupuesto de la Nación. No obstante, en el presente análisis se hará frecuente referencia a las finanzas de los entes públicos descentralizados, porque en Costa Rica repercuten en forma decisiva sobre el Presupuesto Nacional, tanto por la cesión de ingresos que ha hecho el Fisco en su favor, como por las transferencias gubernamentales que reciben. Asimismo, el déficit de las instituciones públicas no bancarias ha absorbido montos crecientes del crédito bancario y en algunos casos, su financiamiento se traduce directamente en emisión del Banco Central.

De todas maneras, ya sea que se mire desde un punto de vista limitado -sólo el Gobierno Central- o desde un punto de vista más amplio -Gobierno Central y entes públicos descentralizados no bancarios-, el estado actual de las finanzas públicas costarricenses es sumamente grave.

Ahora bien, la crisis actual si bien más seria que las anteriores, no es sino una de las tantas que, con diferentes grados de intensidad y por períodos prolongados, ha sufrido el Fisco desde los inicios de la década de los años sesenta.

Es por eso que para referirme a las perspectivas del Sector Fiscal y las posibilidades futuras de acción en ese campo, considero necesario primero, analizar las causas de su comportamiento histórico y su relación con la evolución económica del país.

II. CAUSAS ESTRUCTURALES DEL PROBLEMA FISCAL

El faltante casi crónico de ingresos que ha caracterizado a las finanzas públicas costarricenses en las últimas dos décadas, está íntimamente relacionado con los cambios experimentados por nuestra estructura productiva durante ese mismo lapso. Y esos cambios son, a su vez, producto de la estrategia de desarrollo seguida.

En su conjunto, la política económica costarricense ha tenido como propósito fundamental el desarrollo de la industria manufacturera, mediante la sustitución de importaciones. Los principales instrumentos usados para lograrlo han sido: las Leyes de Protección Industrial [1], [2] y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)¹.

Estos instrumentos convirtieron en altamente rentable la producción de artículos industriales para el mercado local y el centroamericano y, en comparación, hicieron poco atractiva la producción de otros bienes y la destinada a otros mercados. A ello contribuye de manera directa el haber creado una zona libre de comercio para productos industriales, entre los cinco países centroamericanos², y la adopción de un arancel que grava fuertemente la importación de bienes manufacturados de consumo procedentes de fuera del área centroamericana, mientras se permite el ingreso prácticamente libre de impuestos de aduana a la materia prima y a los bienes de capital requeridos para su producción³.

Esos mismos instrumentos eximen del pago del impuesto sobre la renta a las ganancias que son reinvertidas en la misma empresa⁴.

Ahora bien, el haber operado por largos periodos de tiempo con una tasa de cambio fija y sobrevaluada ó con regímenes cambiados múltiples, sirvió de estímulo a las importaciones procedentes de Centro América y de insumos y bienes de capital de cualquier país, en los regímenes múltiples y desalentó las

1. La base legal de la estrategia de desarrollo industrial, dentro del MMCA, se encuentra en:

– Convenio de equiparación de Gravámenes a la Importación, 1º de Setiembre de 1959. Suscrito por Costa Rica en Julio de 1962.

– Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Diciembre de 1960. Suscrito por Costa Rica en Julio de 1962.

Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, 31 de Julio de 1962 y sus Protocolos. Tercer Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 12 de Julio de 1968.

2. Aunque formalmente existe libre comercio de casi todos los productos, de hecho no se da para los agropecuarios.

3. De hecho el arancel contempla gravámenes, relativamente bajos, a la importación de bienes intermedios y de capital, pero en la práctica las Leyes de Protección Industrial y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, exoneran del pago de esos impuestos a las empresas protegidas.

4. Excepción hecha de las empresas que se amparan a la Ley No. 5051.

exportaciones con destinos a terceros mercados, en los regímenes múltiples⁵.

De esta suerte, la producción manufacturera de bienes finales disfrutó durante la mayor parte del período de una protección efectiva sumamente elevada⁶, que se traduce en una rentabilidad privada de las inversiones, muy superior a su rentabilidad social. La discrepancia temporal entre el beneficio social y el privado de los activos localizados en la industria, se justifica teóricamente con el argumento de las industrias incipientes⁷. Sin embargo, debido a la estructura y alto nivel de los estímulos otorgados y a la estrechez del mercado centroamericano, la protección se ha perpetuado.

Esas circunstancias han dado lugar a un desarrollo industrial con características monopolísticas, muy dependiente de la importación de bienes intermedios y de capital, que funciona con un alto grado de capacidad física ociosa y cuya producción está lejos de poder competir en cuanto a costos y calidad en los mercados internacionales.

Pero además, el trato preferencial a la industria, al canalizar los recursos productivos hacia ella, retardó el crecimiento de los otros sectores económicos, en especial del agropecuario. Con el transcurso del tiempo se trató de atenuar esa situación, mediante el otorgamiento de subsidios a otras actividades, tales como el turismo, la producción de granos básicos y las exportaciones a nuevos mercados⁸. Dado el alto grado de protección de que goza la industria, el costo de fomentar esas otras actividades ha sido sumamente oneroso, con el agravante de que la naturaleza misma de los subsidios que estas últimas reciben, tampoco garantiza su eventual autosuficiencia.

Otra práctica que se asocia con la estrategia de sustitución de importaciones, es la de haber sobrecargado de impuestos a los salarios. Esto, unido a que mediante la exoneración de impuestos a la importación de maquinaria y equipo y del impuesto a la renta sobre la reinversión de utilidades, así como el

5. Cuando han operado regímenes múltiples de cambio, se obliga a los exportadores a países fuera del área centroamericana, a entregar sus divisas a un tipo de cambio relativamente bajo, para así suplir la demanda de divisas para importaciones prioritarias, dentro de las cuales se incluyen normalmente las de materias primas y bienes de capital y, por compromisos internacionales, los artículos procedentes de Centroamérica.

6. El concepto de protección efectiva se refiere al grado de aislamiento de la competencia externa que, gracias a medidas gubernamentales, tiene una determinada actividad. Se mide relacionando la diferencia entre el precio interno del producto foráneo y el de los insumos importados que esas medidas introducen. Si las demás cosas permanecen constantes, entre mayor sea la protección efectiva, más remunerativa tiende a ser la producción local en relación a la de artículos no protegidos.

7. Se considera que puede ser socialmente rentable dar protección temporal a aquellas actividades cuyos costos iniciales exceden a los del mercado mundial, pero tienden a caer conforme pasa el tiempo proceso de aprendizaje y conforme aumenta su escala de operación.

8. Crédito subsidiado, exención de impuestos, subsidios explícitos (CATS, CIEEX), precios mínimos acompañados de precios máximos, seguros de cosechas, etc.

cobro de tasas reales de interés artificialmente bajas hasta negativas a los préstamos para inversión, promovió el uso intensivo del capital y se hizo relativamente cara la adopción de técnicas de producción que generan empleo de mano de obra. Todo ello, a pesar de que en nuestro país el factor productivo relativamente más escaso es el capital y el más abundante la mano de obra.

En términos generales, tanto las medidas de protección a la industria manufacturera como las de estímulo a otras actividades, tienden a discriminar en contra de aquellas ramas de producción en que el país tiene, o puede fácilmente desarrollar, ventajas comparativas en el comercio internacional y, junto con los subsidios al capital, han dado lugar a una mecanización acelerada de gran parte de los procesos productivos.

Sin embargo, el ahorro interno se mantuvo bajo. El desestímulo a las actividades de mayor productividad no permitió al país generar excedentes de importancia. Ya esta pérdida de la capacidad real de ahorro, se debe agregar que, el expediente de subsidiar ciertas actividades mediante el cobro de tasas de interés artificialmente bajas, impidió al Sistema Bancario Nacional pagar, a su vez, tasas atractivas de interés y promover la canalización de ahorros por medio del sistema formal de intermediación. Por lo que durante el período analizado, la economía costarricense llegó a depender, en gran medida, del ahorro externo para financiar la inversión.

En resumen, la política económica vigente desde hace dos décadas, se refleja en una organización económica que hace un uso poco eficiente de los recursos productivos de que el país dispone y que, además, carece de un dinamismo propio para mejorar su eficiencia y de flexibilidad para adaptarse a los cambios que nos vienen del exterior.

Su impacto sobre las finanzas públicas se manifestó en dos formas: limitando la capacidad fiscal para captar ingresos e incrementando rápidamente sus egresos.

En primer término, el Fisco perdió su fuente principal de ingresos que hasta entonces lo fueron las importaciones, ya que la estructura de éstas varió en favor de los insumos y bienes de capital y en detrimento de los bienes finales de consumo. Desde entonces la mayor parte de las reformas impositivas han tratado de compensar esa pérdida, lo que ha resultado difícil debido a que las actividades con tratamiento fiscal preferencial no han disminuido, sino más bien aumentado, y las otras, que han soportado el costo de la protección, han ido paulatinamente perdiendo su capacidad contributiva.

En lo que respecta al gasto público, hay varios factores que determinan su alto crecimiento. Primero, al incrementarse la participación estatal en la actividad económica, el aparato administrativo se expandió consecutivamente y este proceso se retroalimenta, ya que al aumentar las regulaciones también aumentan las violaciones, y su control requiere de más personal, materiales, espacio físico, etc.

En segundo lugar, la estrategia de sustitución de importaciones lleva en sí mismo, el germen del desempleo de mano de obra, al incentivar la adopción de técnicas de producción intensivas en el uso del capital. Esto dio lugar a que el Estado se convirtiera en “*empleador residual*”, con el consiguiente impacto presupuestario.

Ahora bien, al perder dinamismo el modelo económico adoptado y no buscarse las causas últimas *de* ello, se autojustificó una mayor intervención estatal, ahora en la forma del Estado empresario. Se crearon entonces grandes empresas públicas, cuya principal contribución ha sido la de incrementar, aún más, el déficit del sector público.

En resumen, las finanzas públicas costarricenses, en general, y el Fisco en particular, han presentado déficits crecientes cuyo financiamiento inicial no presentó problemas inmediatos, pero cada vez se ha hecho más difícil. La colocación de bonos con el sector privado y el endeudamiento externo, fueron medios de financiamiento intensamente utilizados por el Gobierno Central y por otras instituciones públicas, hasta agotarlos y tener que recurrir, cada vez más, al crédito de los Bancos Comerciales y del Banco Central.

III. PERSPECTIVAS DEL SECTOR FISCAL

En este aparte, pretendo demostrar que las perspectivas del Sector Fiscal, dependen de la manera como se enfoque el problema y de las soluciones que consecuentemente se planteen.

Existen en mi criterio básicamente tres caminos a seguir:

1) Ignorar el problema y dejar que las tendencias actuales se mantengan. Esto significa que, a partir de su nivel actual, el gasto público siga creciendo rápidamente, mientras los ingresos corrientes lo harían a un ritmo bastante lento. Como consecuencia, el déficit fiscal continuaría expandiéndose y se financiaría con crédito bancario y, cada vez más, con emisión monetaria.

Estaríamos entonces en un proceso de inflación galopante, de estancamiento de los sectores productivos y empobrecimiento de la población. Ese proceso impediría que los ingresos corrientes del Fisco, pudieran mostrar aumentos de importancia, en términos reales, y simultáneamente, autojustifica un mayor gasto público creación de empleo, más programas sociales y una mayor participación estatal en las actividades productivas. Por todo lo cual, nuestro aparato productivo se haría cada vez menos eficiente.

2) Podríamos enfocar el problema desde un punto de vista coyuntural y consecuentemente, seguir una política ortodoxa de estabilización, como se ha hecho en el pasado.

Esto significa limitar el crecimiento del gasto público, de manera que temporalmente se logre reducir su nivel real y, en forma simultánea, crear

nuevos impuestos, incrementar las tasas de los ya existentes y aumentar el precio de los servicios públicos, con el fin de lograr expandir rápidamente los ingresos corrientes del Sector.

Se lograría así reducir el déficit fiscal y eliminar su financiamiento con emisión monetaria. No sería posible, ni política, ni socialmente, disminuir tan rápidamente el déficit del sector público como para reducir su dependencia del crédito bancario. Por lo tanto, si se desean eliminar las presiones inflacionarias dentro de la economía, el crédito al sector privado sería residual y, por lo tanto, tendría a disminuir en términos reales.

Es posible esperar, entonces, que disminuya aún más el ritmo de crecimiento económico, con el agravante de que se mantendrán intactas las causas estructurales del problema fiscal. La capacidad contributiva de los costarricenses seguiría siendo baja en tanto se mantenga la actual asignación de los recursos productivos, por lo que los ingresos corrientes del Fisco reasumirían su lento crecimiento y en cuanto se aflojen los controles sobre el gasto público, volveríamos a caer en otra crisis financiera similar o peor que la actual.

3) Situar el desequilibrio fiscal en su verdadera perspectiva y, por tanto, cambiar la estrategia de desarrollo, con el fin de conformar una organización económica que permita un mejor uso de los recursos productivos, dotada de un dinamismo propio que la conduzca progresivamente hacia una mayor eficiencia y flexibilidad para adaptarse a los cambios externos.

Esto requiere de un programa de estabilización como el descrito en 2), para lograr el equilibrio financiero de la economía costarricense en el corto plazo, pero además de reformas fundamentales en varios campos de la política económica, sobre todo en el financiero, en general, y el fiscal, en particular. Sin embargo, debido a la naturaleza del presente ensayo no entraré a analizar las reformas que, en mi criterio, es necesario impulsar a menos que guarden relación directa con la política fiscal.

A grandes rasgos, considero que los cambios de la política fiscal deben, en primer lugar, buscar la neutralidad tributaria con respecto a las diferentes actividades productivas y al uso de los factores de la producción, de manera que simultáneamente se dote al sistema impositivo de una mayor elasticidad e ingreso. Y, en segundo lugar, deben tratar de disminuir los efectos regresivos que la política actual ocasiona y que provienen tanto del destino que se da al gasto público, como de la forma en que se financia.

Para lograrlo propongo las siguientes medidas:

a) Reducir y uniformar los aranceles a las importaciones y eliminar las exoneraciones a su pago. Se podría considerar como meta una tarifa uniforme de 10% 20%, o sea, llegar a niveles de protección arancelaria similares a los del Mercado Común Europeo y de los Estados Unidos de Norte América.

Sería deseable tratar de llevar adelante esta reforma en el marco del Mercado Común Centroamericano, pero dada la inestabilidad política del Istmo de no lograrse un acuerdo rápido, Costa Rica debe adoptarla en forma unilateral.

Para alcanzar la meta propuesta y, simultáneamente permitir a las empresas establecidas que se adapten a las nuevas condiciones varíen sus líneas o técnicas de producción y penetren nuevos mercados con mayores volúmenes de producción y un mejor uso de su capacidad productiva los cambios se deben hacer en forma paulatina. Se podría comenzar con una reducción inicial que nos lleve a una tarifa máxima de 60% para todos los bienes finales de consumo, y luego se llegaría progresivamente a la meta fijada en un período de unos cuatro años, con disminuciones o aumentos, si es el caso para otro tipo de bienes ya de previo conocidas e iguales en cada uno de los años.

Los grupos industriales protegidos se pueden oponer con fuerza al cambio que los obliga a la competencia externa. Debe, sin embargo, quedar claro que las empresas establecidas no se verán obligadas a cerrar sus operaciones. Para su decisión de operar, las industrias sólo deben considerar sus costos variables y no los fijos. Esto les permitirá en casi todos los casos, poder continuar operando en un mercado más competitivo. Si el cambio se realiza dentro del MCCA, la ausencia de protección a las industrias de los otros países centroamericanos, permitirá que las locales se apoyen más en el mercado interno. Las inversiones de empresas transnacionales seguirán operando por el interés de esas mismas empresas. Es principalmente sobre la inversión nueva que esta reforma actuará, guiándola a empresas más eficientes.

Es más, como ya lo hemos visto, la actual estructura del MCCA ha llevado a la utilización de una tecnología productiva, que hace uso muy intenso del capital. Esto ha llevado a que exista una enorme capacidad instalada, sin uso, en fábricas que trabajan sólo un turno.

La reforma propuesta fomentará una utilización más intensa, más racional, de ese capital instalado, para poder competir con precios inferiores a los actuales, en mercados más competitivos. Ello no sólo redundará en mayor eficiencia productiva para la exportación, sino también en mejores precios para el consumidor costarricense.

b) Eliminar todo otro tratamiento fiscal discriminatorio en favor de algunas actividades productivas, ya sea que éste tome la forma de exoneraciones al pago de impuestos como las otorgadas al amparo de las leyes de protección industrial, sobre las utilidades de ciertas empresas o de subsidios directos concedidos con o sin aprobación legislativa como los otorgados a través de RECOPE y de recargos o diferenciales cambiarlos. Si bien esa debe ser la norma general, en el caso que la Asamblea Legislativa apruebe la

concesión de subsidios, su monto total debe ser incluido en el Presupuesto Nacional. De esta suerte existirá una mayor conciencia de su costo y año a año podrán ser revisados, evitando así que se conviertan en privilegios perpetuos.

c) Reducir y uniformar los impuestos a las exportaciones, como norma general, y mantener regímenes tributarios especiales solamente en el caso de aquellos bienes que por la naturaleza de sus mercados externos demanda muy inelástica, mercados sujetos a cuotas o por tratarse de recursos naturales no renovables, el país como un todo pueda beneficiarse de ellos.

Adicionalmente se debe eliminar todo tratamiento no fiscal que discrimine en contra de todas o algunas exportaciones, como ocurre con ciertos regímenes cambiarios.

ch) Disminuir el peso de los impuestos sobre las planillas y eliminar las exoneraciones de impuestos a la renta, que favorecen el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra. Estas acciones se deben complementar con otras medidas de carácter no fiscal, que ayuden a cerrar la brecha actual entre el costo social y el costo privado, del capital y el trabajo. En este sentido se debe evitar, por ejemplo, todo tratamiento cambiario que abarate artificialmente la importación de bienes de capital.

d) Simultáneamente, sin embargo, se deben revisar las tasas marginales del impuesto sobre renta de las empresas, con el objeto de no desalentar la nueva inversión.

e) Sustituir los anteriores gravámenes por impuestos al gasto, que no discrimine por origen de los productos, y por impuestos a la tierra que contribuyan a dar mayor movilidad a ese factor de la producción.

f) Durante el período de estabilización de la economía, ajustar las escalas del impuesto sobre la renta de acuerdo al crecimiento del índice de precios que se considere pertinente, con el objeto de evitar los efectos confiscatorios que en la actualidad presenta.

g) Implementar las reformas legales pertinentes para devolver a la Asamblea Legislativa sus atribuciones de crear o modificar impuestos. En el pasado, la Asamblea ha delegado esas y otras atribuciones que nuestra Constitución Política le asigna en forma exclusiva, por medios tales como la Ley de los Impuestos Selectivos de Consumo y modificaciones a los artículos 96 y 97 de la Ley Orgánica del Banco Central. La primera autoriza al Poder Ejecutivo para modificar las tasas de los

impuestos de consumo y los segundos permiten al Banco Central, con la aprobación del Consejo de Gobierno, imponer limitaciones cuantitativas y cualitativas a las importaciones mediante cuotas, prohibiciones o sobretasas cambiarias impuestos y también lo autorizan para operar con regímenes cambiarios múltiples.

Devolver al Congreso esas potestades e impedir que en el futuro pueda delegarlas, constituye la única forma de garantizar una efectiva acción de control de la representación popular sobre el monto de los impuestos y de asegurar, a empresarios y consumidores, continuidad en las reglas de juego fundamentales, que guían su comportamiento en el campo económico.

h) Trasladar al usuario directo el costo de los servicios estatales y, sólo por excepción, permitir que se financien en forma colectiva. El adoptar esta norma obligaría a revisar y justificar las excepciones, que en este momento incluyen una serie de servicios no esenciales, cuyos usuarios principales son las personas de más alto ingreso, actual o potencial, y que imprimen un sesgo fuertemente regresivo al gasto público.

Entre los casos más conspicuos de ese tipo de servicio, están la educación superior estatal y los espectáculos teatrales y sinfónicos. En los dos últimos casos, los principales beneficiarios son personas capaces por su nivel actual de ingreso, de financiar totalmente su costo y en el primero, lo son aquellos jóvenes que, por la formación que reciben, pasarán en su edad adulta a formar parte de los estratos superiores de ingreso de la comunidad costarricense.

Para simultáneamente eliminar la regresividad implícita en el actual financiamiento de la educación superior estatal y mantener el principio de la igualdad de oportunidades, propongo fortalecer y extender el sistema de préstamos para la educación (CONAPE), mediante el traslado de la actual subvención gubernamental en forma declinante a través del tiempo, conforme el sistema se torne autosuficiente.

Además, el cobro de los servicios públicos a su verdadero costo hará disminuir su demanda, permitirá racionalizar el empleo de los recursos públicos, y convertirá a los usuarios en directos interesados en la eficiencia y eficacia de los entes que les brindan los servicios, pues ellos serían los que correrían con el costo de la ineficiencia.

Para ayudar a los usuarios en su función contralora, propongo convertir al Servicio Nacional de Electricidad, en un ente regulador de los servicios públicos, que no sólo apruebe las tarifas, sino que además tenga función contralora sobre la forma de llevar a cabo la prestación de esos servicios.

Con esa última medida también se pretende asegurar que los usuarios no se vean sometidos al cobro de tarifas que, como en el caso actual de RECOPE, en buena parte constituyen verdaderos "*impuestos ocultos*", que han servido

para financiar desde equipos de fútbol, hasta el Programa de Granos Básicos y subsidios al transporte remunerado de personas y a la pesca, sin que el financiamiento ni su destino, hayan sido previamente aprobados por la Asamblea Legislativa.

i) Fijar límites permanentes al financiamiento que el Sistema Bancario pueda otorgar al Sector Público. Ello con el propósito de impedir que ese Sector pueda seguir compitiendo con obvia ventaja por los fondos prestables disponibles con las actividades productivas privadas y que el gasto público se financie con emisión del Banco Central.

Considero esa medida de tanta importancia que, para garantizar su efectivo cumplimiento, se debería introducir como parte de un Capítulo de Garantías Económicas en nuestra Constitución Política. (Véase pág. 297 de este libro). En conjunto, el Capítulo de Garantías Económicas tendría por objeto asegurar a los costarricenses el acceso pleno al producto de su trabajo ya los beneficios del progreso, al impedir que éstos les sean birlados por la acción del Estado.

En el caso concreto del financiamiento bancario al Sector Público, la experiencia de otros países y la costarricense en los últimos tiempos, demuestran que la voracidad estatal puede limitar seriamente el desarrollo de la producción y minar drásticamente, por medio del impuesto inflacionario, la capacidad de compra de los ingresos. Todo ello sin que, hasta el momento, exista ningún medio legal de proteger a los ciudadanos contra esa eventualidad.

j) Limitar también en forma permanente el crecimiento del gasto del Sector Público, incluyendo las instituciones públicas y las empresas no financieras del Estado.

Esta medida es complemento indispensable de la anteriormente propuesta y, por lo tanto, se debe incluir también como parte del Capítulo de Garantías Económicas.

En este caso, se podría fijar como límite máximo a la expansión del gasto, la tasa de crecimiento nominal del Producto Interno Bruto del período fiscal anterior. Con la salvedad de que si la tasa de inflación superare, digamos, el 8% anual o cualquier otra tasa que se considere compatible con la estabilidad interna de los precios, dada la inflación externa, el crecimiento del gasto público debería reducirse en un 50% de la diferencia entre la tasa de inflación y el 8%. Para tales efectos, la tasa de inflación sería la diferencia entre el crecimiento nominal y real del Producto Interno Bruto.

Esta medida, aparte de contribuir a resolver el crónico problema fiscal, obligaría a las instituciones que conforman el Sector Público, a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos que la comunidad pone a su disposición,

como medio de expandir la cobertura de sus servicios más allá del límite fijado.

k) Eliminar las subvenciones que el Gobierno Central otorga a las otras entidades públicas, con el fin de obligarlas a vender sus servicios.

l) Poner a la venta las empresas que operan bajo el control de CODESA y cerrar aquellas que no se pueden vender. Regular, asimismo, cuidadosamente las actividades de CODESA, de suerte que sólo pueda realizar inversiones si cuenta con recursos propios, y no con crédito, y que su participación en nuevas empresas sea siempre minoritaria.

Poner a la venta la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y abrir a la competencia el mercado de los energéticos.

ll) También se puede lograr una mayor eficiencia y eliminar duplicidades en la administración pública, si se busca realizar mediante concesiones o contratos con empresas privadas, todas aquellas actividades que resulten así menos costosas que cuando directamente son ejecutadas por entes públicos. Ahora bien, si en esos casos y en los de licitaciones públicas, se da preferencia a aquellas empresas que ocupen empleados públicos para realizar las obras en cuestión, se podría ir simultáneamente disminuyendo la fronda burocrática sin aumentar el desempleo.

m) Eliminar de una vez por todas la *inflexibilidad* del gasto público. En gran medida, esa inflexibilidad proviene de leyes que asignan un destino específico a los ingresos tributarios y que, por lo tanto, rompen con el principio de Caja Única. Sin embargo, esas leyes son susceptibles de ser derogadas por otra ley, específicamente por Ley de Presupuesto del año en cuestión.

n) También con el objeto de reforzar el principio de Caja Única, considero imprescindible eliminar la práctica de financiar gastos públicos con fondos especiales que no se incluyen dentro del Presupuesto Nacional. Me refiero, concretamente, a casos tales como el programa de Asignaciones Familiares y el fondo constituido con el 1% de los presupuestos de las instituciones autónomas que maneja el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)

IV. CONCLUSIONES

A la par de medidas como las que he señalado para enfrentar la situación fiscal, debe por supuesto insistirse en dos aspectos fundamentales, uno tocante

al gasto y otro a los ingresos.

Respecto al gasto, sólo se logrará eficiencia en la utilización de los recursos en el tanto en que los más altos dirigentes del Gobierno, den ejemplo de sencillez, apego a la seriedad y dedicación, para remediar la corrupción y reivindicar con su ejemplo, la fibra moral y los valores personales de todos los empleados públicos. Para ello deben los gobernantes dirigir el Estado con recato y austeridad, con plena conciencia de la limitación de los recursos físicos y de sus dotes intelectuales y devolver al Gobierno su función educativa, en el ejemplo.

En lo tocante a los ingresos, urge mejorar y modernizar los procedimientos para la determinación de los tributos y su efectivo cobro. No puede el país simplemente continuar elevando las tasas de los impuestos por su propia incapacidad de hacerlos efectivos. Esa ruta sólo conduce, como ha ocurrido en otras naciones, a hacer cada día más odioso el pago de los impuestos por la injusticia que siente el individuo que los paga, a extender la economía negra que funciona a base de evadir los tributos ya desalentar la inversión de quienes hacen su cálculo de rentabilidad con base en las altas tarifas tributarias que se van estableciendo.

Si se adopta frente al problema fiscal una visión de largo plazo, se puede tener como objetivo su solución permanente y una estructura fiscal compatible con una pauta de crecimiento, que asegure una utilización eficiente de los factores de la producción.

He tratado de señalar las características principales de una solución de este tipo, y sobra por supuesto insistir en que la consecuencia de una acción tal, sería un proceso de desarrollo mucho más acelerado y dinámico, que permitiría contar con un pastel de mayor tamaño, para enfrentar los problemas de justicia social, de participación política y de superación individual, que constituyen los objetivos fundamentales de nuestra sociedad costarricense.

Marzo 1982

EL SECTOR INDUSTRIAL ANTE EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Fl aporte del sector industrial al desarrollo costarricense, es innegable y firme. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos de divulgación que se han hecho, no ha sido aún suficientemente aquilatado por todos los costarricenses.

En un cierto sentido, industrialización es desarrollo. Industrialización es incremento de la división del trabajo y aumento de la capitalización para que la productividad del trabajo también aumente y en consecuencia mejoren los niveles de ingreso familiar y de bienestar. Aparte de los índices económicos que podríamos enumerar y que demuestran la aportación de la Industria, existe un factor que ha tenido efectos muy importantes en el resto de la economía: el conocimiento progresivo de los componentes y problemas que se presentan en el mismo proceso productivo para su permanente mejoramiento. Me atrevo a señalar que si se hiciera un estudio sociológico a profundidad, podríamos incluso demostrar que el gran crecimiento en la productividad en el campo del café, por enumerar uno, surge del ejemplo del estilo administrativo creado por las empresas industriales establecidas en el país.

Por supuesto, todos estos logros no nos dan pie para quedarnos tranquilos frente al proceso de industrialización. No podemos pensar que simplemente basta repetir lo hecho hasta ahora para lograr en el futuro un crecimiento adecuado de la Industria y una contribución suficiente del sector al resto de la economía costarricense.

Por eso quiero plantear algunas ideas con respecto al desarrollo industrial futuro que Costa Rica necesita. En primer lugar debemos ampliar la base local para el sector industrial.

Ciertamente tenemos serios problemas de demanda en el Mercado Común Centroamericano, consecuencia de una crisis generalizada no solo en la región

sino también, en toda la América Latina.

Una crisis que ha disminuido el poder de demanda, el poder de compra de los consumidores y que en Centroamérica se ha agravado por enormes problemas políticos y bélicos que limitan las posibilidades de expansión del sector industrial en nuestro Istmo. Sin embargo, constituiría un grave error olvidarnos de la base de apoyo al sector industrial que significa el Mercado Común Centroamericano.

En años anteriores, cuando se trataba de mantener el Mercado Común Centroamericano totalmente aislado y cerrado, como único predio de acción de la Industria Costarricense, ustedes me escucharon, en la propia Cámara de Industrias, compartir ideas distintas y señalar mi opinión de que deberíamos ir a un proceso de apertura y de incorporación a los mercados mundiales. Sigo manteniendo esa tesis, pero creo que es un error olvidarse de los logros hasta el momento y que, con todas sus dificultades, sigue constituyendo una base importante para la producción de artículos no sólo de los no transables sino también de productos sujetos al Mercado Mundial. Puede constituir este Mercado Centroamericano un importante medio de prueba y de mejoramiento de capacidades productivas y a la vez, un medio muy eficiente para el crecimiento y el desarrollo sobre todo inicial de la pequeña y mediana Industria.

Tenemos que tomar medidas para lograr una reactivación y una mejora en este Mercado regional que sirve de esa manera de base y apoyo a los esfuerzos de aumento de la exportación industrial y permite la apertura de la economía costarricense hacia los mercados mundiales.

Uno de los viejos problemas del Mercado Común que nace con el Mercado Común mismo, es el problema de la constante acción y represalia entre gobiernos, burlando el espíritu y la letra de los tratados centroamericanos, sometiendo a constantes negociaciones a los particulares y haciendo que el marco de referencia dentro del cual se desenvuelven sea muy poco conocido, muy poco claro y muy poco fijo. Ante cualquier tipo de medida, determinado gobierno cerraba el comercio incluso a algunos artículos. El otro país, al que se le cerraba el comercio, tomaba una represalia y lo cerraba a su vez a otros artículos. Esto provocó una constante disminución en el desarrollo de las corrientes comerciales dentro del área.

Una idea que propuse allá por 1968 y que desdichadamente nunca volvió a analizarse con posterioridad en Centroamérica, sigue teniendo validez para lograr reglas de juego más claras y de esta manera, una mayor seguridad en las líneas de intercambio entre los países centroamericanos: **El establecimiento de una Corte Centroamericana de comercio.** En esta Corte los particulares podrían demandar a los gobiernos al propio o a los ajenos dentro de la región en relación al incumplimiento de los tratados que dan origen al libre intercambio comercial.

Considero que ésta sería la Institución jurídica más importante a desarrollar en Centroamérica para lograr una reactivación del Mercado Común en sus intercambios comerciales y considero que esa reactivación se puede lograr pese a los problemas bélicos y a los problemas de la crisis económica actual. Centroamérica constituye un mercado donde hay necesidad de consumo de alimentos, de vestuario, de una gran cantidad de bienes que de alguna manera y en algún lugar tienen que producirse y que nos dan espacio para el crecimiento de la base local desde la cual podamos continuar el despegue hacia la incorporación más efectiva a los mercados mundiales.

Otro de los problemas importantes que ha causado la disminución del comercio en Centroamérica es el problema de los pagos y creo que aquí deberíamos establecer una regla muy sencilla. ¿Qué sucede con las importaciones de El Salvador a los Estados Unidos o de El Salvador a Alemania o al Japón?: se transan en moneda dura y se pagan en moneda dura y se pagan porque son necesarias.

Creo que deberíamos aprender que el sistema de pagos internacionales más común y más sencillo, a través de transar en monedas duras, nos lleva a resolver el problema de pagos. El sistema podría complementarse con algunas relaciones de trueque permitidas por las regulaciones cambiarias de los distintos países. De esta manera eliminaríamos el problema de la acumulación de deuda de los otros países hacia Costa Rica, a la vez que no impediríamos el desarrollo comercial como hoy día se impide para evitar el crecimiento de la deuda.

También el mercado costarricense es parte importante de la base local para el sector industrial y es necesario hacer posible que esa base de mercado nacional constituya cada día más una posibilidad de fortalecimiento para la apertura del desarrollo industrial costarricense hacia terceros mercados.

En este campo considero que es fundamental la eliminación de las distorsiones que de muy distintas maneras afectan los costos de la producción industrial y limitan las posibilidades competitivas de los industriales nacionales, por eficientes que estos quieran ser.

Creo que es igualmente importante lograr la disminución de la tasa real de interés, para lo cual se requiere el control de la inflación, la disminución fuerte y sustancial de la misma, y el aumento de la competencia entre los intermediarios financieros. La disminución en las tasas de interés real, sobre todo las activas que son el costo de la inversión, tenemos que compensarla para que no cree un problema en cuanto a la generación de ahorro nacional, ahorro del que vamos a depender cada vez más. Tenemos que lograr que nuestro país aumente el porcentaje del ahorro nacional.

Para ello son muy importantes medidas en tres campos. En primer lugar, medidas que aseguren las reglas del juego por períodos más prolongados, con

lo cual se vuelvan más atractivas la inversión y el ahorro, o sea la posposición del consumo para el futuro. En segundo lugar, el desarrollo de un mercado accionario que permita que parte del ahorro primario se dirija directamente al mercado de riesgo y no sólo al mercado crediticio. En tercer lugar, se necesita establecer un seguro de riesgo político pagadero por los reaseguradores en el exterior, en favor de nacionales de países que no tengan sistemas de seguro de riesgo político y también en favor del regreso al país de capitales que hayan salido. Este seguro es indispensable para eliminar los problemas que nos ocasiona nuestro vecindario centroamericano.

Para el fortalecimiento del mercado interno es urgente también tomar medidas de desregulación. Cuando se conversa con personas que desean realizar algún tipo de actividad, la queja constante que escuchamos es el problema del exceso de regulación interna que existe. Esto lleva a que se escojan otros países para realizar las inversiones por las enormes dificultades que ocasiona el nivel excesivo de regulación que existe en Costa Rica.

La consolidación del mercado base tiene como objetivo lograr una mayor apertura al mercado mundial. Nuestros industriales ya han venido mostrando una enorme capacidad para realizar esta apertura, pero tenemos que lograr una mejora de esa capacidad. Tenemos que ayudar además al pequeño y al mediano industrial para quienes la colocación directa de sus productos en el exterior se vuelve, por los costos que conlleva, totalmente imposible. Algunas experiencias han venido tratando de resolver problemas en este campo, pero hasta la fecha los resultados han sido muy pobres.

Veo con entusiasmo cómo en campos especializados van surgiendo cada día nuevos organismos exportadores, no en términos generales, para todas las cosas, sino más bien como entes especializados en ciertos tipos de producto. Incluso he podido ver en algunos casos experiencias muy importantes de exportación en las cuales un número de hasta 15 ó 20 pequeños industriales colaboran en la conformación entre todos ellos de un producto final que posteriormente se exporta. Lo he visto en el caso de productos de madera, entre empresas y talleres realmente pequeños, que pudieron con éxito enfrentar algunas demandas y buscar algunas posibilidades de mercado en los mercados mundiales.

Todo esto nos lleva al tema del cambio estructural y de la apertura de la economía. Las razones y la estrategia las he explicado en muchas ocasiones. Para lograr el cambio estructural es imprescindible la gradualidad, que no significa dejar de hacer o posponer la toma de decisiones. Significa tomar desde un determinado momento del tiempo las decisiones que se irán haciendo efectivas en el transcurso de los años.

Esto constituye lo que he venido llamando la característica de automaticidad. Debe haber gradualidad en el establecimiento del cambio estructural y

del ajuste para que los costos y los beneficios privados correspondan con costos y beneficios sociales. Debe haber automaticidad para que el ajuste sea previsible, creíble y posible, pero, al mismo tiempo debe actuarse en un campo de globalidad afectando también la eliminación de las distorsiones que el sector público, el sector financiero y las relaciones entre sectores productivos imponen a la economía. No puede hacerse un cambio estructural que únicamente pese sobre uno de los sectores de la economía nacional.

Es necesario también en esa estrategia un criterio de compensación, que en mucho tiene que ver con el establecimiento de una adecuada reconversión industrial. Hay que utilizar parte importante de los recursos disponibles que los organismos financieros internacionales pueden generar para financiar el cambio de la maquinaria y la puesta en marcha de la nueva tecnología que, en muchos campos, es imprescindible para poder competir con eficiencia en los mercados mundiales. Incluso, en ese aspecto de compensación también he señalado que es necesario proporcionar en algunos casos ayudas sustanciales y no recuperables para algunos pequeños agricultores, pequeños industriales o talleres que requieran esa ayuda para mantener su modo de vida durante el período del cambio.

Este es un principio universal. Lester Thurow en **La Sociedad que Suma Cero** al referirse a los Estados Unidos y a la necesidad de cambios en ese país para compensar los diferenciales de productividad con Japón y con algunas naciones de Europa, dice en las conclusiones una frase que me parece trascendental: *"Cuando los sacrificios se necesitan en una sociedad democrática, la equidad es la clave. Cada persona debe sentir que cada uno de los demás está llevando a su cargo una porción justa de los costos"*.

Aquí es donde las ideas de compensación para los muy pequeños se vuelven indispensables, a mi modo de ver, para lograr el éxito en el proceso de cambio.

Otro de los criterios de la estrategia del cambio es la **uniformidad**, para lograr la mayor neutralidad posible de las medidas económicas nuevas que se van estableciendo y para no distorsionar de nuevo entre sectores. Todos estos elementos nos darán la **credibilidad** que es indispensable para obtener una base política de manera que todas las personas sigamos el nuevo esquema que se esté desarrollando.

Para concluir, quisiera referirme a un último aspecto que me parece de igual importancia que el punto de **la base de mercado local** o el de la apertura a la economía mundial, tratados anteriormente. Es el objetivo de la participación y solidaridad entre la administración y los trabajadores.

Una de las razones importantes que ha permitido al Japón resistir cambios tan fuertes como la devaluación del dólar, y mantenerse activo con una relación de comercio internacional muy favorable, y con tasas de crecimiento

adecuadas, ha sido un sistema muy flexible de relación con los trabajadores. En este sistema una parte importante del ingreso del trabajador no viene dada por una suma fija de salario, sino que se relaciona con una participación en los resultados de las empresas. Eso produce a la vez resultados macroeconómicos y microeconómicos importantes. Establece la relación de que el bienestar del trabajador se incrementa con los beneficios de la empresa; establece relaciones mucho más armoniosas en el trabajo y promueve incluso un cambio importante: que menos administradores y más técnicos y trabajadores participen en la toma de decisiones en un verdadero sistema de participación.

Al respecto, he venido propiciando la Ley de Participación de los Trabajadores en el Capital de las Empresas (Véase Pág. 83 de este libro) que ayudaría mucho en este camino para el desarrollo futuro de la industria costarricense. Desarrollo futuro en el cual, estoy seguro, seremos capaces de utilizar el enorme y valioso legado, la herencia cultural que tenemos de democracia, educación, estado de derecho y garantías sociales. Esas bases fundamentales de nuestro ser costarricense nos ponen en condición de enorme ventaja sobre la gran mayoría de naciones subdesarrolladas del mundo y nos obligan a lograr el desarrollo que aún no tenemos. Uniéndolos podemos lograr un cambio institucional en el que a base de mayor participación de todas las personas en la toma de todas las decisiones, a base de una mayor flexibilidad en las estructuras económicas, sociales y culturales de nuestra sociedad, a base de una mayor aceptación de los principios de tecnificación, a base de un crecimiento de los esquemas competitivos que eliminen los privilegios, y a base aún de darle mayor peso al sistema disensivo, logremos el objetivo que todos requerimos: que el sector industrial sea una parte muy importante de los esfuerzos costarricenses que aseguren nuestro progreso para salir de la pobreza mediante la creación de riqueza.

Agosto 1987

EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LOS PROCESOS DE PRIVATIZACION

INTRODUCCION

Al abordar el tema de las políticas de liberalización económica y privatización, lo primero que habría que plantear es cómo se definen cada uno de esos procesos y si son compatibles entre ellos o necesarios uno para el otro.

La liberalización económica trata de eliminar distorsiones en el funcionamiento del sistema de mercado, introducidas por la intervención estatal, reflejadas en los precios y costos de los artículos que se producen en el mercado y que estén llevando a esa economía fuera de su pauta de crecimiento con eficiencia económica

¿Por qué es necesario liberar la economía? En primer lugar, para buscar un sistema más competitivo, donde el costo privado (la forma como en la contabilidad de las empresas una determinada forma de producción y compra de servicios se reflejan como un costo), tenga la mayor relación posible con el costo social, que es el costo de oportunidad, o sea lo que puede dejar de producir la economía por utilizar aquellos recursos en la producción del bien de esa empresa y no en la de otros bienes.

Cuando hablamos de eficiencia lo que estamos buscando es eso: cambios que nos lleven a una mayor concordancia entre la medición privada de costos, precios de venta y rentabilidad, y la medición social que pudiéramos hacer de estos mismos factores de las actividades de producción.

La liberalización no tiene necesariamente que ver con privatización, esto es con quién sea el dueño de los factores de la producción. Al hablar de liberalización estamos pensando más en un concepto orgánico, que incluye cambios de regulaciones que atañen al comportamiento de las empresas, de los

individuos y las asociaciones voluntarias privadas que trabajan en el mercado y no tanto o no siempre en cambios relacionados con acciones que el Estado esté ejecutando de una manera directa, por medio de organizaciones propias.

En el análisis de las necesidades de la liberalización es importante fijarse en esta comparación de los costos de producción privada, los costos de producción públicos, las rentabilidades privadas y las rentabilidades públicas. Pero esto no reviste importancia únicamente en relación con alguna empresa determinada o proyecto específico de producción sino que, muy a menudo, interesa la liberalización porque se relaciona con los costos de los factores de producción. Los costos relativos de los factores de la producción se ven afectados por las intervenciones estatales en la economía, que pueden adoptar la utilización de tecnologías ineficientes o inapropiadas para una determinada sociedad en un momento específico.

Entonces no sólo tiene que ver con la relación de los costos de producción para una empresa específica en una línea de producción concreta, sino también con las distorsiones existentes entre el precio relativo del trabajo, el capital, el alquiler de la tierra, etc.

LIBERALIZACION

En concomitancia con la interrelación de estos factores, es necesario hacer una distinción entre cuatro campos en que generalmente se plantean los procesos de liberalización: uno es el proceso de la liberalización del comercio exterior, que básicamente busca la integración de la economía interna con la economía mundial, así como una mayor concordancia entre los esquemas de precios internos y los esquemas de precios del mercado mundial.

Un segundo campo es el de la liberalización en el mercado financiero, donde usualmente lo que se busca es eliminar la represión financiera que se esté dando en la sociedad y que esté eliminando las posibilidades de la utilización más eficiente de las corrientes del ahorro y de la disminución de los costos de intermediación financiera.

Un tercer campo es la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos, o sea lo que atarte a las transacciones de capital, préstamos, donaciones, etc., en la balanza de capital.

Y, finalmente, hablamos de procesos de liberalización con respecto a sectores de una misma economía, que tienen que ver con los precios relativos de la producción del sector agrícola con respecto al sector industrial, o entre otros sectores.

OBJETIVOS

Los efectos buscados con esos procesos de liberalización son, en primer lugar, en el caso de Costa Rica, aumentar la rentabilidad de las actividades de exportación, hacer más atractivos los procesos de ahorro para poder acrecentar su volumen, disminuir el costo de intermediación financiera y las tasas de interés reales internas, con el propósito de lograr un mayor estímulo para la inversión, así como un crecimiento de ésta, dentro de un esquema productivo más eficiente.

La liberalización no es un proceso para saltar de una situación de producción a otra, sino que es en buena parte un recurso técnico para estructurar una sociedad que sea más dinámica, porque al introducir elementos competitivos y de mayor correspondencia entre costos sociales y costos privados, se va a permitir mayor posibilidad de innovación, de cambio, de generación de nuevas actividades, de adaptación de cosas nuevas desarrolladas en el exterior, con lo cual la pauta de crecimiento va a estar no sólo a un nivel más alto, sino que va a tener una pendiente también más alta. El objetivo es dar un salto inicial durante el proceso de cambio y de adaptación de la liberalización, y que después va a tender hacia una tasa de crecimiento sostenida más alta para la economía.

En el campo social se buscan niveles más altos de empleo y el aumento de la producción reflejado en niveles más altos de consumo.

En muchos casos la liberalización financiera nos puede dar la liberalización del comercio exterior, un aumento directo de los salarios reales al bajar los costos de los artículos que forman parte del consumo de las familias y esto, aunado a una tasa superior de crecimiento, nos llevaría a una mayor generación de ingresos fiscales con las mismas tasas de imposición y, por lo tanto, una mayor posibilidad de inversión y realización en el campo social.

Y en el campo político, el elemento más importante es que se elimina la dependencia entre las unidades individuales, las personas y el Estado. Cuanto menos intervención haya, cuanto más uniforme sea la intervención; cuanto más generalizadas estén las reglas y más automáticos sean los procesos de transformación de esa economía, menor será el poder del gobernante sobre quien produce. Y al tener menor poder sobre el que produce se va a dar en el campo político un fenómeno importante: mayor libertad, mayor posibilidad de democracia y una actuación más autónoma por parte de los miembros de la sociedad, que se verían menos compelidos a dedicar su tiempo a calentar las sillas de los despachos ministeriales, como es usualmente el caso en los países latinoamericanos, en lugar de hacer eficientes los procesos de sus plantas.

Actualmente la rentabilidad de una buena negociación con el gobierno es

mucho más alta que cualquier otra que se pudiera obtener internamente y al cambiar eso se mejora la eficiencia dentro de las normas de las que se partía.

Todo esto significa que el aspecto fundamental de un proceso de liberalización es producir eficiencia económica, mayor crecimiento, mejoras sociales y todo esto con un aumento de libertad, la cual creo y espero, que siga siendo un valor compartido por todos; aunque a veces esta suerte se ponga en duda.

PRIVATIZACION

La otra línea de acción, la línea de privatización se orienta a tratar de disminuir las acciones que realiza directamente el Estado y a transferirlas a cualquier tipo de organizaciones del sector privado, sean éstas empresas comerciales, cooperativas comunitarias, personales, etc.

MECANISMOS

Hay muchos mecanismos a través de los cuales se puede llegar a la privatización. Uno de ellos es eliminando una acción que está siendo realizada por el Estado, por ejemplo cerrando el negocio, la institución o la empresa y esperar que el mercado, las personas o la sociedad decidan si hacen o no esa acción.

Ese es un camino muy poco frecuente, por cierto, en la práctica de las democracias. El camino más usual es la venta de activos o de acciones de compañías del Estado a sectores privados y aquí entra en juego una serie de condiciones. Una de ellas es la venta y sobre ésta hay que plantearse varias situaciones y decidir sobre ellas. Tales como, ¿a qué grupos se realiza la venta?, ¿es a un pequeño grupo o a una gran cantidad de personas? Por ejemplo, en los procesos de privatización que se han estado llevando a cabo en Inglaterra, le han conferido una importancia muy grande a la cantidad de personas en las que se puedan colocar las acciones. Han habido casos en que a más de dos millones de personas se les ha dado la oportunidad para que participen en la compra de acciones de una de las muchas empresas que en estos últimos años han privatizado en Inglaterra.

Ellos le han dado más importancia a esto que a maximizar el monto de ingreso del Estado por la venta de sus activos; les ha parecido mucho más importante lograr que gran cantidad de personas, con interés en este proceso de privatización, entren en los mercados de acciones de empresas anónimas para que ellas puedan disfrutar de la condición de propietarios.

Otro procedimiento de privatización consiste en otorgar la administración de una determinada institución a organizaciones privadas, sin tener necesaria-

mente que transferirle los activos. Una forma de hacerlo podría ser alquilándola. Hace varios años oí decir a alguien en Costa Rica, que una posibilidad era aplicar un modelo similar al que Milton Friedman recomendó hace muchos años en Yugoslavia, el cual procura que grupos de empleados alquilen y manejen ciertas empresas del Estado. No parece que el resultado fuera bueno porque se trató de maximizar la planilla y no precisamente el beneficio, y eso tuvo resultados poco convenientes para el desarrollo de la economía en su conjunto.

Pero aquí, por ejemplo, a alguien se le podría ocurrir que es una idea digna de estudiar, que bien podría tomarse alguna agencia o sucursal de un banco y alquilarla a un grupo de personas para ver qué harían sus funcionarios y cómo operarían esa unidad.

También se puede llegar a la privatización en forma parcial y esto es uno de los campos en que podría haber un crecimiento más rápido de ese proceso, y es que cosas que están produciendo las unidades estatales las pasen a comprar en el mercado de bienes y servicios.

Dentro de las formas de no traslación de dominio, otro que a veces tiene mucha importancia es la concesión, o sea, una actividad puede estar declarada por un país como un servicio público que no puede salir de las manos del Estado, pero no implica que la prestación del servicio tenga que hacerlo directamente el Estado, se puede hacer un contrato de concesión: se le encarga a alguien que preste ese servicio, se le paga para que lo preste o se le permite que cobre por prestar ese servicio. Entonces la ejecución del acto productivo lo lleva a cabo una organización privada y no directamente el Estado.

JUSTIFICACION

En relación con la privatización también surgen una serie de justificaciones. Como se menciona en la famosa obra **Burocracia** de Ludwig von Mises, el Estado por necesidad, la burocracia por necesidad, tienen reglas de juego, de operación, distintas de las que pueda tener la organización de una empresa privada. Cuando se manejan fondos propios se tiene que ver reglas de actuación distintas que cuando se manejan fondos ajenos.

Los sistemas de control, los sistemas de generalidad, los sistemas de intervención política, etc., implican que haya, en la administración de la empresa pública, un elemento que la hace necesariamente diferente de la administración de la empresa privada. No se trata, en esencia, de que sean políticos los que llegan a dirigir las empresas del gobierno y que sean empresarios quienes lo hagan en el sector privado. Y de esto hemos visto muestras. Una de ellas es cuando llega un grupo de magníficos empresarios privados, asumen las empresas del gobierno y al cabo de un tiempo se observa que las

empresas del gobierno siguen funcionando igual que cuando estaban en manos de políticos.

En síntesis, no se trata de un problema de personas sino de un problema que se deriva de la distinta naturaleza del sector público frente a la del sector privado. Tenemos mayor posibilidad de control de las actividades en el sector privado que en el sector público. Es mucho más fácil para una institución de gobierno, regular, coordinar y controlar instituciones privadas que hacerlo con instituciones públicas que gozan del mismo status político, las cuales usualmente son más renuentes y difíciles de regular y de controlar.

Otra justificación para la privatización es que procura el restablecimiento de la competencia y de las reglas de mercado, para evitar que ciertas actividades se conviertan en monopolios, porque el Estado busca las maneras de impedir la competencia en las actividades que él mismo está desempeñando. Entonces, si esas actividades ya no las ejecuta el Estado se puede obtener, no sólo el cambio de manos y las ventajas de pasar de un manejo burocrático a uno empresarial sino que, adicionalmente, se puede pasar de una forma de mercado altamente monopólica a otra con menos concentración.

En el campo fiscal, usualmente se pueden obtener importantes ventajas fiscales de deshacerse de empresas que causan déficit o que tienen pérdidas muy grandes, y que van a ser una carga sobre el fisco, como el caso de los ferrocarriles en Argentina o Costa Rica.

La privatización, al eliminar pérdidas fiscales, puede resultar beneficiosa para consumidores y contribuyentes. Y además va a abrir el marco, va a hacer que la sociedad dé mayores oportunidades al sector privado para la prestación de nuevos servicios y actividades, lo cual conduciría a algún grado, difícil de medir, de mayor dinamismo de esa sociedad.

En el campo político, así como la liberalización tiene que ver mucho con el concepto de libertad y con la ausencia de sujeción a un determinado espacio de poder, la privatización nos llevaría a una redefinición de las funciones del Estado, que probablemente nos permitiría dar mayor atención a los servicios públicos, que en muchas de nuestras sociedades son más esenciales e importantes y sin embargo, no se prestan con la calidad y prontitud que deberían ostentar.

LIMITACIONES

Por supuesto que la privatización no es un proceso que se aplica a todos los campos. Tenemos el campo de las fallas del mercado, de las externalidades y el de las actividades en las cuales es imposible asignarle el costo a quien disfruta del servicio. En todos estos tipos bien conocidos de fallas de mercado es difícil considerar la privatización como una solución general.

Mucha de la teoría monetaria del análisis económico de la política, coincide en que gran parte del proceso de crecimiento está en el establecimiento de nuevas formas de derechos de propiedad para que se pueda establecer el mercado y operarlo en campos donde anteriormente no lo hacía. Esto lleva a una extensión de las áreas en las cuales la sociedad puede, voluntaria y espontáneamente, resolver sus problemas sin necesidad de la intervención diseñadora del Estado.

Hay también un elemento que yo llamo "*realidad costarricense*". En cada sociedad hay que ver cuáles son las condiciones sociológicas, políticas, los pensamientos, las ideas que las gentes tienen en ese determinado momento para ver la viabilidad política de un proyecto de privatización en el corto plazo.

En Costa Rica llevamos 40 años de estar discutiendo sobre los bancos, el área de la discusión ha ido cambiando a tal extremo que ya no se sabe ni qué se discute, porque todos están de acuerdo en una banca mixta y entonces llegamos a encarar un realismo político. Lo que hay que definir es cuáles son las normas por adoptar para que la banca privada pueda competir más con la banca estatal y para que propicien una mayor eficiencia de la banca estatal. He ahí un campo en el que hemos ido llegando al consenso después de 40 años de discusiones.

En Costa Rica es difícil pensar que la seguridad social o la electricidad puedan ser manejadas por empresas particulares. Sin embargo, aún dentro de estos campos, se pueden señalar áreas específicas en que sí cabe la privatización. En el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social podemos mencionar clínicas de médicos que den servicio a los asegurados y le cobren una determinada suma a la Caja. Con esto se podría volver a dinamizar la medicina en Costa Rica para salir del esquema socialista en que la hemos metido con todos sus nocivos efectos, para los cuales deberíamos empezar a buscar soluciones.

En el campo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con los cambios tecnológicos que se han venido dando y que han hecho otra vez atractiva y rentable la generación de electricidad en plantas hidroeléctricas, creo que en pocos años vamos a ver una cantidad de proyectos de 20.000 a 30.000 kilowatts producidos por empresas privadas que le podrán vender su producción al ICE o a las otras compañías que tienen distribución de estos servicios. O sea que aún en esos campos, en que el realismo local nos lleva a que no sea pensable, en un corto plazo, el cambio hacia la privatización, habría posibilidades de una privatización parcial de servicios.

OBSTACULOS

Por supuesto que hay obstáculos a la privatización. Me refiero a obstáculos ideológicos, preconcepciones, prejuicios, con respecto a ciertas posiciones de poder que se pueden generar en una sociedad cuando ciertas actividades pasan al sector privado.

Mucha gente ha estado escribiendo y hablando de algo que es cierto. Hay fallas del mercado. Pero la gente se olvida que también hay fallas del sector público. Y así como ha habido un desarrollo de teorías sobre las fallas del mercado, hay también un desarrollo de lo que son las fallas de la acción pública. Significa que no necesariamente la existencia de fallas de mercado es una razón suficiente para estatizar el funcionamiento de una actividad.

Uno de los obstáculos más importantes es la desconfianza en el individuo. El político o el jerarca cree que él sí sabe lo que a la gente le conviene pero la gente no sabe lo que le conviene. El se impone para hacer las cosas como la gente debe querer que se hagan, aunque la gente no quiera que sea así.

Otros obstáculos pueden derivarse de nacionalismos. Todavía hay muchas áreas en que una sociedad siente que una determinada actividad tiene que ser realizada por ella. Hay países que importan el trigo y que dependen del pan como un elemento principal de su alimentación y no les importa depender del pan que viene del extranjero, pero que alguna otra actividad consideran que sólo un nacional la puede llevar a cabo. Entonces ahí hay limitaciones en el tamaño de algunas actividades cuando los mercados internos de capital son muy incipientes y la colocación de esas actividades en manos privadas podría implicar la necesidad de recurrir a capital extranjero.

Algunas exigencias políticas pueden obstaculizar cuando se dice por ejemplo: vamos a privatizar esto, pero tiene que ser una organización de tal o cual tipo la concesionaria, o sólo se hará en este porcentaje, etc., que a veces pueden llevar a que el proceso de privatización más bien dé como resultado una falla en el sector privado de producción.

Problemas de valoración: es difícil que los ciudadanos entiendan que una empresa estatal que ha costado tres mil millones tenga una rentabilidad equivalente a un capital de 300 millones; esto es que no vale tres mil millones sino trescientos. Entonces, salir a venderla en 3.000 millones se vuelve complicado.

Se puede también argumentar que la privatización, al llevar a un proceso más eficiente, va a tener menos empleados, va a hacer las cosas mejor y que eso puede implicar desempleo. O se puede argumentar que una privatización de un servicio va a establecer tarifas más adecuadas que se han estado cobrando por debajo del costo y que entonces va a elevar las tarifas vigentes y aminorar las posibilidades de compra de las personas.

En general, creo que este enfoque de ataque a la privatización es bastante equivocado, porque si es un buen negocio para la sociedad realizar la privatización, sería más eficiente asumir el costo de pagarle una pensión o un subsidio a las personas que van a quedar desempleadas durante el tiempo que permanezcan en esta condición. Y si se quería seguir dando un servicio por debajo del costo, es mejor darle el subsidio a una empresa privada, más eficiente, que producir directamente y tener ahí el costo de la ineficiencia más el costo del subsidio.

Y, finalmente, creo que el punto más importante de las diferencias de criterio sobre la privatización radica en que no hay voluntad política de hacerla. Y no la hay por una razón muy sencilla: tener el control directo de una producción significa tener más poder. Es más fácil influir directamente en quién se va a emplear, a quién se le puede comprar un artículo, o a quién se le puede hacer un favor político. El ámbito del poder es mucho mayor si se conservan que si se transfieren estas actividades al sector privado.

En muchos casos no basta con privatizar una actividad, eso se ha visto en Inglaterra, sobre todo en el caso de la transferencia de servicios telefónicos. No basta con privatizar la actividad sino que hay que asegurarse que -una vez privatizada- va a estar en condiciones de mercado que conduzcan a una mayor eficiencia y que se establezcan los sistemas y controles en defensa de los usuarios, sobre todo en situaciones en que se pasan al sector privado actividades que van a seguir en condición de monopolio. Es necesario, previamente, establecer toda la reglamentación que va a permitir defender al usuario del poder de aquel monopolio.

CONCLUSION

La conclusión de este análisis de los procesos de liberalización y de privatización es que los dos son, no sólo compatibles, sino realmente complementarios y que se autoayudan, se refuerzan uno al otro. La liberalización va orientada a aumentar la libertad de la acción de los individuos en la sociedad; la privatización también se orienta a eliminar concentraciones de poder en la sociedad de parte de los funcionarios políticos. Creo que ambas nos hacen ver con claridad que son sólo dos acciones parciales de un proceso más grande que es el proceso de participación.

Tanto la privatización como la liberalización son manifestaciones de ese deseo de participar que, según algunos pensadores americanos, es una de las tendencias más acentuadas en las sociedades modernas de finales del siglo XX y es la tendencia de ir hacia una organización social que permita participar a las personas que van a ser afectadas por decisiones, en la adopción de éstas. Y la liberalización va en esa dirección, porque le da mayor autonomía al consu-

midor y al empresario en la toma de decisiones. La privatización va asimismo en esa dirección porque elimina vínculos de coacción sobre el resto de los individuos que ejerce el poder concentrado del Estado.

A fin de cuentas, la participación no es más que una forma de organización del poder y esa organización, creo yo, tiene que ver muchísimo con la organización de la utilización del conocimiento. Las sociedades pueden organizarse en una forma en que busquen que el poder esté concentrado, lo cual quiere decir que el conocimiento se va a concentrar en quienes tienen el poder. Asimismo pueden optar por una posición muy participativa en la que muchas personas puedan tomar parte, lo cual quiere decir que el poder va a estar muy distribuido y que entonces el conocimiento de un mayor número de personas pueda tomarse en cuenta para llegar a las conclusiones.

Si fuera posible extraer el conocimiento que hay en un grupo de personas y depositarlo en una sola mente, habría muy pocas razones en favor de la centralización o de la descentralización, una frente a la otra, pero la pura verdad es que eso no es posible. Y no es posible no sólo por carencia de máquinas, computadoras, procesadores de datos, o de sistemas de transmisión de información, sino porque mucho del conocimiento no es articulable ni articulado, es conocimiento de cosas que nosotros podemos hacer pero no explicar. Es el conocimiento que tiene la empresa o el empresario cuando busca minimizar sus costos, aunque nunca vea una línea de costos. La línea de costos con que trabajamos los economistas no existe para el empresario, lo que él hace es ir descubriéndola todos los días con la práctica de hacer tanteos y cometer errores. De manera que no puede transferirse el conocimiento del empresario sobre los costos porque no está sistematizado, porque no existe en forma articulada.

Ese conocimiento se descubre todos los días en cada acción del empresario, en cada acción de una de las unidades de producción; y entonces no hay manera de transferirle a una unidad central todas esas líneas de costos para que esa unidad adopte las decisiones sobre qué es lo más conveniente producir para la sociedad y cuál es la forma óptima de combinar los distintos factores de la producción en cada uno de los procesos productivos.

Eso es lo que nos lleva a fin de cuentas a que en esta decisión final, que está detrás de la decisión entre participación o concentración de poder, entre descentralización o centralización es la toma de decisiones, siempre, si somos razonables, vamos a tener que optar por la descentralización y por la participación para tratar de maximizar el conocimiento que pueda utilizar la sociedad en un determinado momento.

Pero no es solamente para maximizar el conocimiento que se pueda utilizar, sino que además, todo el sistema de incentivos y el sistema de posibilidades de participación y de utilización de nuestro conocimiento nos llevan a

maximizar la creación de conocimientos nuevos. O sea que, la ventaja de un sistema más participativo descentralizado no está sólo en la posibilidad de utilizar el conocimiento actual, sino que radica también en la posibilidad de que a través de múltiples tanteos y errores se pueda ir generando una cantidad mayor de conocimientos y de prácticas mejores sobre cómo hacer las cosas en el futuro.

Bueno, si eso es así, ¿por qué tanto esfuerzo por concentrar el poder y por concentrar la adopción de decisiones?, ¿por qué entre eficiencia y concentración de poder, tantas sociedades optan por la concentración del poder? La respuesta es muy sencilla: quienes ejercen el poder son seres humanos, los seres humanos tienen fines propios no sólo los fines de las instituciones para las cuales sirven; parte importante de los fines de los seres humanos, que ejercen el poder, es tener poder. Entonces ahí entramos en un conflicto, el fin de la institución es el mayor bienestar para todos (para esto la eficiencia es importante) pero el fin personal de quien maneja las instituciones y tiene acceso al poder, es concentrar poder y tener más poder.

Cuando no se toman regulaciones constitucionales, limitaciones constitucionales, garantías constitucionales que restrinjan las acciones de los funcionarios públicos, volvemos al siglo XVIII cuando los agentes estatales, buscando su beneficio personal, actuaban contra las libertades políticas de los ciudadanos.

Si no tomamos ese camino de las garantías y limitaciones constitucionales a las funciones de los políticos y los funcionarios, en la pelea entre participación y concentración de poder, va a ganar la concentración de poder que es el fin del funcionario y del político aunque no sea el fin y la conveniencia de la sociedad.

Noviembre 1987

LEY DE DERECHOS Y GARANTIAS ECONOMICAS

Es innegable que las bases sobre las que se fundamenta la democracia costarricense residen en las Garantías Individuales y las Garantías Sociales. Las primeras sirven para proteger derechos inalienables de las personas en lo que tiene que ver con el derecho a la vida y los de sufragio, movimiento, reunión, propiedad, expresión del pensamiento y credo religioso.

En la década de los cuarenta, durante la Administración del Doctor Rafael Ángel Calderón Guardia, Costa Rica adoptó un esquema de Garantías Sociales, para proteger a los habitantes del país, y en especial a los más necesitados. El Código de Trabajo, por ejemplo, protegió a la clase trabajadora. El Seguro Social garantizó igual acceso a los servicios médicos a todos los costarricenses independientemente de si la persona que requería esos servicios tenía medios de pago o no.

El progreso que en materia social alcanzó nuestro país con la adopción de las Garantías Sociales es innegable. Aún desde el punto de vista económico estas reformas rinden dividendos: ellas están concebidas para atender las consecuencias de eventos indeseados, como la enfermedad o el accidente laboral y, por lo tanto, no promovidos por el beneficiario de los servicios. No atentan, entonces, contra el empeño que todo ciudadano debe poner en su trabajo. Desde el punto de vista de igualdad de oportunidades, requisito necesario para que la competencia y la democracia operen plenamente, las Garantías Sociales tienen bondades innegables.

Las garantías individuales y las sociales son fiel traducción práctica de la concepción cristiana de respeto y responsabilidad personal y de solidaridad con nuestro prójimo.

A pesar de ellas, nuestro país vive otro tipo de inseguridad: la inseguridad

económica. Hoy todos los costarricenses estamos expuestos a riesgos económicos de fabricación humana: a la inflación, que corroe el poder de compra de los ingresos familiares, en especial de los grupos que como los más menesterosos tienen ingresos fijos y bajos; las nuevas cargas tributarias que de cuando en cuando, por ley o por decreto, se nos imponen; la devaluación del colón con respecto a otras monedas, y otros. Todos estos riesgos tienen un denominador común: son producidos por la acción irresponsable de las autoridades económicas. Es necesario, por tanto, al igual que hicimos durante los cuarentas en lo que a seguridad social se refiere, adoptar un esquema de garantías económicas para el ciudadano.

En efecto, la familia costarricense debería tener seguridad de que los frutos de su trabajo no le son carcomidos por la inflación que crea el Banco Central, ni por las sobretasas (impuesto sobre las importaciones) que éste ilegítimamente ha establecido, ni por la carga tributaria que el sector público requiere de cuando en cuando para financiar su voraz gasto. Al igual que respetamos el derecho de voto del ciudadano, debemos respetarle la expresión de su voluntad en el campo económico. Como consumidor, como trabajador, como ahorraste, como inversionista, el ser humano tiene derechos que deben ser respetados por el Estado.

El crecimiento del aparato administrativo, la amplitud de sus nuevas funciones y particularmente ciertas concepciones filosóficas (que tomaron auge a partir de los años cincuenta) en las cuales cuentan más los instrumentos que los fines, han dado origen a formas de deterioro de los derechos individuales y las Garantías Sociales a tal punto que prácticamente las hacen nugatorias. La experiencia de Costa Rica es particularmente reveladora: el paternalismo estatal, la acción tutelar y protectora del Estado en materia social con frecuencia ha puesto por encima del interés del individuo el interés de una entidad abstracta que, a nombre de un supuesto bien común, invade y corroe la esfera del único y más caro patrimonio del individuo: el derecho al trabajo y a una remuneración decente que le permita satisfacer las necesidades más apremiantes de su familia. La inflación, por ejemplo, deja sin poder de compra el salario familiar y actualmente no hay medio legal, mucho menos constitucional, de proteger al ciudadano contra ella. El desiderátum de la sociedad del Siglo XX debe ser promover el propio esfuerzo y hacernos menos dependientes de la dádiva estatal— pues ésta, por lo demás, nunca viene gratis-.

Es preciso, por tanto, incorporar en la Constitución un nuevo capítulo: el capítulo de las Garantías Económicas, que lejos de reflejar la concepción paternalista de las últimas décadas, proteja eficazmente al ciudadano de la corrosión, por arbitrio de la autoridad pública, de su ingreso real. Las Garantías Económicas tienen que ser de índole muy práctica y no meros enunciados filosóficos.

Es necesario, por tanto, poner un límite constitucional al crecimiento del gasto público en nuestro país, pues bien nos enseña la historia que la política fiscal expansiva va acompañada de reducción de la capacidad productiva del país y de emisión de dinero inorgánico. Ambos efectos reducen la riqueza real de los costarricenses. El límite en cuestión no puede ser absoluto, pues las economías no se mantienen estáticas, sino en términos relativos. El gasto público debe tener un límite relativo al PIB. Hay que destacar que al limitar el gasto público se pone un límite, indirecto, a la expansión inmisericorde de la deuda pública, cuyo costo cae sobre las generaciones futuras, y de la carga tributaria cuyo costo deben cubrir generaciones presentes.

Otra garantía tiene que ver con la limitación a la expansión monetaria con relación al PIB y con la intensidad de la inflación de origen externo a que esté expuesto el país, en atención a su natural apertura, en un momento dado.

El crédito que el Sistema Bancario puede conceder al Sector Público debe ser igualmente objeto de limitación.

Otro aspecto, directamente relacionado con la producción y el consumo, que es preciso normar constitucionalmente es el del control de las tarifas de los servicios públicos, actualmente librado al arbitrio y necesidades de cada entidad estatal. Los precios de los bienes y servicios suplidos por entidades públicas deben ser regulados por una agencia diferente a quienes los suplen.

La incorporación en la Carta Magna de las Garantías Económicas es el complemento necesario de las Garantías Individuales y Sociales. Sólo de esta manera es posible concebir que los programas del país en materia económica no se vean debilitados, y hasta anulados, por una política improcedente de gasto público, monetaria, de crédito y de impuestos y tarifas de servicios públicos.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DECRETA:

Artículo 1:- Adiciónese el siguiente Título de Derechos y Garantías Económicas a la Constitución Política de Costa Rica, para ser insertado inmediatamente después del Título V: Derechos y Garantías Sociales, y corrija la numeración de los títulos y artículos subsiguientes:

TITULO VI DERECHOS Y GARANTIAS ECONOMICAS CAPITULO UNICO

Artículo 75.- El Estado garantizará el derecho a la libre contratación, importación y exportación en el territorio nacional. En todo contrato de orden privado las partes tendrán la libertad de fijar el valor de los bienes y servicios,

pero el Estado podrá fijar o controlar el precio de los artículos de primera necesidad, permitiendo al empresario una utilidad razonable, conforme a la ley.

Artículo 76.- Las tarifas, tasas, contribuciones y demás exacciones correspondientes a la prestación de servicios públicos cuyos importes no hubieren sido fijados por ley, y el precio de los bienes o servicios de las empresas del Estado, serán fijados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos. Dichas tarifas, precios o tasas se determinarán con base en los costos ordinarios y necesarios para producir el bien o servicio, podrán incluir un crédito adecuado sobre la inversión para financiar la expansión normal de la actividad, y se cobrarán uniformemente en proporción al uso del servicio.

No podrá la Asamblea Legislativa delegar total ni parcialmente su potestad exclusiva de establecer y modificar impuestos, togas, sobretasas ni otras contribuciones nacionales y deberá aprobar, mediante una ley, las contribuciones obrera y patronal a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, podrá autorizar a las municipalidades a modificar las correspondientes contribuciones mediante aprobación por votación, no menor de dos tercios de la totalidad de los miembros del correspondiente Consejo Municipal, de conformidad con la ley.

Artículo 78.- El incremento de los gastos totales anuales de los poderes del Estado, incluyendo los presupuestos ordinario y extraordinarios y los de los entes estatales, no podrá exceder el porcentaje anual de crecimiento nominal del Producto Interno Bruto (PIB) del año anterior, estimado por el Banco Central. En caso de que la tasa de inflación anual prevista por el Banco Central supere el 6% anual, dicha tasa de crecimiento de gastos totales por encima del 6 por ciento no podrá superar el 50 por ciento de la tasa de inflación.

La Contraloría General de la República no aprobará presupuestos ni gastos que excedan lo establecido en esta disposición. En caso de emergencia nacional la Asamblea Legislativa, por votación no menor de dos tercios de la totalidad de sus miembros, podrá autorizar erogaciones superiores a los límites aquí establecidos.

Corresponderá a la Asamblea Legislativa aprobar el monto total consolidado de gastos del Estado y sus instituciones.

Transitorio. En los cinco períodos fiscales subsiguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta disposición, la tasa de crecimiento del gasto total del Estado y sus instituciones deberá ser inferior, al menos en dos puntos porcentuales, a la tasa de crecimiento nominal del Producto Interno Bruto, estimada por el Banco Central.

Artículo 79.- La tasa de crecimiento de la oferta monetaria total, definida como la suma de los billetes y monedas emitidos por el Banco Central más los depósitos en cuenta corriente de los bancos autorizados, no podrá exceder en ningún año fiscal la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto más el promedio ponderado de la tasa de inflación de los tres principales países con los que comercia Costa Rica, estimadas por el Banco Central. Los directivos del Banco Central de Costa Rica serán personalmente responsables por el incumplimiento de esta disposición, conforme a la ley.

Artículo 80.- La tasa de crecimiento del crédito del Sistema Bancario Nacional al Estado o cualquiera de sus instituciones, incluyendo su financiación directa o indirecta, no podrá exceder en ningún año fiscal el porcentaje de crecimiento del crédito total al sector privado. El incumplimiento de esta disposición acarreará la responsabilidad personal del funcionario.

Artículo 81.- Corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa legislar sobre el valor externo del colón, la moneda, el crédito y las medidas. Podrá determinar el régimen cambiario que más convenga a los intereses del país, pero deberá recabar previamente la opinión del organismo técnico encargado de la regulación monetaria.

Artículo 82.- La iniciativa para la formación de las leyes en materia de pensiones corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, y las leyes que sobre esta materia emita la Asamblea Legislativa, deberán ser aprobadas por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros.

Artículo 2.- Derógase el artículo 121, inciso 17 de la Constitución Política, y corriójase la numeración de los incisos subsiguientes.

Artículo 3.- Rige a partir de su publicación.

INDICES

DE TITULOS
ONOMASTICO
GENERAL

INDICE DE TITULOS

A los españoles en Zaragoza (Homilía).....	15
Annual Review of Sociology.....	73
Burocracia.....	307
Código Civil.....	81
Código de Educación.....	17, 49
Código de Trabajo.....	17, 18, 75, 79,297
Código Electoral.....	179, 201
Código Municipal.....	196, 197
Código Penal.....	79,80
Concilio Vaticano II.....	25, 30, 37, 139, 142
Constitución Política.....	53, 79, 110, 112, 182, 183, 193, 203,206 294, 299
Contraste de políticas: El período de gobierno 66-70 y los posteriores.....	65
El espíritu de las leyes.....	135
El evangelio del trabajo (Homilía).....	30, 138, 225
El otro sendero.....	218
Ensayo sobre la naturaleza y significado de la Ciencia Económica	216
Hacia el futuro.....	30, 139
Human rights and human liberties.....	122, 132
Instructivo sobre la libertad cristiana y la liberación.....	75
Laborem exercens (Encíclica).....	30, 76, 80, 138, 139
La democracia en América.....	173
La economía de la política.....	95
La ley.....	119, 120
La nueva clase.....	93
La representación política.....	202, 203

La sociedad que suma cero.....	301
Ley de derechos y garantías económicas (Proyecto).....	294, 297
Ley de la democracia participativa (Proyecto).....	197, 201, 206
Ley de participación de los trabajadores en el capital de las empresas (Proyecto).....	76, 83
Mater et Magistra (Encíclica).....	24, 29, 66, 123, 142, 143, 144
Megatrends.....	83
On liberty.....	61, 241
Pacem in tenis (Encíclica).....	29, 137
Para el nuevo intelectual.....	122
Perestroika.....	170
Política.....	135
Populorum progressio (Encíclica).....	226
Quadragesimo anno (Encíclica).....	29, 137, 144
Reflexiones sobre el gobierno representativo.....	161
Segundo tratado del gobierno.....	122
Sollicitudo rei socialis (Encíclica).....	49
Teoría comunista del Estado y el Derecho.....	94
Teoría de la historia económica.....	159
Una nueva forma de gobernar.....	260
Valores y derechos.....	122

INDICE ONOMASTICO

ACTON, Lord (John E.).....	105, 113
ARIAS, Oscar.....	63,64
ARISTOTELES.....	135
BASTIAT, Federico.....	119, 120
BECHHOFFER, F.....	73
BUCHANAN, JAMES.....	95
CALDERON GUARDIA, Dr. Rafael Ángel.....	17, 49, 75, 85, 226, 315
CASTRO MADRIZ, Dr. José María.....	47
COMISION DE LAICOS SOBRE LA ENSEÑANZA SOCIAL DE LA IGLESIA Y LA ECONOMIA.....	24, 30, 139
DE SOTO, Hernando.....	218
DJILASS, Milovan.....	93
ELLIOT, B.	73
FRIEDMAN, Milton.....	306
GONGORA, Enrique.....	49,61
GONZALES, A. Isabel.....	251, 252,253
GORBACHOV, Mijail.....	99,170
GRONDONA, Mariano.....	96
HICKS, Sir John.....	159
JIMENEZ O., Ricardo.....	111
JUAN XXIII.....	24, 29, 66, 123, 137, 142, 144
JUAN PABLO II.....	15, 30, 49, 76, 79, 138, 139,225
KELSEN, Hans.....	94
LINCOLN, Abraham.....	27
LIZANO F., Eduardo.....	116,251

LOCKE, John.....	122
MACHAN, Tivor.....	122, 132
MARTEN, Alberto.....	245
MARX, Karl.....	93, 94
McKINNON, Ronald.....	278
MILL, John Stuart.....	61, 62, 161, 241
MONGE A., Luis Alberto.....	117
MONTESQUIEU, Carlos de S	135
NAISBITT, John	83
ORTIZ O., Eduardo.....	109
PABLO VI.....	226
PIO XI.....	29, 137, 144
RAND, Ayn.....	122
RIPERT, George.....	123
ROBBINS, Lord Lionel.....	216
SAN PABLO.....	15
THUROW, Lester.....	301
TOCQUEVILLE, Alexis de.....	173
TREJOS F., José Joaquín.....	17, 18, 65, 69, 189
VENTURA, Manuel E.	202, 203
von MISES, Ludwing.....	125, 307
WONG, Carlos.....	251, 252, 253

INDICE GENERAL

I

PENSAMIENTO SOCIAL

PRESENTACION.....	Fernando Trejos E.	13
Justicia social y responsabilidad moral.....		15
Plenitud de la reforma social.....		17
La crisis nacional: costos sociales, política económica y justicia Social.....		19
Justicia social con eficiencia.....		27
La eficiencia del mercado y el social cristianismo.....		29
La seguridad social y nuestra red mínima de protección.....		33
Educación y justicia social.....		37
Educación y participación crítica.....		39
La Universidad ante el proceso de desarrollo.....		43
Educación: para el cambio y la participación.....		47
Libertad de trabajo.....		53
Una política salarial perjudicial para los trabajadores.....		63
Los salarios y el ingreso familiar.....		65
El empobrecimiento de los costarricenses de ingresos medios.....		67
Arbitrariedad, solidaridad y rescate de la clase media.....		69
La mujer profesional.....		71
El pequeño empresario.....		73
Reflexiones sobre el Código de Trabajo.....		75
Ley de participación de los trabajadores en el capital de las empresas.....		83

II

PENSAMIENTO POLITICO

PRESENTACION.....	Fernando Guier	91
El Marxismo: una utopía ahistórica.....		93
La paradoja de la libertad y el sofisma del socialismo.....		95
Agotamiento y contradicción del modelo social demócrata liberacionista.....		97
Neo-feudalismo.....		101
El Estado necesario.....		103
Poder político y poder económico.....		105
Ley limitada y fraternal.....		119
Derechos de los consumidores y de los contribuyentes.....		121
La fuerza de la razón y la razón de la fuerza.....		133
Democracia y demagogia.....		135
La Doctrina Social de la Iglesia y el Principio de Subsidiariedad		137
La doctrina social cristiana y la modernización de Costa Rica.....		141
Centroamérica: crisis estructural y crisis de la libertad individual.....		147
La nueva misión de los servidores públicos.....		159
Responsabilidad política del Servicio Civil.....		163
Costa Rica: una democracia hacia el Siglo XXI.....		165
El modelo administrativo de Costa Rica y sus alcances políticos para el Siglo XXI.....		175
El desarrollo comunal y la solidaridad.....		189
Municipalidad: democracia y participación.....		193
Ley de la democracia participativa para la Asamblea Legislativa.....		201

III

PENSAMIENTO ECONOMICO

PRESENTACION:.....	Thelmo Vargas	211
Lucro, economía y moral.....		215
Sobrerregulación, subdesarrollo y mercados negros.....		217
Política agropecuaria y bien común.....		221
Creatividad empresarial: futuro del país.....		225
¿Cómo pagar la deuda externa con los bancos comerciales?.....		233
El FMI, el BIRF y nuestras aspiraciones.....		237
Minidevaluaciones y restricción crediticia.....		239
Costo y objetivos de la nacionalización bancaria.....		241
El margen de intermediación de los bancos: razón, dogma y seriedad.....		251
El futuro del sistema financiero.....		255
La economía costarricense de cara al futuro.....		259
Cambio estructural: secuencia y magnitud.....		269
Cambio estructural: Reforma Fiscal.....		285
El sector industrial ante el cambio estructural.....		297
El cambio estructural y los procesos de privatización.....		303
Ley de Derechos y Garantías Económicas.....		315
Índice de títulos.....		321
Índice onomástico.....		323

Nota biográfica del Dr. Miguel Angel Rodríguez E.

Hace algunos años, en 1965, Don Constantino Láscaris en su obra **El Desarrollo de las Ideas Filosóficas en Costa Rica** definió a Don Miguel Angel Rodríguez como: "... el más sistemático y doctrinalmente polémico de los jóvenes liberales costarricenses...", destacando su obra, al colocarla al lado de la de próceres como Don Ricardo Jiménez, Don Cleto González Víquez, Don Juan Trejos, Don Mario Echandi y Don Enrique Benavides. Contaba Don Miguel Angel, en aquella época, tan sólo 25 años. Acababa de obtener su Doctorado en Economía en la Universidad de Berkeley en California, luego de haber cursado sus primeros estudios en la Escuela Buenaventura Corrales, en el Colegio La Salle y en la Universidad de Costa Rica, donde había obtenido los títulos de Licenciado en Derecho y en Economía.

Siendo aún estudiante en la Universidad de Berkeley, trabajó para el Centro de Investigación en Ciencias Administrativas de la Universidad de California y participó como expositor en la Reunión Anual de la Sociedad Econométrica. A su regreso a Costa Rica se incorporó al gobierno de Don José Joaquín Trejos como Ministro de Planificación y Política Económica, y más tarde como Ministro de la Presidencia, correspondiéndole participar en las comisiones redactoras de las leyes del Instituto Tecnológico de Costa Rica, de las Escuelas Agropecuarias, del S.N.E. y de

Deseoso de llevar a la práctica aquellos ideales que pregonaba en la Academia, Don Miguel Angel participó desde muy joven en la lucha política, primero al lado de Don Mario Echandi en el año de 1958, luego en 1966 durante la campaña de Don José Joaquín Trejos, apoyó la candidatura del Dr. Fernando Trejos E. en 1974 y de Don Miguel Barzuna cuatro años más tarde. En la campaña de 1982, coordinó la elaboración del Programa de Gobierno que presentó al electorado el Partido Unidad. Participó en la redacción de la Primera Carta de Principios del Partido Unidad Social Cristiana y fue el Jefe de Planificación de la campaña de 1986. En 1987, asume con entusiasmo y decisión la pre-candidatura presidencial que culminará con la Convención del Partido en noviembre de 1988.

Ha publicado dos libros: **El Orden Jurídico de la Libertad** y **El Mito de la Racionalidad del Socialismo**, los cuales han sido editados en varias oportunidades, además de una gran cantidad de conferencias, ensayos y artículos periodísticos. Actualmente tiene en prensa una obra en la cual desarrolla una interpretación socio-política de la historia de Costa Rica.

Sus padres, don Manuel Rodríguez y doña

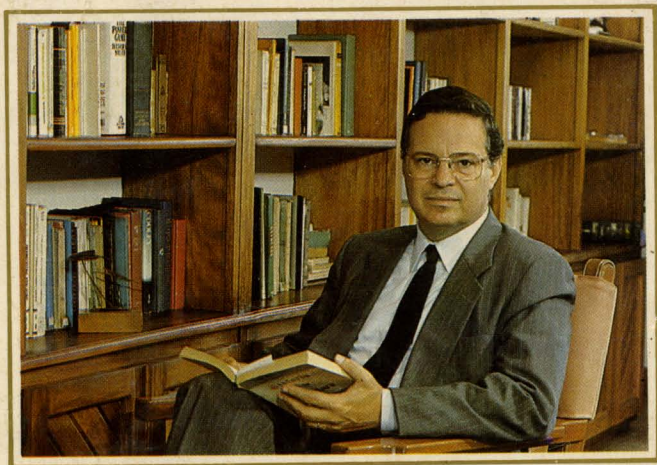
ita-
ño,
na,
a y
lico
su

DINADECO. Formó parte de las Juntas Directivas de RECOPE y de Banco Central de Costa Rica.

Ha creado, desarrollado y dirigido por muchos

Blanca Echeverría, formaron un hogar cimerdo en la unión familiar, inculcándole desde ni profundos valores cristianos. Sin duda algu su gran respeto por la institución republicana su fe inquebrantable en el sistema democrá se debe a la siempre presente imagen de

Impreso por:
Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás,
San José, C.R.
O.P. 359536



Este libro
es el resultado de 20 años de
participación constante y permanente
en los foros nacionales.

Artículos y conferencias componen esta obra,
la cual, a pesar de haber sido escrita
a lo largo de todos esos años,
mantiene una estrecha unidad.

Esto no ha de extrañarnos, si consideramos
que el pensamiento social, político y económico del
Dr. Miguel Angel Rodríguez está respaldado por
Ideas claras y congruentes, las cuales le
permiten plantear **Acciones** concretas para solucionar
los graves problemas del país, fomentando en ellas,
la participación ciudadana en un ambiente de
libertad, igualdad y solidaridad
propio de la doctrina **Social Cristiana**.