

COSTA RICA EN LA ENCRUCIJADA: LOS LÍMITES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LOS URGENTES DESAFÍOS DE LA REFORMA ECONÓMICA Y SOCIAL¹

Henry Ml. Mora Jiménez
Director, Escuela de Economía
Universidad Nacional

RESUMEN

Aunque en Costa Rica no se ha seguido en los últimos quince años una política económica neoliberal a ultranza, sino una “a la tica”; todo el debate económico y el accionar del sector público durante este período ha sido permeable a la lógica del ajuste estructural. Pero la actual encrucijada obliga a “tirios y troyanos”, a críticos y defensores del ajuste, a superar este enfoque aún predominante. Independientemente de los logros y fracasos acumulados desde 1983 hasta la fecha, en el campo económico y social, el país debe, urgentemente, realizar un “viraje estratégico”, pues la sensación de estancamiento o lento crecimiento de los últimos años se ha convertido en cruda realidad, con el agravante de que ya no podemos seguir viviendo del pasado. En el texto se aborda la problemática nacional en las siguientes cinco áreas:

Estabilidad macroeconómica: *sin ser artificial, continúa siendo frágil, dependiente en alto grado de la entrada de capitales externos y arrastrando una crisis fiscal latente que recurrentemente estalla. Esto en gran parte se explica por los rasgos de inestabilidad estructural que aun persisten.*

Gobernabilidad y Reforma del Estado: *el estilo de gobernabilidad moldeada durante el período 1950-1975 ya no es viable, y la vacilante reforma del Estado está contribuyendo solo de manera precaria a construir nuevas formas de gobernabilidad acordes con las exigencias de las modernas sociedades democráticas. La gran tarea por delante es reconstruir un Estado estratégico y solidario; que facilite la irrupción de la sociedad civil en la vida pública nacional.*

Transformación productiva y competitividad: *avanza, pero sin un rumbo claro y seguro, pues se adolece de una estrategia nacional de desarrollo de la competitividad internacional, que supere prácticas anticuadas de intervención estatal y viejos pero maquillados dogmas antiestatales que conducen a visiones parciales sobre el papel de las empresas y del Estado en este tipo de estrategias.*

El modelo exportador y el papel de la inversión extranjera: *su impresionante dinamismo de los últimos años “suma” pero no “multiplica” la creación de riqueza nacional. Faltan criterios estratégicos que permitan potenciar los efectos positivos de la IED sobre el*

¹ Discurso de presentación del libro *Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las Reformas Económicas 1983-1998*. Campus Omar Dengo, Heredia, 16 de setiembre de 1999.

aparato productivo nacional y la creación de empleos de alta calidad, evitando que la misma promueva modelos de exportación tipo enclaves.

Los recursos humanos y el sistema educativo: *a pesar de que existe un alto consenso de que el conocimiento será el principal “factor de producción” del futuro y la fuente más importante de la competitividad de empresas y países; el sistema educativo costarricense enfrenta serias amenazas y debilidades que impiden convertirlo en el valuarte de la transformación productiva y social que el país requiere, en pos de lograr un mayor desarrollo humano.*

A partir de este diagnóstico surgen una serie de tareas y desafíos que como país podemos enfrentar exitosamente, si dejamos atrás dogmas económicos obsoletos y si superamos la incapacidad de construir grandes acuerdos nacionales. No hacerlo sería condenarnos a un eterno subdesarrollo. El documento termina con un pedido para dejar atrás definitivamente la era del ajuste estructural y relanzar una nueva era de desarrollo productivo, social y humano.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, con frecuencia se escucha y se lee en los medios de comunicación la opinión de que la economía costarricense se encuentra *atascada*, como resultado del mismo estancamiento en las políticas de ajuste estructural iniciadas a mediados de la década pasada². Para unos, este estancamiento es expresión de agotamiento o incluso fracaso de las políticas de ajuste; mientras que para otros, es más bien resultado de un bloqueo a las políticas y programas de ajuste. Un connotado colega suele usar la siguiente metáfora para describir esta situación: estamos en la mitad de un río sin posibilidad inmediata de terminar de cruzarlo, con la grave amenaza de que una cabeza de agua nos alcance y nos empuje a la deriva río abajo. ¿Pero, por qué no avanzamos?, se pregunta el mismo economista. Porque mientras unos quieren terminar de cruzar el río, otros pretenden devolverse a la otra orilla, anulando el movimiento en uno u otro sentido: hemos caído en una situación en que las fuerzas sociales y políticas que impulsan el cambio encuentran bloqueado su proyecto de transformación, sin posibilidad inmediata de imprimir un nuevo dinamismo a la economía y a la sociedad, sobreviviendo gracias a un “nadadito de perro” que nos mantiene a flote. Una posición similar a esta fue la predominante en el reciente Foro Empresarial que organizó *El Financiero* en el pasado mes de agosto.

Posiblemente haya una parte de verdad en la afirmación que encierra esta metáfora, pero solo una parte. Sería más correcto –creemos- describir la situación como una en la cual, más que existir sectores sociales con voluntad de cambio, que quieren terminar de cruzar el río, y sectores sociales “gremialistas” o “populistas” que quieren devolverse a la otra orilla; lo que existen son distintas visiones, y en mucho menor medida, distintas propuestas concretas, sobre a qué punto de la otra orilla del río se quiere llegar; sin que ningún sector goce por el momento de suficiente legitimidad o hegemonía para convencer o para imponer un determinado ritmo y rumbo en el curso a seguir.

Seguramente, buena parte del problema radica en que, salir de este *impasse* exige nuevas formas de gobernabilidad que el país está madurando muy lentamente, de ahí la sensación de estancamiento y de inacción política.

El balance del período 1983-1998 que se presenta en el libro *Costa Rica hacia el siglo XXI*, editado por la Escuela de Economía de la Universidad Nacional en la celebración del veinte aniversario de la creación de su carrera de economía, conduce a un diagnóstico diferente del “oficial” o al menos del predominante; pero tampoco pretende convertirse en “la otra historia”, pues más que una visión monolítica y partidista es una interpretación plural y provocativa de los últimos tres lustros del acontecer económico y social costarricense, marcados por el sello del “ajuste estructural”, esto es, énfasis en la estabilización macroeconómica, la apertura comercial y financiera, la liberalización de precios

² El mismo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un trabajo de 1997 cataloga a Costa Rica dentro del grupo de países latinoamericanos de “reformadores lentos”, especialmente en materia de reforma del Estado (*América Latina Tras una Década de Reformas*, Washington, D.C.)

y mercados, la privatización de empresas públicas y, la devaluación de la moneda³.

El libro se divide en tres partes y contiene doce ensayos que abarcan temas macroeconómicos, sectoriales y transectoriales, que para efectos de esta presentación se dividirán en cinco subtemas relacionados, y más que insistir en el diagnóstico que se encuentra en sus páginas, queremos adentrarnos, desde una perspectiva personal que no pretendo asignar al resto de articulistas, en algunos de los principales desafíos que surgen del mismo; y que denominaremos:

1. Estabilidad macroeconómica,
2. Gobernabilidad y reforma del Estado,
3. Transformación productiva y competitividad,
4. El modelo exportador y el papel de la inversión extranjera, y
5. Los recursos humanos y el sistema educativo.

Estos temas no agotan los puntos tratados en el libro, pero nos permiten ofrecer una visión de conjunto sobre los desafíos en materia económica y social para los próximos años. A continuación pasamos a analizarlos.

II. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA: SIN SER FICTICIA, CONTINÚA SIENDO FRÁGIL

En el ensayo que me correspondió escribir para el libro que hoy presentamos, se encuentra la siguiente hipótesis:

“En los últimos quince años la agenda de la política económica ha estado dominada por la estabilización y el ajuste estructural macroeconómico, pero los resultados han sido francamente magros. A pesar de todo el énfasis puesto en esta problemática, la inflación no se ha podido llevar de manera sostenible a niveles de un dígito y el crecimiento de la producción y la productividad a lo sumo alcanzan valores moderados. ¿No es esto una señal de que quizás estemos equivocando la secuencia, el grado y/o el rumbo de las reformas estructurales?”

No ponemos en duda la opinión generalizada entre los economistas de que un marco macroeconómico altamente inestable reduce considerablemente la capacidad de los mercados de trabajo, de bienes y de capital para funcionar adecuadamente; con los consiguientes efectos negativos sobre el crecimiento y la equidad: No obstante, la estabilidad macroeconómica es, a lo sumo, una condición necesaria, pero no suficiente, que debe analizarse más detenidamente. Veamos:

En países de moderada pero persistente inflación, como Costa Rica, la estabilización del marco macroeconómico difícilmente puede consolidarse sin llevar a cabo de manera previa, urgentes reformas en el campo fiscal (en materia presupuestaria, y especialmente, tributaria), lo mismo que sin la revisión de las políticas monetaria y cambiaria. Pero la transición hacia un marco macroeconómico estable no es fácil de lograr, al menos por las siguientes razones:

1. El combate contra la inflación a través de políticas presupuestarias y monetarias restrictivas conduce no solo a una reducción en el consumo, sino también, con bastante frecuencia, en la inversión y el gasto social; afectando con ello el crecimiento económico y la distribución del ingreso.
2. Las medidas generales en favor de la estabilización, a menudo solo son efectivas si se acompañan simultáneamente de reformas estructurales sostenidas en el tiempo, como la reforma del Estado, el desarrollo de un sector financiero eficiente y la reforma en la política de comercio exterior.
3. Pero las llamadas reformas estructurales —si no son bien concebidas y programadas— pueden fácilmente incidir de manera negativa sobre la misma estabilidad, cuando por ejemplo, implican altos costos sociales y fiscales insostenibles, o cuando provocan una extracción y movilización involuntaria de ahorro que conduce a políticas monetarias “acomodaticias” por parte del Banco Central que sentencian la existencia de una base inercial para la inflación.
4. Por lo general, los costos del ajuste se manifiestan de manera inmediata, mientras que los beneficios prometidos solo se dan en el mediano y largo plazos. Así, las fases iniciales del ajuste suelen tener efectos negativos sobre la inversión, la producción y el empleo.

³ No obstante, la mayoría de los estructuralistas latinoamericanos denotarían a este enfoque como ajuste “estructural”, en vez de “ajuste estructural”, pues nunca tomó en consideración urgentes reformas estructurales que antaño eran referencias obligadas, como la reforma agraria o la reforma educativa.

5. Los diversos grupos sociales no se ven afectados de manera similar por las medidas de estabilización macro económica y sus concomitantes reformas de ajuste estructural. Más aun, la existencia de ganadores y perdedores en el proceso del ajuste suele provocar agudos conflictos sociales difíciles de dirimir.

Por lo tanto, resulta claro que la estabilización macroeconómica no solo requiere que la misma sea conceptualmente consistente, sino que también exige un considerable liderazgo político y arduos procesos de negociación. Además, solo tendrá éxito si el gobierno demuestra alta determinación en sacar adelante las reformas a pesar de su carácter conflictivo, lo cual requiere la conformación de una amplia coalición nacional de fuerzas sociales y políticas que las apoyen, al mismo tiempo que se logra movilizar un importante respaldo internacional, especialmente en materia de financiamiento de las reformas.

De este modo, aunque es absolutamente indispensable que el Estado garantice la estabilidad monetaria, al mismo tiempo se debe evitar que las políticas de estabilización pongan en peligro las bases del crecimiento económico o que exacerben las desigualdades sociales. Es importante tomar esto muy en cuenta, especialmente en la lucha contra el déficit fiscal, lo cual implica, en materia tributaria, que las medidas impulsadas para incrementar los ingresos no estén concebidas principalmente para reducir el déficit en el corto plazo, sino que se inscriban dentro de una visión de mediano y largo plazo que tome en cuenta el crecimiento y la distribución. No otro es el llamado del profesor Joseph Stiglitz, cuando pide ampliar las estrechas metas e instrumentos del Consenso de Washington por lo que podemos denominar, el Consenso de Santiago.

El problema se complica porque la estabilidad macroeconómica exige cambios en ciertos parámetros estructurales que el país no ha logrado realizar, y de los que quizás ni siquiera se ha tomado entera conciencia. Bajo estas condiciones –como se señala en el libro–, toda estabilidad macroeconómica alcanzada en el corto plazo es, en el peor de los casos, artificial, y en el mejor de los casos, frágil; pues descansa sobre la base de una inestabilidad estructural que no se enfrenta abiertamente.

Tal es el caso de la coyuntura económica actual. La estabilidad macro que ha alcanzado la economía costarricense en los dos últimos años, y que se mide por la descendente inflación y por la recuperación de un moderado crecimiento (5% con Intel y 3,8% sin Intel para 1999 según estimaciones del Banco Central), no es artificial, pero continúa siendo frágil. No es artificial porque no es producto de una manipulación franca y deliberada de ciertos instrumentos de la política económica (tipo de cambio, liquidez, gasto público, tasa de interés), con el propósito de obtener resultados halagadores en el muy corto plazo, pero insostenibles en el mediano plazo. Pero sigue siendo frágil porque depende en alto grado de las fuertes entradas de capital externo y porque la situación fiscal es delicada, lo mismo que es preocupante la coyuntura del sector exportador si descontamos el peso de Intel en las exportaciones totales.

El desafío es entonces, superar las bases estructurales que generan inestabilidad macroeconómica, resolviendo la brecha fiscal e impidiendo la explícita reaparición del ciclo político electoral de la economía. Además, las reformas estructurales deben favorecer y no obstaculizar el logro de este tipo de estabilidad más duradera.

III. GOBERNABILIDAD Y REFORMA DEL ESTADO

La actividad estatal no se orienta pura y exclusivamente por un conjunto de normas abstractas y generales que determinan el qué y el cómo de la misma, como sugieren los análisis del Banco Mundial. En realidad, el Estado se conforma día a día, paso a paso, codo a codo, en función de aquellos proyectos políticos que logran el suficiente sustento y legitimidad como para impulsar un determinado modelo de desarrollo. Por tanto, la “reforma del Estado” no es más que un elemento constituyente de un proyecto político. Es más, existen tantas “reformas del Estado” posibles como proyectos políticos en disputa del poder.

Entre 1950 y 1975 el Estado costarricense mantuvo un alto nivel de gobernabilidad. ¿Cómo se alcanzó esta gobernabilidad? Durante este período, un proyecto político más o menos estructurado obtuvo la suficiente legitimidad para brindar estabilidad política y para afianzar una determinada modalidad de intervención pública en la economía y en la sociedad; que se basó en la

hegemonía del Partido Liberación Nacional. Dado este predominio político y el marco internacional favorable en que se desarrolló, dicha gobernabilidad se cimentó en el lugar preponderante del PLN en la escena política⁴, en la clase dirigente que lo impulsó y en los sectores sociales subalternos que lo sustentaron y le dieron respaldo electoral.

Esta forma de gobernabilidad, basada en la hegemonía de un partido político y en el equilibrio de poderes, no es hoy en día posible, pues no existe ninguna fuerza con suficiente base social, política y cultural como para recrear tal estilo de intervención estatal en la economía y en la sociedad.

Pero no solo se trata de un problema de recomposición de fuerzas sociales y de cambios en el contexto internacional lo que está afectando la capacidad de gobernabilidad del Estado costarricense: *la reestructuración y el ajuste estructural además han debilitado la capacidad regulatoria del sector público, y es este un punto central a tener en cuenta en la imperiosa necesidad de realizar una profunda reforma del Estado.*

En efecto, el ajuste estructural ha tenido en el Estado a uno de sus principales sostenedores, cargando sobre sus hombros el financiamiento (deficitario) del costo social del ajuste y debilitándolo institucionalmente, financieramente y políticamente; no obstante que deben reconocerse algunos cambios importantes introducidos en el último período, como la creación de la Defensoría de los Habitantes y de la polémica Sala Constitucional, entre otras. Pero es claro que el Estado costarricense ha perdido capacidad estratégica y visión política, sin que haya a la vista una solución de continuidad, simplemente a partir de los viejos esquemas.

El punto de vista filosófico del que se debe partir para relanzar la reforma del Estado puede ser el siguiente: *ni la antigua creencia de que el Estado, por sí solo, puede funcionar como un centro de coordinación y control de la sociedad, dirigiendo los procesos económicos y sociales; ni el viejo dogma recientemente maquillado de que el Estado debe adoptar simplemente un papel*

subsidiario frente al mercado, son hoy en día realistas.

Entre el Estado dirigista y el Estado subsidiario existe un amplio margen de acción para que el mismo cumpla un papel estratégico y solidario, en el que actúe como regulador, incentivador y, si es del caso, "disciplinador" de la empresa privada⁵; al mismo tiempo que la sociedad civil desarrolla los espacios de participación y los mecanismos de control suficientes para garantizar su eficacia y minimizar los privilegios y la corrupción.

Costa Rica necesita desarrollar urgentemente nuevas formas de gobernabilidad, en las cuales el pluralismo político y la irrupción de la sociedad civil tienen que ser elementos determinantes. La vieja gobernabilidad, basada en la hegemonía de un proyecto político con capacidad de imponer por la vía electoral sus propuestas al resto de la sociedad no es hoy posible. *La reforma del Estado debe orientarse primordialmente en este sentido, a la vez que se necesita garantizar la sostenibilidad financiera del proceso a través de un "pacto fiscal" que, especialmente a partir de una profunda reforma tributaria, genere los recursos requeridos para impulsar la transformación social y productiva del país.*

IV. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y COMPETITIVIDAD

Para guiar la reforma económica/productiva y para entender los factores básicos que inciden en la competitividad de las empresas; los enfoques de transformación productiva con equidad (CEPAL), y de competitividad sistémica, son marcos conceptuales más adecuados que el aún predominante del "ajuste estructural". Así se desprende además, de los tres ensayos del libro que analizan las reformas en el sector industrial y en el sector agropecuario.

1. En primer lugar, estos nuevos enfoques permiten y exigen trabajar simultáneamente con cuatro diferentes niveles de análisis, que llamaremos: *meta nivel, macro nivel, meso nivel y micro nivel*. En el meta nivel, por ejemplo, se considera la presencia (o ausencia) de factores como la capacidad de

⁴ No tanto por la alta cohesión orgánica e ideológica del PLN como porque la oposición de izquierda fue casi insignificante, excepto en la década de los setenta, y porque la oposición de derecha estuvo altamente desarticulada y dividida.

⁵ Especialmente en temas como los tecnológicos y ambientales que obligan a actuar dentro de una visión de largo plazo.

formulación estratégica y el grado de integración social de un país. En el meso nivel se discute, principalmente, la estructura de apoyo que estimula, complementa y potencia los esfuerzos emprendidos por las empresas individuales.

2. Además, estos enfoques permiten aglutinar aportes y conocimientos de diversas disciplinas, como la economía industrial, la economía de la innovación, la sociología del trabajo y la sociología industrial; a la vez que toman en cuenta el debate desarrollado entre profesionales de la ciencia política sobre nuevas formas de gobernabilidad en sociedades democráticas y pluralistas.

Todas las empresas costarricenses, sean agrícolas, industriales o agroindustriales, enfrentan en la actualidad, el gran desafío de aumentar rápidamente su competitividad, aunque el reto es mayor para la pequeña y la mediana empresa. Ciertamente, incrementar la competitividad y construir nuevas ventajas competitivas, requiere de ingentes esfuerzos, en primera instancia, al nivel de cada empresa. Pero la competitividad internacional de una empresa no se puede explicar, solamente, a partir de una perspectiva que se limite a la consideración de la firma individual. Las empresas llegan a ser competitivas cuando logran satisfacer, al menos dos condiciones cruciales que escapan a su ámbito directo y que son parte de su entorno inmediato o de su entorno general:

1. Por un lado, debe existir, a manera de acicate, una **presión competitiva** que fuerce y estimule continuamente a las empresas a emprender acciones para mejorar, tanto la calidad de los productos como la eficiencia de sus métodos de producción. Una macroeconomía estable, un marco regulatorio que promueva la competencia y un régimen arancelario con un nivel de protección “moderadamente bajo”, son tres medios fundamentales para lograr este objetivo.
2. Además, es también imprescindible que las empresas desarrollen vínculos de coordinación vertical y horizontal a través de la **organización en redes**, mediante las cuales una variedad de externalidades positivas, así como servicios e instituciones de apoyo complementen y potencien los esfuerzos de las firmas individuales. Es por cierto en este campo que deben concentrarse buena parte de las acciones gubernamentales típicamente denominadas como “incentivos”,

y no en el otorgamiento de subsidios directos, hoy en gran medida limitados por los acuerdos recientes de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El punto de interés es que ambas condiciones requieren a su vez de un conjunto específico de circunstancias en los niveles meta y meso de la economía y de la sociedad, que suelen estar ausentes o que no son suficientemente consideradas en la formulación de “estrategias de desarrollo competitivo”.

En Costa Rica, la primera de estas condiciones estuvo casi ausente durante el largo período en que el país siguió una estrategia de industrialización sustitutiva “hacia adentro”, con altas barreras proteccionistas allende la región centroamericana; lo que condujo, como es consabido, a empresas menos eficientes, incluso cuando se trataba de filiales locales de corporaciones multinacionales amparadas al esquema del Mercado Común.

Peor aún, la segunda condición arriba señalada ni siquiera ha sido considerada en la más reciente discusión nacional sobre políticas de desarrollo. Dentro del concepto ortodoxo de “ajuste estructural” solamente son tomados en cuenta dos de los cuatro niveles de análisis e intervención pertinentes: el micro nivel y el macro nivel. Las medidas emprendidas en el macro nivel (estabilización, liberalización, privatización, apertura comercial y devaluación) han sido planteadas particularmente para corregir distorsiones en la estructura de precios e incentivos, tratando de estimular la eficiencia empresarial en el micro nivel, hasta entonces obstaculizada por una variedad de restricciones estatales y por mercados distorsionados; al menos es esta la tesis del Banco Mundial. Pero en la práctica, la reestructuración y dinamización de los sectores productivos se ha ubicado muy por debajo de las expectativas y ha requerido de costosos esquemas fiscales para el fomento de las nuevas exportaciones o “no tradicionales”. Esto se debió en gran medida a que se ha subestimado la complejidad del desafío para las empresas, lo mismo que la importancia crucial en este proceso de reconversión del ambiente institucional.

El análisis en términos de *clusters* o agrupamientos de empresas alrededor de una actividad central, fue ampliamente desarrollado por Porter para determinar la “ventaja competitiva de las naciones” y en Costa Rica es utilizado por

el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, con sede en el INCAE.

No obstante sus bondades, el análisis de Porter tiene como frontera de estudio el agrupamiento de empresas (el *cluster*) y las firmas de servicio y abastecimiento que lo apoyan. Además, el nivel nacional es considerado en este enfoque a la manera de la ortodoxia neoliberal, esto es, como un marco general que genera presión sobre las firmas; y Porter apenas discute los aspectos político-institucionales implícitos en su análisis

Un punto de vista diferente acerca del papel condicionante del marco nacional y de sus efectos en el comportamiento de las firmas y su ambiente, ha sido desarrollado por aquellos enfoques que estudian los "sistemas nacionales de innovación", los cuales resaltan la gran importancia de un número de factores políticos, institucionales y económicos para el desarrollo de la competitividad de las empresas. De este modo, *la conducta de estas no depende solamente de la estructura general de precios e incentivos, sino también, y en alto grado, de los acuerdos institucionales específicos (como las llamadas "reglas de juego") y de la evolución de los mismos a lo largo del tiempo (reglas claras y estables)*. Por ejemplo, nos referimos a la existencia (o no) de una clara orientación en materia de cooperación entre las empresas, los institutos de investigación y las universidades; así como a la estructura fundamental prevaleciente de relaciones industriales (contractuales y de condiciones de trabajo) y a las políticas de las instituciones financieras en materia de crédito y seguros.

El más reciente concepto de "competitividad sistémica" está siendo utilizado y renovado por un equipo de investigadores de nuestra Escuela en un estudio sobre estrategias de competitividad que se elabora actualmente para la Asamblea Legislativa, y no obstante su relativa novedad, tiene fuertes raíces en enfoques multidisciplinarios y de economía política que han estado en nuestro currículum desde nuestro nacimiento a la vida universitaria. Tiene como punto de partida la observación de un doble fenómeno que demanda nuevos esfuerzos políticos y desafíos conceptuales:

1. En el mundo actual ya no compiten solo empresas aisladas sino, fundamentalmente, sistemas. La empresa es el nudo crucial de la

competitividad y la innovación, pero ella está integrada a una red de vinculaciones que incluye a sus proveedores de bienes y servicios, al sistema financiero, al sistema educacional, tecnológico, energético, de transportes, telecomunicaciones, entre otros, así como la infraestructura y la calidad del sector público y de las relaciones al interior de la propia empresa.

2. Un ambiente empresarial orientado hacia la eficiencia, tal como se enfatiza en el concepto de "competitividad auténtica" de la CEPAL, está ausente o al menos insuficientemente desarrollado en muchos países en vías de desarrollo, no siendo Costa Rica una excepción. Esto puede significar que en el curso del proceso de ajuste estructural, incluso si se alcanza un éxito significativo en la estabilización a nivel macroeconómico, el relanzamiento de los sectores productivos no logre culminarse con el mismo éxito.

Para ser más precisos, pero diferenciándonos del enfoque de nuestros amigos de CINDE, de la Academia de Centroamérica y del INCAE, una estructura de apoyo insuficientemente desarrollada no impide, en principio, el desarrollo de la competitividad, en la medida en que ciertos cambios fundamentales en las condiciones macroeconómicas conlleven a una transición desde un mercado doméstico altamente protegido, a una economía nacional abierta que enfrente a las empresas con la disyuntiva de incrementar la eficiencia o salir del mercado. En estos casos, al menos algunas empresas lograrán materializar sus esfuerzos hacia una mayor competitividad. No obstante, la ausencia de un ambiente eficiente si obstaculiza el logro de una competitividad sostenible e impulsa a muchas empresas a estrategias defensivas en que se aborta la reconversión productiva y se elige el camino de la distribución de productos extranjeros o el de la venta de la empresa al capital extranjero. Para el pequeño y mediano productor agropecuario, esta lógica incluso se transforma en una de naturaleza absorbente y de dependencia absoluta.

Con el concepto de competitividad sistémica se toma en cuenta la dimensión política que contribuye a conformar la competitividad. La creación de un ambiente de apoyo a través de esfuerzos conjuntos entre las firmas individuales, las asociaciones de empresas, el Estado, el sector académico y otros actores sociales, puede conducir de forma relativamente rápida a la creación de ventajas competitivas. Pero esta

posibilidad requiere de la formulación e implantación de una estrategia nacional de desarrollo de la competitividad internacional de nuestros sectores productivos, con especial atención hacia la pequeña y la mediana empresa. La tarea es difícil pero no imposible; pero más aún, es impostergable.

V. LOGROS Y LIMITACIONES DEL MODELO EXPORTADOR Y EL PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

El sector exportador costarricense ha cambiado sustancialmente en los últimos 15 años, lo que ha tenido un claro efecto expansivo sobre la producción nacional. Este renovado comportamiento es incluso sorprendente, en términos de tasas de crecimiento, diversificación de la oferta exportable y –en menor medida– diversificación de los mercados de destino. Pero aún muestra un escaso dinamismo en términos de valor agregado nacional, que es lo que más cuenta en última instancia. En efecto,

- ◆ No se ha mejorado la articulación productiva inter sectorial al interior de la economía y en los procesos de comercialización (efectos multiplicadores),
- ◆ Persiste la ausencia de una importante absorción, incorporación y difusión innovadora de nuevas tecnologías,
- ◆ En resumen, el efecto de las exportaciones sobre la producción nacional es “aditivo”, no “multiplicativo”.

Incluso, la coyuntura actual es delicada, pues si restamos las exportaciones de Intel del total de exportaciones de 1998, estas crecieron solo un 5%, y realizando el mismo ejercicio de resta, el acumulado al mes de mayo de este año ha decrecido un 12% con respecto a mayo del año anterior. Esto nos lleva a evaluar un aspecto crucial del modelo, relacionado con la creciente importancia de las zonas francas de exportación y el papel de la inversión extranjera.

La industrialización sustitutiva de importaciones modeló una firma industrial típica en la región latinoamericana que, en lo que se refiere a la inversión extranjera directa (IED), significó la creación de filiales “aisladas” que se acogieron a escalas y tecnologías consistentes con la existencia de mercados fuertemente protegidos y transacciones internacionales estrictamente reguladas y, en general, una política económica

con un fuerte sesgo anti exportador que se trató de corregir en muchas ocasiones con medidas que no alteraban en lo esencial la lógica del modelo. Dicha política indujo en general una relación pasiva de estas filiales con sus fuentes de abastecimiento de bienes de capital, insumos y tecnología, que en su mayor parte se traducían en relaciones de carácter intra-firma.

Esta situación recién descrita no ha cambiado en lo esencial con el nuevo modelo de promoción de exportaciones y de mayor apertura. Quizás incluso la situación actual profundiza algunos de los rasgos negativos comentados. Como es consabido, las empresas extranjeras ubicadas en zonas francas presentan una mínima articulación con el sector empresarial nacional, así como con las escasamente desarrolladas estructuras institucionales de promoción de un desarrollo tecnológico endógeno. Costa Rica sigue sin contar con una formulación estratégica y políticamente clara que busque deliberadamente la absorción social de conocimientos productivos, con el consiguiente proceso de aprendizaje industrial y tecnológico y la subsiguiente etapa de innovación competitiva. Todo esto actúa en contra de una inserción internacional más dinámica y cualitativamente superior.

En principio, las tecnologías de proceso y de producto, los conocimientos gerenciales, el diseño y los estándares, los métodos de producción y organización del trabajo, el control de la calidad y el mercadeo, entre otros aspectos que componen el paquete tecnológico, son **potencialmente transferibles**, pero nunca de manera automática, a través del simple intercambio comercial. En este contexto, dos variables institucionales adquieren especial connotación en el intento de materializar tales posibilidades. Una se refiere al entendimiento pleno de las modalidades y características de la transferencia internacional de tecnología. Otra es la capacidad social de absorción del progreso técnico de un determinado país. Hay modalidades de transferencia más eficaces que otras, pero su incorporación al acervo de conocimientos de una economía determinada y de sus propias empresas depende de ciertas condiciones institucionales del país receptor.

¿Debe Costa Rica privilegiar la atracción de inversión extranjera directa de alta tecnología, como parece ser el norte actual? No necesariamente. En última instancia, la política de

atracción de inversión debe apuntar hacia el logro de tres grandes y principales objetivos:

- ◆ Maximizar los impactos inter sectoriales, en términos de producción, empleo y valor agregado nacional.
- ◆ Priorizar aquellas inversiones en las que la transferencia y difusión de tecnología tenga mayores posibilidades de éxito,
- ◆ Impulsar las inversiones en las que los efectos aprendizaje sean más significativos.

En otras palabras, no se trata de promover la captación indiscriminada de inversión extranjera. Lo que se pretende es, sin desvirtuar el funcionamiento de los mercados, formular un marco regulatorio integral y compatible con el objetivo de maximizar la transferencia internacional de conocimientos productivos, que es la más importante contribución que la inversión extranjera podría hacer al desarrollo de una economía como la costarricense. Lo anterior debe hacerse, además, de forma que esa transferencia encuentre una capacidad local de absorción tecnológica que permita no sólo incorporar el progreso técnico y difundirlo a todo el aparato productivo, sino principalmente reforzar las capacidades de aprendizaje industrial y tecnológico como preludeo imprescindible para una fase posterior de innovación endógena e incremento dinámico de la competitividad internacional. Desde luego, la posibilidad de desarrollar esta "capacidad social de absorción del progreso técnico" está íntimamente ligada a la introducción de cambios y avances institucionales de gran significación en las empresas, en las organizaciones públicas y privadas así como en las políticas gubernamentales pertinentes.

VI. LOS RECURSOS HUMANOS Y EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA GLOBALIZACIÓN

En el libro aparecen varios artículos que abordan el campo de lo social, lo laboral y lo cultural. Por razones de tiempo me limitaré a reflexionar brevemente sobre un tema relacionado de trascendental importancia: el sistema educativo y los recursos humanos.

Existe un alto consenso de que el conocimiento será el principal "factor de producción" del futuro y la fuente más importante de la competitividad de empresas y países. Si esto es cierto, el país que de la espalda a esta realidad, y que no invierta decididamente en la gente, está

condenado a la marginación y al atraso. Pero invertir más en educación y en salud no es, por sí solo, garantía de éxito, si dicho esfuerzo no se inserta en una senda estratégica que potencie efectivamente las promesas de la sociedad informática. Además, el tema está cargado de aspectos aún difusos y controversiales que no tenemos espacio para abordar. Tratemos de ir al grano, o al menos a uno de ellos.

El sistema educativo costarricense enfrenta serias amenazas que impiden convertirlo en el valuarte de la transformación productiva y social. Desde la reforma educativa de finales del siglo pasado, la educación ha cumplido un papel preponderante en el desarrollo nacional, lo cual se aceleró durante el período 1950-1975. Pero el impulso de la educación sobre la economía ha sido fundamentalmente por el lado de la demanda, esto es, favoreciendo la movilidad social, la distribución del ingreso y el poder adquisitivo de la población que podía ascender mediante este mecanismo. Desde el lado de la oferta la situación es otra: fuerte desvinculación entre la enseñanza media y el mercado laboral (en especial en lo que a empleos técnicos calificados se refiere), y casi inexistentes vínculos institucionales y de mercado entre la educación superior, la investigación científica, la innovación tecnológica y la incorporación del progreso técnico a las actividades productivas. Estos cuellos de botella impiden que se desarrollen círculos virtuosos entre el sistema educativo y de formación de recursos humanos con la transformación productiva y social que el país requiere en estos momentos de transición a escala mundial.

Si se entiende el hilo conductor profundo del actual proceso de reestructuración de la economía mundial (la globalización o mundialización), y en especial, de la tercera revolución científico tecnológica, ésta, a diferencia de la revolución industrial de finales del siglo XVIII, no tiene su núcleo en el objeto de trabajo o en los medios de trabajo (a pesar de los radicales cambios en estas áreas), sino fundamentalmente en la fuerza de trabajo, esto es, en el llamado "capital humano" o "capital intelectual", como soporte de un posible salto cualitativo en las condiciones de valorización del capital, y de la integración plena de la ciencia dentro de los requerimientos del desarrollo productivo. Por lo tanto, si en el pasado la educación se consideraba un medio privilegiado de movilidad social y un pilar importante del desarrollo cultural de una nación, hoy se ha

convertido además, en la condición *sine qua non* de todo desarrollo posible.

En otras palabras, o la estrategia de desarrollo socio económico toma como eje la transformación del sistema educativo, la formación de los recursos humanos y la reestructuración del sistema nacional de ciencia y tecnología, o nos estaremos condenando a un sitio de eterno subdesarrollo. La posición 45 que obtuvo Costa Rica en el último Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es una clara señal de alerta que definitivamente ya no puede pasar inadvertida.

PALABRAS FINALES

El camino del ajuste estructural, nos está llevado a un callejón sin salida y a una inmovilidad política. No obstante que algunos de sus resultados en el campo económico pueden valorarse como positivos, y que algunas de las medidas “amargas” eran estrictamente necesarias; Costa Rica necesita urgentemente un **viraje estratégico** en su patrón de desarrollo socioeconómico que encare de raíz los problemas que ocasionan recurrentes desequilibrios macroeconómicos y que imponen serios e insalvables obstáculos al crecimiento y al desarrollo. Pero no basta una estrategia de desarrollo de la competitividad empresarial para lograr esto –lo que ya de por sí sería un gran avance–, las raíces del desarrollo económico están hoy más que nunca fuertemente atadas a los esfuerzos en materia de gobernabilidad, de mayor democracia, de mayor participación ciudadana y del desarrollo social y ambientalmente sostenible.

No es esta una utopía casi imposible de alcanzar; más bien, es lo mínimo que podemos exigir y contribuir a construir. Aportar en esta dirección ha sido el propósito del libro que hoy presentamos.

No puedo retirarme sin hacer público mi más profundo agradecimiento a todos los colegas y amigos que hicieron posible la realización del seminario de noviembre pasado y la publicación del libro que recoge sus contribuciones. Muchos de ellos son académicos de nuestra escuela, otros, empero, colaboraron sin tener un vínculo directo con nosotros, pero compartiendo seguramente, ideales y propósitos.

También debo reconocer el excelente papel cumplido por los profesores Carlos Conejo y Juan Rafael Vargas, quienes junto con este servidor tuvieron la tarea de compilar y revisar todos los artículos.

Por último, un sincero agradecimiento a las autoridades del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Tilburg, Holanda, a su director, Dr. Ben Evers y al coordinador del proyecto IVO/ESEUNA Dr. Wim Pelupessy. Esta institución universitaria hermana aportó la mayor parte de los fondos que hicieron posible tanto la realización del seminario de noviembre, como la publicación del libro.

A todos ellos y todos ustedes, muchas gracias. La Escuela de Economía de la Universidad Nacional devuelve la confianza depositada entregando a la sociedad un instrumento para el debate académico en la construcción de opciones para el desarrollo y el bienestar de la población costarricense.
