

Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica

Josette Altmann, compiladora

Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica



FLACSO
Secretaría General
ECUADOR

REF. 28211
CUT. 24751
BIBLIOTECA - FLACSO

361.61
C 66c

Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica / compilado por Josette Altmann-
Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2009. (Serie Foro)

154 p.: grafs., tpls.

ISBN: 978-9978-67-217-4

POLÍTICA SOCIAL, COHESIÓN SOCIAL; POLÍTICAS PÚBLICAS; DESARROLLO
ECONÓMICO; POBREZA; AMÉRICA LATINA; ESPAÑA

361.61 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: 13-Noviembre-2009
Compra:
Proveedor:
Cant.:
Donación: FLACSO-Ecuador

© De la presente edición:

FLACSO, Secretaría General
Dirección Postal: 5429-1000
San José - Costa Rica
Telf.: +506 2253 0082
Fax: +506 2234 6696
www.flacso.org

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-217-4
Cuidado de la edición: Cristina Mancero
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: Octubre, 2009



Índice

Presentación	7
<i>Adrián Bonilla y Francisco Rojas</i>	
Prefacio	9
<i>Rosa Conde</i>	
Introducción	
Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido	11
<i>Josette Altmann</i>	
Cohesión social en Iberoamérica	27
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
Retos de la política social en América Latina	45
<i>Ernesto Cohen</i>	
Modernización y Estado de Bienestar en España: “Lecciones” para América Latina	63
<i>Álvaro Espina</i>	
La paciencia de los pobres. Políticas sociales e integración en Centroamérica	83
<i>Ana Isabel García</i>	

Cohesión social y seguridad ciudadana	105
<i>Tatiana Beirute</i>	
Políticas públicas y cohesión social.	
La política fiscal en Costa Rica	123
<i>Guillermo Zúñiga</i>	
Cohesión social: una mirada desde la CEPAL	141
<i>Ana Sojo</i>	
Bibliografía	149
Relación de autores	155

Políticas públicas y cohesión social.

La política fiscal en Costa Rica

Guillermo Zúñiga*

Es un verdadero gusto poder participar en esta actividad, en el marco del Congreso de FLACSO, en su cumpleaños número cincuenta. Expreso mi felicitación a FLACSO por este aniversario, augurándole muchos años más de fructífera labor en beneficio del desarrollo de nuestros pueblos. Siempre es refrescante dejar por unos momentos el diario y complejo quehacer de la acción política para exponerse a compartir la visión y experiencias adquiridas. Y si vamos a hablar de políticas públicas, permítanme empezar por discutir el ámbito de acción de la política económica.

La tarea del Estado en la economía

La economía de mercado es quizá el invento más eficiente que el hombre ha construido, a través de la historia, para producir riqueza, pero no necesariamente para repartirla. Más aún, la economía de mercado, que tiene su lógica para acumular el capital en ese proceso de crecer y crear riqueza, sacrifica enormes espacios de la sociedad, de la economía, de los recursos, incluido el ser humano, con tal de acumularla. Y frente a esa realidad, quienes no creemos en el darwinismo social tenemos que comprender la necesidad de la participación activa del Estado en la economía, precisamente

* Licenciado en Economía, Universidad de Costa Rica, y máster en Economía, Universidad Nacional.

reorientando buena parte de los excedentes económicos que, como un todo, la economía está generando.

La globalización del comercio puede ser vista por algunos como una potencial amenaza a los países de la región, por el efecto de la profundización de la competencia comercial internacional, pero también hay que verla como una extraordinaria oportunidad para poder diseñar esquemas de inversión y esquemas productivos estratégicos, con profundo impacto en el crecimiento.

Para poder competir con eficiencia y con éxito en esta nueva realidad, los países deben procurar incrementar la competitividad sistémica, porque es la única forma a través de la cual se pueden captar excedentes genuinos y legítimos en este nuevo tinglado.

Es ahí, además, donde surge con toda claridad la necesidad de la intervención estatal, promoviendo las condiciones que internamente en la sociedad sean posibles para desarrollar genuinamente la competitividad sistémica. Esta competitividad pasa inevitablemente por mejorar las condiciones sociales, en particular de los grupos más vulnerables de la población.

Y ahí se empieza a marcar, por decirlo así, un primer elemento de la forma como se interpreta la tarea que tiene el Estado con respecto a la economía, y se requiere entonces responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la tarea del Estado en la economía? ¿Cuál es la perspectiva estratégica que un Estado determina en su accionar sobre la actividad económica? ¿Cuál es el papel que debe cumplir con la política productiva, la política monetaria, la política social, o con la política fiscal? En fin, ¿cuál es el campo de acción de la política económica?

Frente a las deficiencias de la economía de mercado, el Estado tiene que participar precisamente corrigiendo los espacios del egoísmo benevolente del cual hablaba Adam Smith en su libro *La Teoría de los Sentimientos Morales* (Smith, 1976), señalando que el egoísmo de cada uno se convierte en un egoísmo benevolente que se expresa a través del mercado. Entonces el Estado tiene que participar, porque ese *egoísmo benevolente* no logra rendir los beneficios generalizados que se esperan. El momento histórico es propicio para la acción del Estado, en un contexto y entorno determinados por la mundialización del comercio y las finanzas, donde

las mercancías y los capitales tienden a movilizarse con más libertad, no así, de la misma forma, la fuerza de trabajo. Y al Estado le toca participar en ese mundo. El Estado y las economías pequeñas, abiertas, débiles, frágiles tienen que competir en ese mundo globalizado que imponen la competencia mercantil a escala internacional y la competencia de los circuitos financieros internacionales.

La política económica del Estado debe atender al menos cuatro grandes áreas de acción¹:

- 1 gestión sobre la moneda
- 2 gestión sobre la fuerza de trabajo
- 3 gestión sobre la formación de capital físico
- 4 gestión sobre el medio ambiente

La gestión sobre la moneda se asocia con los temas normalmente conocidos, como la estabilidad, valga decir, la política sobre la inflación, los tipos de cambio y las tasas de interés. Es lo que normalmente se llama la política monetaria (antiinflacionaria) y la política cambiaria; regula el espacio del sector financiero, la supervisión bancaria, el desarrollo de los mercados de capitales y de deuda. En fin, es el ámbito de acción de las políticas de los bancos centrales.

La gestión sobre la fuerza de trabajo se relaciona con las condiciones generales de la reproducción de la población. Es un concepto que incluye la reproducción física, junto con la fecundidad en el campo del espíritu, valga decir, en el ámbito de los valores y la cultura. No podemos pensar en la reproducción únicamente desde el punto de vista biológico, sino del ser humano con una visión integral. Esto incluye lo que se ha dado en llamar, a mi modo de ver en forma equivocada, política social y, por extensión, la política cultural de una nación. Hacer estas diferencias es un error desde el punto de vista conceptual, aunque por razones operativas esas diferencias se manejan y a veces operan.

1 La forma de aproximar el tema, no así el contenido, está inspirada en Suzanne de Brunhoff. *Estado y Capital* (1976).

En mi criterio, la segmentación de políticas da al traste con la integridad del manejo requerido y con la integridad con que debe entenderse la política económica. En otras palabras, una buena política de gestión sobre la fuerza de trabajo no sólo permite el “desarrollo social”, sino que genera condiciones de competitividad enorme a los países, como lo veremos posteriormente.

Aquí estamos hablando de la política de salarios de un país, fuente directa para la reproducción biológica. Al mismo tiempo, sin embargo, se deben adicionar esfuerzos por mejorar la calidad de la educación, el acceso a servicios médicos, a programas de construcción de viviendas de bajo costo, y me atrevo a incluir todo el espacio que se abre para la diversión y el esparcimiento cultural. El ser humano no es sólo un factor productivo, sino además un ser con valores, ética y sentimientos que sobrepasan sus tareas productivas y reproductivas. Gracias a nuestro trabajo, las sociedades se mantienen, acumulan riqueza, provocan crecimiento y se vuelven competitivas. Pero lo que debe entenderse es la unidad indisoluble entre ser humano productivo y ser humano hombre, “hecho a imagen y semejanza de Dios”, tal y como nos enseñaron hace muchos años durante nuestra infancia.

Tampoco debe olvidarse que una fuerza de trabajo que se reproduce plenamente es una fuerza de trabajo productiva, competitiva, eficiente, capaz de generar condiciones para la mejora de la competitividad sistémica de la sociedad. Pero eso no es suficiente, reducirla a aquello que convierte al ser en un simple factor de producción.

La gestión sobre la formación de capital físico es una tarea ineludible del Estado. Hay actividades de inversión que si el Estado no las hace, nadie más las hace. En algunos casos, esas tareas deben depender directamente de la “propiedad” estatal; en otros casos, no. Las tendencias recientes nos muestran que es factible, e inclusive deseable, que se den todos los tipos de programas de inversión público-privado que faciliten la formación de infraestructura requerida por nuestros países en vías de desarrollo, para mejorar la competitividad sistémica y aprovechar las oportunidades que representan los tratados de libre comercio.

Si no se mejoran las condiciones de la inversión requeridas, seguiremos siendo países con costos de producción elevados y, por tanto, perdedores

en el contexto del comercio internacional. Dinero para carreteras, puertos, aeropuertos, escuelas, hospitales, servicios eléctricos, de telecomunicaciones es imprescindible para obras necesarias y urgentes. Los países tienen que escoger si lo hacen por medio de inversión pública directa o si lo quieren compartir con la iniciativa privada. Al final no importa quién dé el servicio. Lo importante es que exista y que la población tenga los medios para acceder a esos servicios. Si lo da la iniciativa privada y hace ganancias por brindar esos servicios, entonces que pague los impuestos correspondientes. Y por otro lado, le corresponde al Estado generar las rentas que garanticen a las y los ciudadanos acceder a esos servicios. El peor de los escenarios es pensar que sólo el Estado debe hacer estas inversiones, no tenga los recursos para hacerlas y, en consecuencia, el país pierda competitividad. Algunas veces esas visiones responden a intereses de fuertes sindicatos o actores sociales que no quieren perder privilegios, o quienes ven en estas iniciativas amenazas a situaciones de ventaja ya consolidadas.

La gestión sobre el medio ambiente es un tema que a mí me resulta más complejo y en el cual no me adentraré mucho. Sin embargo, es importante señalar que el Estado debe tener este tema como uno de los aspectos medulares de cualquier política económica, y me resulta obvio que ésta es una tarea que involucra a todos los Estados del planeta. Las amenazas reales que se vislumbran para el mundo han sido ampliamente difundidas por expertos de diferentes países. Y no es un país, por grande que sea, el que pueda corregir esos desaciertos. Afortunadamente, se empieza a reconocer la importancia de este tema, y se le empieza a reconocer, en términos económicos, a países que impulsan políticas amistosas con la naturaleza. Hay que tener presente que no son los mecanismos de mercado los que nos van a permitir enfrentar esta seria amenaza. El trabajo concertado entre naciones sobre el ambiente es más que imperativo.

Vengo de un país que ha hecho de su relación armónica con la naturaleza una razón de ser, una forma de vida. Inclusive, esa política también se nos ha reconocido y retribuido. Inclusive, nos permite vender un turismo ecológicamente amigable de enormes réditos económicos. Pero tengo la convicción de que eso no es suficiente. Además, como Ministro de

Hacienda debo llamar la atención sobre las contingencias fiscales que significa no vivir en armonía con la naturaleza. Me refiero a las inundaciones, los deslizamientos, los destrozos que se generan en las comunidades por efecto de las fuertes corrientes en los cauces de los ríos, los cuales arrastran la basura que se les ha tirado de forma irresponsable y con altos costos de recuperación, que en muchos casos se cargan al presupuesto.

En todo caso, la política económica entendida de esta manera integral, con comprensión de lo social, de lo ambiental, de lo cultural, de la inversión pública, etc., permite avanzar en la mejora de las condiciones de la competitividad. Sin duda, esta comprensión de que los diversos ámbitos del quehacer humano se entrelazan permitirá, además, crear muchos trabajos, bien remunerados, y una mejora en la reducción de la pobreza.

Avanzar en la mejora competitiva obliga, por otra parte, a revisar temas como el ambiente de competencia interno, el clima de inversión, los aspectos regulativos, la calidad de la educación, las facilidades de comercio, de transportes y logística, el control de la corrupción, la capacidad de innovación nacional, el ambiente financiero, el acceso a la energía, las condiciones del mercado laboral y el ambiente macroeconómico (Banco Mundial, 2006). Deben adicionarse a esta lista temas de seguridad, tanto seguridad jurídica, que haga respetar los contratos, como seguridad ciudadana, que abarate en forma social esos costos; asimismo, la garantía de acceso a los servicios de medicina y a programas de construcción de vivienda de bajo costo. Además, se debe generar acceso al crédito oportuno a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Conviene, a esta altura de la presentación, hacer un alto para reseñar un aspecto que trata un reciente estudio publicado por el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2007), la semana pasada, en Washington, con ocasión de la Asamblea Anual de Gobernadores del Fondo y del Banco Mundial. En lo que concierne al tema de la globalización y la desigualdad, con datos observados para las últimas dos décadas se concluye que el cambio tecnológico, o más bien el progreso tecnológico, ha tenido un impacto mayor en la desigualdad entre los países.

El análisis encuentra que el incremento en la globalización comercial y en la globalización financiera ha tenido efectos separadamente identificables

y efectos opuestos sobre la distribución del ingreso. La liberalización comercial y el crecimiento de las exportaciones se asocian a menores desigualdades en los ingresos, mientras que el aumento de la apertura financiera se asocia con desigualdades mayores. Sin embargo, la contribución de estos factores combinados para aumentar la desigualdad ha sido mucho menor que el cambio tecnológico, especialmente en los países en desarrollo (IMF, 2007: 136).

Y más adelante apunta:

El impacto en la desigualdad por la apertura financiera –sentida especialmente por la inversión directa extranjera– y el progreso tecnológico parecen estar operando a través de canales similares, premiando a las habilidades más altas, más que limitando las oportunidades económicas para avanzar. Consistente con esto, el incremento en el acceso a la educación se asocia con mejoras en la distribución de los ingresos, como promedio (IMF, 2007: 136)².

Podría resumir indicando que la globalización comercial, la mejora en competitividad, la inversión en ciencia y tecnología y la mejora en la educación y el bienestar social constituyen el corazón de la política económica.

Estas opiniones sirven para confirmar mi posición sobre la necesidad de mantener la integralidad de la política económica como un solo concepto que abarca múltiples áreas, incluyendo “lo social”. Muchas veces he dicho que la mejor política social es una buena política económica.

La política fiscal integral

Pues bien, todas estas iniciativas cuestan dinero. Y ahí es donde aparece el tema de las finanzas públicas. ¿Qué le corresponde hacer a un Ministro de Hacienda?

La política fiscal cumple múltiples tareas en una economía, de las cuales, en esta oportunidad, conviene destacar dos elementos. Por una parte,

2 Esta es una traducción libre, de mi parte.

la política fiscal es corresponsable, junto con la política monetaria, de la estabilidad macroeconómica de un país, y éste es un tema importante a recuperar en tanto la estabilidad macroeconómica tiene que ver con aspectos como la inflación, las tasas de interés y los tipos de cambio, entre otros. Todos estos factores se relacionan directamente con la vida de las personas, guardando a la vez relación con el cálculo económico de las empresas y con las decisiones de inversión.

Por otro lado, a la política hacendaria también le corresponde la tarea de buscar los recursos para que el Estado pueda fortalecer los programas prioritarios en el campo del desarrollo económico y social. Desde luego, esto parte de una visión que entiende que la participación activa de un Estado estratégico y eficiente es indispensable para procurar ese ámbito. El Estado debe, además, promover el desarrollo de la competitividad sistémica del país, complementando aquellas áreas en que la iniciativa privada no está dispuesta a invertir. En este sentido me parece importante reiterar que el Estado debe invertir en infraestructura, en educación, en seguridad ciudadana, en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en los programas sociales de lucha contra la pobreza y en el desarrollo de la cultura.

En otras palabras, un Ministro de Hacienda se encuentra frente a ese dilema: ¿cuánto de estabilidad macroeconómica es la que quiere impulsar y cuánto de desarrollo económico y desarrollo social puede fomentar, qué tiene que impulsar, o qué puede promover? La historia de nuestros países es rica en esas experiencias.

En algunos momentos hay una tendencia a privilegiar, en la política fiscal, las tareas de estabilización, independientemente de los resultados que pueda tener eso en el conjunto de la economía y de su impacto en la sociedad. Y algunas veces, en la tentación, se vuelve a impulsar el gasto público, independientemente de la forma en que el mismo se esté financiando, factor que en el mediano plazo, y a veces en el corto, puede llevar a implicaciones lamentables que luego costará mucho corregir.

Ya nadie pone en duda la importancia de tener manejo ordenado de la hacienda pública; al final del día, si nos excedemos en gasto y en endeudamiento, eso se paga de alguna forma.

La experiencia reciente en Costa Rica

De tal forma que, desde el arranque de la presente Administración, en mayo de 2006, el Ministerio de Hacienda ha tenido una misión muy clara, encomendada por el Presidente Arias: la de buscar las condiciones que permitan cumplir al Estado con ese papel estratégico. Por tanto, nos hemos puesto a trabajar en ese objetivo, procurando una mayor diligencia en el cobro de impuestos, priorizando en ciertas áreas del gasto sin crear presiones presupuestarias insostenibles, impulsando una política de endeudamiento con un criterio de sostenibilidad, y proponiendo un programa de fortalecimiento para la hacienda pública que haga posible nuestras aspiraciones de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Esas acciones anteriores se han traducido en los siguientes resultados:

- a. Los ingresos del Gobierno: Los ingresos del Gobierno central crecieron en el año 2006 un 24% en relación con los obtenidos durante el año 2005. Si medimos los resultados acumulados de enero a septiembre en este año 2007 respecto al mismo periodo del año anterior, el crecimiento de los impuestos es cercano a un 30% adicional. Además, los ingresos totales del Gobierno en relación con el PIB se incrementaron de 13,85% en 2005 a un 14,47% en el año 2006, y estaremos llegando al cierre de este año 2007 a una suma cercana al 15% del PIB. Todo esto es resultado de las políticas ejecutadas en el área del cobro de impuestos y al esfuerzo por reducir la evasión, iniciados el año anterior, pues no se ha aprobado por la Asamblea Legislativa ninguna iniciativa de ley con nuevos impuestos.
- b. Niveles de gasto y asignación en áreas prioritarias: El presupuesto de la República que se aprobó para el año 2007, o sea, el que estamos ejecutando, refleja el esfuerzo del Gobierno por llevar más recursos a las áreas prioritarias para el desarrollo nacional. En dicho presupuesto se incrementaron los recursos otorgados al CONAVI y a las 81 Municipalidades, cumpliendo con lo establecido en la Ley 8 114, con el objeto de brindar mantenimiento a las carreteras nacionales y a los caminos municipales. Se otorgaron recursos para incrementar la

cobertura del programa *Avancemos*, un programa de transferencias condicionadas para que los muchachos no tengan que abandonar los colegios por razones económicas, y que tiene como propósito final el universalizar la educación secundaria. Se presupuestó la creación de nuevas plazas de policías, tanto en Seguridad Pública como en el Ministerio de Justicia. Los recursos asignados al Ministerio de Educación Pública crecieron un 26,2% en relación con el año 2006, así como los recursos asignados al Patronato Nacional de la Infancia que crecieron un 60% en relación con el año 2006. Además, se incluyeron los recursos necesarios para hacer sostenible el aumento del 100% en las pensiones del régimen no contributivo, cubriendo a más de 72 000 adultos mayores, posiblemente de los estratos más bajos. No obstante, el presupuesto aprobado apenas creció un 6,5% en relación con el presupuesto del año anterior, cifra menor a la inflación proyectada para este año. Manteniéndonos dentro del gasto general aprobado por la Asamblea Legislativa, durante el 2007 hemos dado más recursos a las pensiones del régimen no contributivo, empezamos a asignar recursos a las asociaciones de desarrollo comunal, dimos recursos a las partidas específicas que son ejecutadas por los municipios, aumentamos la asignación a los comedores escolares y a las juntas de educación. Y para el año 2008 se han robustecido estos programas. Además, se han dado recursos adicionales a las municipalidades, a las asociaciones de desarrollo y a las actividades de cultura.

- c. Deuda pública: La gestión de deuda que se está haciendo en el Ministerio de Hacienda tiene como principal resultado un alargamiento de los plazos de vencimiento de la deuda pública, lo cual reduce las presiones que ésta ejerce. Pero también ese manejo de la deuda, junto con una mayor recaudación, está permitiendo una reducción de las tasas de interés en la economía en general. Es importante señalar que estos aspectos también dieron como resultado una reducción de la deuda pública en relación con el PIB de alrededor de 3,5 puntos porcentuales. Y para este año 2007 posiblemente podamos rebajar esa relación otros 3,5 puntos, lo cual abre espacios de endeudamiento en el futuro cercano y hace más manejable el endeudamiento actual.

- d. Tasas de interés: El 12 de mayo de 2006, al inicio de la Administración Arias, la Tasa Básica Pasiva era de 15,75%, mientras que para mayo de 2007, la misma había caído hasta llegar a ser de 7,25%; es decir, experimentamos en el lapso de un año una de 8,5 puntos porcentuales en la tasa de interés. La semana pasada se ajustó hacia la baja una vez más, llegando a ser 7%. Esa reducción de la Tasa Básica, que es una tasa de interés de referencia, ha permitido la reducción del costo de los créditos, facilitando, a un mayor número de personas, el acceso a los mismos, y le ha permitido al fisco pagar menos intereses por su deuda, generando espacios fiscales.
- e. Inflación: La mejora en la situación fiscal se reflejó en un déficit de un 1% del PIB durante el año 2006. Lo anterior junto con la gestión de Caja Única llevada adelante por este Ministerio coadyuvaron en la reducción de la inflación, que en el año 2006 fue de un 9,43%, en comparación con la del año 2005, que fue de un 14,07%. Esa tendencia a la reducción de la inflación aún continúa, esperando ubicarla a fin de este año entre 8,6% y un 9%³. Los precios del petróleo y de los combustibles en general han sido mayores que los esperados al inicio del año. De igual forma, está impactando el incremento de los precios de bienes alimenticios, no previstos en un inicio.

La política económica de la actual Administración ha permitido, por una parte, impulsar el crecimiento económico en medio de una gran estabilidad macroeconómica y, por otro lado, asignar recursos del presupuesto a las áreas prioritarias y al desarrollo social. Tenemos así un país que crece, tiene estabilidad macroeconómica e impulsa el desarrollo social.

Mantener la estabilidad macroeconómica significa buscar niveles de inflación bajos, que eviten la pérdida acelerada del poder adquisitivo de los que menos tienen. Significa evitar desequilibrios importantes en las finanzas públicas, con una visión diferente de la del pasado: el equilibrio

3 Lamentablemente, el cierre inflacionario del año 2007 se prevé en cerca del 10% anual, medido por el Índice de Precios al Consumidor. En este resultado se reflejaron: el fuerte crecimiento de los precios del petróleo a nivel mundial, el incremento de los precios internacionales de algunos alimentos, así como algunos *shocks* de oferta interna de alimentos, por la destrucción causada en estos productos debido a las grandes lluvias que se dieron en noviembre de 2007.

fiscal se logra combatiendo la evasión, mejorando el marco legal del cobro de impuestos y gravando a los que más tienen; no se logra sacrificando el gasto del Gobierno y, por consiguiente, su aporte a la educación pública, a la seguridad, a la salud, a la inversión en infraestructura pública, etc. Estabilidad macroeconómica implica tener bajas tasas de interés, que hagan accesible el crédito a una mayor cantidad de gente y reduzcan el costo de este tipo de operaciones para los que actualmente poseen un préstamo.

Por otro lado, pretendemos impulsar el crecimiento económico sostenido, para lo cual es vital el concepto del rol estratégico del que les hablaba anteriormente, en que el Estado es un actor fundamental en el desarrollo económico de una nación, complementando la iniciativa privada, no desplazándola ni obstruyéndola, pues el sector privado es el principal creador de riqueza. Sin embargo, el Estado, tal y como señalaba previamente, no es un simple espectador, sino que cumple acciones específicas que facilitan alcanzar altos niveles de crecimiento y permite la estabilidad socioeconómica del país.

Además de las acciones que señalaba al inicio, el Estado debe facilitar un marco legal adecuado para el desarrollo del capital privado, evitar regulaciones innecesarias y repetitivas, facilitar la movilización de bienes y servicios entre los países. En ese sentido, se ha buscado impulsar la inversión pública y privada, promocionar la actividad turística en todo el territorio nacional y, por supuesto, buscar esquemas de facilitación del comercio internacional, pues un país como el nuestro no puede vivir aislado de la relación comercial con las grandes economías del planeta.

El último punto del eje de la política económica de la actual Administración es el desarrollo social, el cual implica articular, de forma correcta, los esfuerzos por mantener la estabilidad y alcanzar altos niveles de crecimiento, de manera que el beneficio de estas políticas pueda ser percibido por toda la población. Eso supone aplicar ciertas medidas de política de índole redistributivo, que permitan que los frutos del desarrollo económico tengan un impacto en la disminución de la pobreza y una mejora en el nivel de vida de todos los habitantes del país. Éstas son algunas de las medidas: la universalización del acceso al crédito y la promoción de

esquemas de crédito para pequeñas y medianas empresas, que son impulsadas en el proyecto de banca para el desarrollo; medidas encaminadas al logro del ascenso social y el progreso personal, como la impulsada a través del programa *Avancemos*, que busca disminuir la deserción en la secundaria y facilitar la formación de un mayor número de personas; el pago de la deuda social con los grupos de población más desfavorecidos, que se está buscando a través de los incrementos de las pensiones del régimen no contributivo, entre otras.

De esa manera hemos logrado impulsar una estrategia que nos permite construir un círculo positivo caracterizado por las medidas aplicadas en los tres ejes de la política económica, con atención prioritaria a los sectores más débiles. Este es un esquema exitoso, novedoso en la conducción de esta política orientada, en el pasado, a contraponer la estabilidad y el crecimiento, y que enlaza con la visión económica de la Social Democracia Moderna que el Presidente Arias, desde que era candidato, nos planteó. Nosotros simplemente estamos dándole forma y contenido a la visión del Estadista que nos orienta sobre el desarrollo nacional.

Es por ello que temas como la apertura de los monopolios públicos o privados, la integración a los circuitos financieros internacionales o al mercado internacional no pasan de ser simples instrumentos que permiten avanzar en el desarrollo nacional, en el marco de la democracia social. La forma en que utilicemos y distribuyamos internamente los excedentes socialmente producidos es una tarea que nos corresponde a nosotros; es decir, a nuestra política económica.

Si queremos mantener los niveles de crecimiento y la apertura de oportunidades para nuestros jóvenes, debemos volver la vista a las posibilidades comerciales que se nos abren con el exterior. Un país que mejora aceleradamente su competitividad es un país que será exitoso en el comercio internacional. Por eso, vale la pena tomar unos minutos para hablar de la relación que existe entre comercio y crecimiento económico. Creo que todos debemos estar de acuerdo en que, con el fin de progresar, primero debemos producir y vender para un mercado de cuatro millones de consumidores, como sería el de Costa Rica; luego, pensar en producir y vender para un mercado como el de Centroamérica; y después, pensar en producir y vender para el mundo entero.

De ahí la importancia de poder acceder a los mercados de consumidores ricos del mundo, esas grandes economías del planeta que mencioné, que son fuente de grandes inversiones en nuestro país, lo que finalmente implica la generación de empleos bien remunerados e integración de las empresas nacionales con los grupos exportadores.

Es cierto que el mercado internacional es quizás el espacio en el cual se muestra con mayor crudeza lo que el Pontífice Juan Pablo II llamaba el capitalismo salvaje. Ciertamente, la severidad de la competencia a nivel internacional es enorme. Pero precisamente por ello, los seres humanos hemos creado una institucionalidad multilateral para reglamentar el comercio internacional, que se caracteriza por la equidad de sus participantes. Es así como surgió, en 1995, lo que hoy se llama la Organización Mundial de Comercio, construida sobre la base de los viejos acuerdos del GATT, para que regule y armonice el comercio entre las naciones, para crear los espacios que permitan a los países llegar a acuerdos, pues en el comercio mundial siempre habrá desavenencias.

Pero de igual forma nos tocó vivir en un entorno, finalizando el siglo XX y empezando el siglo XXI, en que los países han optado por los tratados de libre comercio, en razón, pienso, de que las últimas rondas de negociación de la OMC no han sido todo lo exitosas que hubiésemos deseado. Y Costa Rica no está al margen de estas realidades: ya firmamos tratados de este tipo con México, Chile, Canadá, República Dominicana (alcanzado en forma conjunta con el resto de países centroamericanos) y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Tenemos acuerdos de integración económica y comercial con nuestros vecinos centroamericanos y estamos inmersos en las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con Panamá. Hoy estamos en medio de la aprobación del Tratado con los Estados Unidos, nos encontramos próximos a empezar la negociación de un Tratado de Asociación con la Unión Europea, que incluye un componente comercial muy grande, y esperamos que, a futuro, podamos avanzar en tratados con países asiáticos, los cuales ya se han mostrado muy interesados en esa posibilidad por las ventajas políticas, geográficas y comerciales que ofrece nuestro país. Y todo esto en la visión ya comentada de cómo los tratados de libre comercio son simplemente un instrumento para el desarrollo, un medio más a través del cual facilitamos

el comercio con nuestros vecinos y con el resto del mundo. Un medio con el que podemos facilitar el avance de la iniciativa privada y el crecimiento de la economía.

Estabilidad, crecimiento, y desarrollo social: la guía que nos conduce en nuestra política económica con visión integral. Una prueba de fuego sobre los logros la tendremos esta semana. Precisamente mañana miércoles, se hacen públicos los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ahí veremos cuán exitosos hemos sido en nuestra política contra la pobreza y la exclusión. Espero en la versión definitiva de este documento poder incluir los datos más relevantes⁴.

La necesidad de la descentralización

Líneas arriba había mencionado cómo se han asignado recursos cuantiosos a los municipios y empezamos a dar recursos a las asociaciones de desarrollo.

Desde el inicio de la presente Administración, el Gobierno del Presidente Óscar Arias, al tiempo que se comprometió con el impulso a la descentralización, ha dado un giro en la visión del rol que el Estado debe tener en una economía. En esta visión, el Estado es un actor estratégico, que contribuye de forma decidida con sus acciones para mejorar los niveles de competitividad sistémica del país y a la mejora en los índices de desarrollo social de su población, con una clara visión de largo plazo. Esto no significa necesariamente que el Estado tenga que intervenir como proveedor directo de una serie de bienes y servicios en forma amplia, pero tampoco implica minimizar la acción del Estado y convertirlo en un mero regulador.

Esta convicción del Presidente viene desde su primera Administración en 1986-1990. Este fue el único compromiso que no pudo cumplir, pues en la Asamblea Legislativa no le dieron aprobación a una iniciativa de ley

4 Las cifras que se publicaron al día siguiente de esta Conferencia reflejan una mejora en los indicadores de pobreza. En el año 2007, el porcentaje de hogares en situación de pobreza bajó a 16,7%, en relación con el promedio de 20% observado en los últimos años. Asimismo, la tasa de desempleo abierto bajó a 4,6%, la tasa más baja en esta década.

para trasladar recursos y competencias a las municipalidades. Nuevamente, ahora se le plantea al país la urgencia de impulsar la descentralización y la limitación del centralismo en la toma de decisiones que ha prevalecido en el país⁵.

Aparte de los apoyos que desde el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal se le han prestado, lo cierto es que el Gobierno central, a partir del año 2007, empezó a cumplir con la transferencia de recursos a los municipios. Se incluyen aquí los recursos para el mantenimiento de las carreteras de cuidado municipal (Ley 8 114, ya citada), así como los recursos de la Ley de Partidas Específicas. Esta última da fondos para que los municipios ejecuten programas. Garantizar los recursos de estas transferencias es importante, pues de esta forma los municipios pueden hacer programaciones de sus obras de inversión con plazos mayores a un año.

De igual manera, en los esfuerzos descentralizadores se tomó la decisión de empezar a traspasar los recursos que por ley le corresponden a las asociaciones de desarrollo comunal. La virtud que tienen estos recursos es que las asociaciones potencian los mismos: el aporte que ellas ponen hace que *el dinero que el Estado da, se multiplique*. Además, existe una vinculación natural entre el municipio, los consejos de distrito y las asociaciones de desarrollo.

En el presupuesto del año 2008 están incluidos los recursos para el mantenimiento de los caminos municipales, las transferencias de la Ley de Partidas Específicas y recursos para las asociaciones de desarrollo. Además, hay una partida extraordinaria para que municipalidades y consejos de distrito puedan hacer una obra de impacto cantonal y de impacto distrital, sin que medie la influencia del poder central en su definición. Será una linda prueba de presupuestación participativa, donde los pobladores decidirán en qué usan esos dineros.

No hay duda que potenciar estas formas de cooperación entre los actores municipales, distritales y comunales es el camino correcto y es la fuente para dar al país esquemas que mejoren la gobernabilidad democrática.

5 Una referencia obligada para quienes tengan interés en este tema y la evolución en Costa Rica está en Molina, 2006. *La democracia desde el Municipio: el nuevo Estado descentralizado*. El señor Molina es el actual Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

A manera de conclusión

La política económica de la actual Administración entiende que la acción estatal en la economía es necesaria y, por tanto, la inversión pública juega un papel importante en la dinamización de la economía y en el combate a la pobreza y al desempleo.

El campo fiscal ha sido un punto importante en esta estrategia; por una parte, ha ayudado a la estabilidad macroeconómica, pero al mismo tiempo ha ido aumentando el gasto en inversión pública. Esto ha dado como resultado la asignación creciente de recursos para la inversión en infraestructura y para el combate a la pobreza de manera focalizada. Esto se ha logrado por medio de un agresivo cobro de impuestos existentes, y a través de una asignación muy ordenada de los gastos públicos. A las instituciones y empresas públicas se les ha dado libertad para impulsar la inversión pública, pues los buenos resultados fiscales se buscan por medio del ordenamiento de la Hacienda Pública, y no por medio de la generación de “superávits ficticios” en las instituciones.

Se ha visto, de esta manera, una tendencia a la baja en los intereses, una estabilidad en el tipo de cambio, y una relativamente exitosa lucha contra la inflación. Este último es un tema aún pendiente. La economía ha crecido, el desempleo ha bajado y la pobreza está cediendo. Se está empezando a descentralizar la ejecución de recursos por medio de los municipios, las asociaciones de desarrollo y los consejos de distrito. Replicar esta política está garantizado en el presupuesto del año 2008. Pero los saltos cualitativos que tiene que dar el país y la sostenibilidad de esta política en el mediano plazo pasan por un incremento importante de la carga tributaria.