

La obsesión fiscalista y la encrucijada del desarrollo

MSc. Jorge Mario Martínez Piva

Miembro Investigador
Cátedra Víctor Sanabria

Resumen

La obsesión por el equilibrio fiscal, así como por cualquiera de los otros equilibrios fundamentales, deposita su fe en la capacidad del sector privado de desarrollar un país, aun pequeño como el nuestro. Pero nuestras economías presentan cuellos de botella, poder de mercado, economías de escala, etc. lo que la alejan mucho del mercado perfecto. Además, esa obsesión ignora el riesgo de permanecer en un nivel de bajo equilibrio del que nos advirtió Hirschman, por lo que es necesario complementarlo con una intervención estratégica del Estado. Esta intervención, sin embargo debe ser coherente con el modelo de desarrollo que se impulsa hoy en día y buscar la inserción de alta calidad de nuestros países. Nos encontramos entonces con que el Estado requiere recursos, más de los que una economía pobre puede darle, precisamente con miras a procurar su crecimiento. Estamos entonces frente a la gran encrucijada del desarrollo: la gran necesidad de recursos. Estos deben emplearse en tal grado que permitan mayor crecimiento y no deben limitarse a los escasos recursos existentes porque el precio del equilibrio fiscal puede ser pagado con menor crecimiento o con una inserción internacional de baja calidad.

El tema se aborda haciendo un repaso de las principales ideas presentes en los teóricos del desarrollo que influyeron y contribuyeron a moldear la economía de América Latina. Repasamos las principales características del desarrollo latinoamericano desde los años cincuenta hasta la crisis de la deuda en la década del ochenta. Apuntamos los logros en el crecimiento y en la acumulación, las principales causas de su fracaso, y el advenimiento de un nuevo modelo de desarrollo basado en las exportaciones. Este último fue impulsado por teóricos que depositan su fe en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y en la gestión privada como llaves del crecimiento. Finalmente, a través de las principales características de la sociedad globalizada actual, se indican los caminos por los que se dirige la economía de fin de siglo y su necesidad de recursos -inclusive de un adecuado monto de déficit fiscal- con miras al desarrollo.

Introducción

El debate económico actual se encuentra obsesionado por el tema del equilibrio fiscal. No es para menos, considerando el caso costarricense en el que el déficit fiscal alcanzó sumas como del 8% del PIB en 1994, y las tasas de interés fueron “empujadas” hasta el 40%, mientras que la tasa LIBOR se encontraba al 5,75%.

Es no sólo normal sino necesario que ante esta situación se debata sobre el problema y se enfrenten diversas opiniones. Lo que es muy peligroso sería disminuirlo de manera simplista - como lo hacen muchos- a la necesidad de reducir el tamaño del Estado, ya que éste gasta más de lo que el país es capaz de pagar. El tema del déficit fiscal se entreteje estrechamente con el tema del desarrollo económico, con el papel que debe jugar el Estado en promover dicho desarrollo -al menos no estancarlo- con el papel de la empresa privada en dicha tarea, con el papel de la distribución de la

riqueza generada y por supuesto, no se encuentra exento de una alta carga ideológica, como toda materia en que se discutan puntos importantes sobre el desarrollo de una nación.

Considerar más importante el equilibrio fiscal -y sus "efectos positivos para el crecimiento económico" que la inversión pública, es tomar partido a favor del sector privado e indirectamente menospreciar la función del Estado en el desarrollo. Lo que se quiere decir, es que el peso y la importancia relativa que se le dé a un sector u otro es una posición; frente a muchas otras, de abordar el tema del desarrollo.. Además, es una posición que necesariamente presenta una gran connotación ideológica, pues se refiere a la forma en que se genera la riqueza -acumulación-, a la forma en que la misma circula -distribución- y de como esta se multiplica -crecimiento.

Puesto que el actual sistema económico no ha existido siempre, los diversos modelos de desarrollo y crecimiento económico se han sucedido en el tiempo y hasta el Estado es una categoría histórica que no siempre ha existido y ha asumido inimaginables formas a través de los años, considero que la mejor forma de plantear esta cuestión debe iniciar por señalar, aunque sea brevemente, el recuento reciente de importantes posiciones sobre empleo de recursos para el desarrollo de un país. Empezamos revisando algunos teóricos del desarrollo, el modelo latinoamericano posterior a los cincuenta y por último, las características de la sociedad "global" actual. Sólo así me atrevo a plantear algunas consideraciones sobre esta materia al final del trabajo.

El empleo de recursos según las variantes teorías del desarrollo

Desde finales de la década de los cuarenta, el teórico del desarrollo Ragnar Nurkse había concentrado los problemas del desarrollo en la formación de capital. La "formación de capital" se refiere al hecho de que la sociedad no aplica todo el producto de su economía a sus necesidades y consumo inmediato, sino que dirige alguna parte de éste hacia la creación de bienes de capital que a la postre incrementarán la eficiencia y la

productividad. Sin embargo, en economías pobres "la formación de capital" es muy baja por lo que su desarrollo no alcanzaría el de otros países más ricos. Si el Estado sólo invierte parte de sus ingresos corrientes -los cuales serán forzosamente bajos- no podríamos esperar un gran crecimiento. Por mucho tiempo se sostuvo que las economías subdesarrolladas presentaban rentas bajas, por lo que el incentivo a la inversión también era bajo. Esto contribuía a explicar que el ahorro interior tendiera a ser utilizado de modo improductivo: se atesora, se exporta o se coloca en propiedades territoriales. Además la propensión a consumir es muy alta -las necesidades son muchas-, con lo que se cierra lo que Nurkse llamó "el círculo vicioso de la pobreza".

Precisando de esta manera el problema del subdesarrollo, era necesario que los países pobres dedicaran sus escasos recursos a aumentar la formación de capital. Sin embargo, esto significa que los países más pobres y que por lo tanto son los que mayor inversión requieren, estarían condenados a una escasa inversión en capital, insuficiente para lograr altos niveles de crecimiento. Esta paradoja de la pobreza ha encontrado al menos tres soluciones a través de la historia: por un lado se ha intentado promover la inversión directa tanto de capital nacional como extranjero. El capital nacional, puesto que escaso, ha sido insuficiente para generar el crecimiento requerido por lo que las inversiones con grandes repercusiones sobre la economía recaerían en la inversión extranjera. La historia de los países pobres receptores de inversión extranjera han sido prueba de que esta solución no conduce a desarrollo alguno, al menos el esperado. La inversión produce empleo y genera riqueza. El primero se queda en el país pobre, el segundo es parte de la formación de capital del país de origen, al cual normalmente regresa.

Por otra parte, el Estado ha participado en dicha empresa asumiendo un rol desarrollista, invirtiendo en obras en las que la inversión privada nacional no participaba. Siguiendo planteamientos como los de Hirschman, se pensó que el desarrollo y el crecimiento económico requieren de "una fuerza" o empuje inicial que rompa con los niveles de bajo equilibrio. Si la economía se encontraba en un nivel

de bajo equilibrio, el primer empuje generador de desequilibrios podía producirlo el Estado. Pero ya que el Estado también tenía escasos recursos se creó un permanente déficit fiscal y se echó mano del crédito externo, olvidándose de que "... los recursos exteriores, aun cuando se puede disponer de ellos en las formas más deseables, no son suficientes. No proporcionan automáticamente una solución al problema de la acumulación de capital en las zonas subdesarrolladas. Ninguna solución es posible sin esfuerzos interiores muy tenaces, especialmente en el campo de la hacienda pública."¹

La creación de los organismos financieros internacionales después de la segunda guerra mundial, respondió en buena medida a los criterios recién expuestos sobre el empleo de recursos externos para el desarrollo. Estos organismos se encargaron de trasladar grandes sumas de dinero hacia los proyectos estatales de desarrollo, de manera que eran, de hecho, los principales precursores del Estado desarrollista. Sin embargo, en su Reporte Anual de 1971, el Banco Mundial afirmaba que los problemas de deuda externa, que ya entonces algunos países enfrentaban, se debían -entre otras- a dos razones fundamentales: "la productividad con la que el capital será empleado por el país prestatario, y la habilidad del país para transformar el producto de dicho capital en intercambio extranjero empleable en el servicio de la deuda."² Parece claro que entonces se vislumbraba la necesidad -promulgada por los organismos financieros internacionales- de emplear los recursos externos en aumentos de las exportaciones para aumentar la capacidad de transformar la deuda en divisas y disminuir el costo real del endeudamiento. Es decir, existían visos de la importancia de crear un modelo exportador capaz de atraer divisas y hacer "sostenible" el desarrollo. A pesar de esto, la expansión económica latinoamericana no fue consistente con tales premisas, más bien tuvo un sesgo antiexportador y estuvo basada en el crecimiento interno.

Después de la crisis de principios de los años ochenta se vieron fortalecidas las teorías clásicas del desarrollo. El Estado había mantenido niveles de inversión y gasto superiores a los que la economía podía mantener gracias al crédito externo, fue necesario contraer su gasto y por lo tanto la mayoría de los sectores -especialmente los grupos más pobres quienes dependen en buena medida del Estado- se vieron afectados y la economía se contrajo. Este marco fue tierra fértil para los detractores del Estado, los enemigos de su participación en la economía y, por supuesto, con un corte ideológico definido a favor de los beneficios de la iniciativa privada y del libre mercado.

"Si el Estado no hubiera intervenido en la economía, la crisis de los ochenta no se hubiera generado", fue el estandarte, y que por lo demás tiene su correlato de realidad. Era necesario que los precios fueran correctos, eliminar la inflación, devaluar la moneda, eliminar el estrujamiento fiscal (crowding out) para incentivar la inversión privada al tiempo que se dirigía hacia los sectores de mayor rentabilidad (exportaciones) y se dinamizaba la economía de acuerdo con las pulsaciones vitales del mercado: los precios. El Estado debía abandonar su papel de inversionista y asumir el de técnico celoso del buen clima macroeconómico, indispensable para el modelo de desarrollo clásico.

El nuevo modelo de desarrollo necesitaba cambiar las estructuras económicas creadas durante más de treinta años, lo que se impulsó a través de los Programas de Ajuste Estructural. Sin embargo, esta cirugía económica topó con un problema no fácil de franquear: se requerían recursos. Los recursos externos eran escasos, los ingresos del Estado eran muy pocos, se creó un enorme déficit fiscal que reñía contra la estabilidad macroeconómica, -afectando de manera directa la inversión a través de sus efectos sobre las tasas de interés-, haciéndose evidente *la paradoja fiscalista* de los países en desarrollo:

Se requieren recursos para la inversión pública que contribuyan a impulsar un nuevo modelo de desarrollo basado en las exportaciones. A su vez este modelo toma

¹Ragnar Nurkse; Algunos aspectos internacionales del desarrollo económico; en A.W. Agarwala y S.P. Singh editores; La economía del subdesarrollo; editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales; pp. 228

²World Bank, Annual Report, 1971, pp. 87

buena parte de sus fundamentos en una teoría clásica que obliga a bajar los niveles de gasto público, afectando los factores esenciales para el desarrollo: infraestructura, educación, salud, capacitación, etc.

Parece entonces que la discusión se devuelve a las preocupaciones medulares que Ragnar Nurkse y Albert Hirschman planteaban: *el reto, convertido en encrucijada, del desarrollo*. Latinoamérica logró implementar muchas de las acciones propuestas por algunos teóricos como los dos anteriores y actualmente vive un proceso de desarrollo basado en los principales argumentos clásicos. Es entonces interesante dar un vistazo a su desarrollo, características y perspectivas actuales.

El modelo latinoamericano

Durante la década de los años cincuenta, muchos autores comenzaron a señalar que el proceso de acumulación, expansión del excedente y distribución de los frutos en América Latina no funcionaba como lo hizo en los países desarrollados. Los problemas estructurales que presentaba la región obligaban a que los programas de desarrollo fueran distintos a los seguidos por Europa u otras naciones cuyo proceso de acumulación de capital había iniciado varios siglos atrás. Las teorías del subdesarrollo elaboradas por hombres como Hirschman, Nurkse, Singer y Prebisch afirmaban que la gran capacidad ociosa de recursos disponibles y la escasa acumulación de capital sólo serían superadas con una acción deliberada del Estado.

Se consideró necesario crear un mercado interno fuerte, pues éste no existía, los recursos se obtendrían de los sectores de exportación capaces de crear excedentes y, el empleo de los factores ociosos así como la creación de nuevo capital se lograría estimulando la demanda interna. Le correspondía al Estado captar los excedentes de capital y promover grandes inversiones que promovieran el crecimiento. Los logros demostrados por los planteamientos keynesianos en décadas anteriores, hacían que estos ensayos tuvieran “éxito seguro”.

Durante las décadas de la posguerra se articuló un modelo de crecimiento económico y modernización parcial, con elevado dinamismo, que transformó profundamente nuestras sociedades, alterando los modos de producción de acuerdo al sistema de mercado protegido.

El eje político y económico de ese modelo fue el Estado desarrollista que se ampliaba y asumía nuevas funciones. El Estado creó empleo, empresas públicas, propició servicios sociales y apoyo a la empresa privada a través de subsidios y protección. En Costa Rica, al igual que en toda Latinoamérica, se adoptó una estrategia "de desarrollo hacia adentro" basada en la sustitución de importaciones. Los sectores exportadores se vieron afectados por decisiones sobre el tipo de cambio y perdieron su carácter dinámico. Se suponía que la industrialización partía del mercado interno, pero que generaría un proceso de exportaciones industriales, lo que realmente no se dio, o apenas se logró parcialmente.

Inicialmente esto se financió con excedentes generados en sectores tradicionales de exportación especializada, pero la escasa inversión extranjera y la no modernización del sistema tributario generó pronto un financiamiento inflacionario de la brecha fiscal. En la década de los sesenta, las circunstancias externas variaron y la estrategia de industrialización comenzó a dar señales de debilitamiento. El problema era muy grave porque se debía hacer una reformulación profunda hacia una estrategia de conquista de mercados mundiales y todos los cambios internos que eso implicaba -capacidad tecnológica, de innovación, reorientación del crédito de fomento del consumo a fomento de la producción de exportables, etc. Al lado de este problema, el mercado financiero internacional crecía mucho y a fines de los años sesenta, pero sobre todo durante los setenta, permitía tasas de interés negativas. Podemos decir, simplificando, que nuestros países se vieron ante dos alternativas: negociar mayores flujos de capital externo en condiciones más favorables, lo que les hubiera permitido realizar cambios estructurales para aumentar el esfuerzo interno; o bien, alterar la composición y estructura de sus economías para hacer frente a las necesidades de ahorro interno y

de recursos externos que demandarían sus planes de desarrollo y el reembolso de la deuda.

En general se consideró más beneficioso y menos costoso la primera opción, pero sin intentar los cambios estructurales necesarios para fortalecer sectores generadores de divisas. Esto quizá porque se dudó de la capacidad de aumentar el esfuerzo interno; se tenía gran fe en mantener las altas tasas de crecimiento hasta entonces logradas, a más de que aun se mantenían grandes discusiones entre algunos teóricos del desarrollo, muchos de los cuales sostenían un pesimismo general respecto de la elasticidad de nuestras exportaciones frente a los cambios que podrían introducirse en los incentivos a su favor. A esto contribuyó un entorno internacional en el que abundaba el crédito y por lo tanto existían grandes intereses en su colocación. Fue predominante el pensamiento de Nurkse quien sostenía que los países en desarrollo no podían depender de que el crecimiento económico fuera inducido desde fuera a través de una expansión de la demanda de sus exportaciones -pesimismo de las elasticidades. Se decía que los países menos adelantados deberían lograr un crecimiento económico adaptándose a la elasticidad-ingreso de la demanda interna. No podemos tampoco olvidar la influencia de la CEPAL y especialmente de Prebisch y Singer, quienes articularon los conceptos sobre el deterioro secular de la relación de intercambio, lo que argumentaba a favor de la industrialización a través de la sustitución de importaciones.

En fin, el ajuste inminente se postergó gracias a la llegada de crédito externo fácil, lo que generó un fuerte endeudamiento. El endeudamiento externo costarricense aumentó en el período 1950-1970 en un 471 por ciento, mientras que de 1970 a 1980 lo hace en un 958 por ciento.³ Además, la relación saldo de la deuda pública externa/PIB pasa de un 6.4% en 1957 a 39.3% en 1980. La mayoría de los países no aprovecharon el gran financiamiento que disfrutaron para corregir sus problemas estructurales y financiar así el cambio de

modelo de desarrollo, sino que se endeudaron para seguir expandiéndose.

Por otra parte si observamos la evolución del déficit fiscal desde los años setenta hasta hoy, nos percatamos que éste nunca fue excesivo sino hasta los años ochenta. Es fácil darse cuenta que las necesidades de recursos eran suplidas por el crédito externo y que cuando éste escaseó apareció el déficit fiscal como un problema serio para la economía nacional. sin embargo, esto no hace más que poner el dedo en la llaga que hemos venido estudiando: la necesidad de recursos, especialmente para un país en desarrollo.

A criterio del Consejo Interamericano Económico y Social de la O.E.A., las metas de desarrollo de la mayoría de los países de la región, llevaban implícitas necesidades de recursos internos y externos que no pudieron proveer el ahorro interno ni el sector exportador o sustitutivo de importaciones. Al terminar la década de los setenta, el ritmo de empleo de recursos externos, imponía el trabajo de generar recursos suficientes para reembolsar considerables sumas por concepto de intereses y amortizaciones.

La base del sistema económico creado y sustentado fuertemente en el Estado se desplomó en 1982 con la crisis de la deuda externa. Era necesario drenar recursos al exterior por lo que se debía hacer dos cosas: revertir la situación externa caracterizada por exceso de importaciones sobre exportaciones y lograr superávits en las cuentas de ahorro internas, o sea, reducir el consumo. El Estado debió reducir su tamaño, sus gastos, eliminar subsidios, reducir inversión y privatizar muchas de sus empresas. El sector privado también redujo su gasto para generar excedentes. Costa Rica al igual que toda la región llegó a convertirse en "exportadora" neta de capitales y por primera vez desde la creación del BID, BM y FMI, los países latinoamericanos drenaron más capitales que los que recibían, por lo que se obtuvo un saldo negativo en sus cuentas.

En este contexto, las observaciones de Osvaldo Sunkel resumen el laberinto latinoamericano: "No sólo hay que superar el

³OFIPLAN; El endeudamiento externo de Costa Rica durante el período de 1950-1980; División de Inversiones, Departamento Financiero, 1981, pp. 7

problema de la deuda externa, sino que hay que enfrentar una profunda reorganización del Estado y sus relaciones con la sociedad civil para rearticular un modelo dinámico de acumulación, crecimiento y desarrollo capaz de generar un excedente considerable con expansión."⁴

La única propuesta disponible ante la apremiante crisis de la deuda en los años ochenta fue la impulsada por los organismos financieros internacionales: el ajuste y la reestructuración hacia un modelo de desarrollo clásico. Varios de los elementos de esta propuesta son indiscutibles: formas dinámicas de inserción internacional, eficiencia, competitividad, elevación de la productividad y del ahorro nacional así como lograr los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Sin embargo, ninguno de estos elementos se alcanza con una política obsesionada por contraer el gasto público, sino que se requiere de heterodoxia en la política económica para abordar el problema sin acceso a recursos externos. Nuevos enfoques teóricos e importantes instrumentos de medición de la competitividad internacional así como transformaciones trascendentales en el entorno económico han hecho que sea necesario recapacitar sobre el problema del financiamiento para el desarrollo y abandonar la simplista posición de disminuir el gasto del Estado.

El análisis anterior nos permite afirmar que colocado en su adecuada posición histórica, nos percatamos que el reduccionismo fiscalista nos hace abandonar todos los éxitos en inversión pública y desarrollo de los últimos años. Fue una gran labor intelectual y económica las que lograron tasas de crecimiento altas y una infraestructura física y social que no se hubieran podido realizar si las tesis actuales -limitar el déficit fiscal y que el Estado deje a la iniciativa privada muchas de las funciones que asumió- hubieran predominado en décadas anteriores. Sin embargo, tampoco podemos ignorar los radicales cambios que se han producido en los últimos quince años. Actualmente las circunstancias

y formas de interactuar los sujetos económicos son muy distintas a las que existían hace treinta años, la tecnología ha permitido que el mundo se comporte como una "aldea global", los límites ecológicos al crecimiento económico son ya tema serio de reflexión y la regulación del comercio mundial abre la esperanza de participación más justa a economías pequeñas, etc. Todas estas nuevas circunstancias deben ser tomadas en cuenta en cualquier discusión sobre el desarrollo y la participación del Estado y el sector privado en el mismo.

Rasgos generales del período actual

La caracterización del período actual la hacemos analizando los hechos objetivos que significaron un cambio en el modelo de desarrollo latinoamericano al lado de los cambios doctrinales que marcaron nuevos enfoques teóricos de los fenómenos económicos.

Respecto de los acontecimientos económicos fundamentales, debemos comenzar señalando que los cambios económicos en nuestros países nos han obligado a realizar un "*ajuste estructural*" dentro del contexto de la *globalización*, fenómeno éste que económicamente se caracteriza por la integración de las economías al mercado mundial -apertura comercial, interrelación de los procesos productivos, liberalización financiera-. Nuestras estructuras económicas no han podido aislarse de estos fenómenos y han variado de modelo de acuerdo a las características señaladas. En la década de los ochenta, especialmente después de 1982, se inicia en Costa Rica el proceso de liberalización comercial, incentivos a las exportaciones y la integración al mercado mundial. Sin embargo, el ajuste estructural se ha limitado para el Estado en su reducción forzada debido a la escasez de recursos económicos.

La crisis de la deuda externa, las características de la economía mundial y los nuevos postulados teóricos, hicieron necesario un cambio en la estrategia de desarrollo latinoamericano. Esto implicó realizar una transición, la cual para ser exitosa, debía superar la etapa de desarrollo hacia

⁴Oswaldo Sunkel; Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro; en El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina; Fondo de Cultura Económica; México; 1° edición; 1990; pp. 61

dentro, así como los extremismos del desarrollo hacia afuera, buscando sintetizar una estrategia que lograra un proceso de acumulación, innovación y aumentos de la productividad.

Considero acertada la posición de algunos teóricos de América Latina que sostienen que la reestructuración económica debemos emprenderla admitiendo que la economía latinoamericana sigue manteniendo algunas características estructurales que la alejan mucho de la competencia perfecta. Los mercados son incompletos, imperfectos, segmentados y existe poder de mercado, información incompleta, economías de escala, etc. Las políticas económicas para el desarrollo deben contemplar estas características e intentar superarlas. Por lo anterior sabemos, además, que los precios "correctos" no son buenos asignadores de recursos en estas regiones debido a las imperfecciones del mercado. Este último debe más bien ser complementado por la acción del Estado. Las políticas económicas, deben entonces lograr gran coherencia respecto del modelo de desarrollo que se emplea. El uso de los recursos externos que haga el sector público, como parte de la política económica, también debe corresponder a este modelo, esto es, invertir en el fortalecimiento de un plan estratégico de desarrollo. Como se puede ver, no pareciera posible un modelo de desarrollo -ni siquiera uno fundamentado en el mercado- sin la intervención estratégica del Estado y sus recursos.

Con el fin de buscar la forma de insertarse de la mejor manera posible en el mercado mundial y de liberalizar el comercio, mucha literatura económica insiste en la importancia de mantener los principales *equilibrios macroeconómicos*. Esto es importante tenerlo en cuenta porque su descuido fue uno de los errores más comunes de las naciones latinoamericanas durante el proceso de sustitución de importaciones. Joseph Ramos⁵ afirma que es necesario realizar una transformación productiva -lo que en nuestro país se ha denominado "ajuste estructural"- y que su monto depende del deterioro

permanente que exista en sus cuentas externas y debe dirigirse a lograr una reasignación de la inversión y no sólo del gasto. Para lo anterior se requiere el uso de instrumentos que promuevan las exportaciones de manera selectiva, que el tipo de cambio y las tasas de interés reflejen sus valores reales, pero procurando un tipo de cambio alto y estable. Es claro que lo anterior implica que la política fiscal procure reducir el consumo y déficit fiscal, pero sin desalentar la producción y que la inflación sea contenida según los acuerdos que se logren en los diferentes sectores. Ahora es cuando podemos comprender en toda su amplitud el problema del déficit fiscal ya que el nuevo modelo económico requiere de equilibrios fiscales que no empujen las tasas de interés ni estrujen el mercado financiero, pero también requiere de acciones efectivas del Estado para que la economía crezca exitosamente -como lo veremos más adelante-. Por último, hay que procurar revertir las transferencias al exterior pero vigilando para no caer en la ilusión de los capitales atraídos únicamente por las altas tasas de interés, que a la postre puede ser un tipo de endeudamiento privado con miles de acreedores.

Los autores neoestructuralistas sostienen que es necesario replantear *la estrategia de industrialización*, lo que es aun más cierto para un país tan pequeño como Costa Rica, cuyo mercado presenta obvias estrecheces de demanda y gran necesidad de divisas. Esta estrategia no podría seguir siendo "keynesiana" y la ampliación del mercado a la región centroamericana no es suficiente. Por el contrario, el mercado mundial se presenta como una oportunidad para aprovechar las economías de escala, por lo que las exportaciones pueden servir como fuente dinámica de demanda y como medio de modernización de la producción. Los neoestructuralistas replantean el fenómeno de la industrialización debido a que se constata que existen diferentes formas de inserción internacional con perfiles productivos distintos y, no todos son óptimos. No se puede simplemente estar satisfecho con cualquier estructura que emerja del mercado, sino que existen diferentes formas y calidades de estructuras productivas que no son fruto del azar, por lo que debe pensarse en estrategias de industrialización adecuadas.

⁵Joseph Ramos; *Equilibrios macroeconómicos y desarrollo*; en *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*; Osvaldo Sunkel compilador; Fondo de Cultura Económica; México; primera edición; 1991.

De la mano con la estrategia de industrialización se encuentra la *promoción de exportaciones*. Esto no es exclusivamente la eliminación del sesgo antiexportador y la liberalización comercial, aunque ambos son requisitos indispensables. Es importante la inversión en sectores dinámicos que generen fuertes encadenamientos, como indicaba Hirschman, en el país. La compatibilización de este régimen con la industrialización debe necesariamente acompañarse de medidas que apoyen la reconvención industrial y la competitividad estructural.

Este proceso de crecimiento económico "hacia afuera" requeriría de transformaciones profundas en las estructuras de producción y organización de nuestras empresas: la tecnología es un elemento indispensable para el desarrollo, ésta implica desde el equipo para la producción hasta el manejo ágil de la información, lo que sólo se logra con la microelectrónica. Por otro lado, la flexibilidad en la producción sería también indispensable, de manera que responda rápidamente a los cambios en el mercado.

Hoy existen *nuevas teorías del comercio internacional* que es conveniente tomar en cuenta para nuestros análisis. Estas incorporan conceptos, amplían sus fundamentos empíricos y alteran las bases de las viejas teorías obligando su revisión. En estas nuevas teorías se incluyen estudios de las condiciones estructurales del comercio: economías de escala, rendimientos crecientes, carácter oligopólico del comercio mundial, el comercio intraindustrial, etc.

"Así, aquello en lo que se especializa un país y qué tan exitoso es en su comercio internacional no está basado, para una parte cada vez creciente del comercio internacional, en su dotación de factores de producción y de recursos naturales. Más importantes han resultado, dentro de un marco de incentivos adecuados, variables tales como las economías de escala, la acumulación generalizada de capacidades tecnológicas, la capacidad de informarse e identificar oportunidades de mercado, la iniciativa empresarial, las inversiones en capital

humano, y los factores organizativos para la toma de decisiones y para la intermediación financiera."⁶

Lo anterior es parte integral del concepto de competitividad estructural. Se sostiene que la competitividad implica necesariamente lo que muchas veces se dejó fuera de análisis por tratarse de externalidades: servicios de apoyo, infraestructura para el comercio, servicios científicos y tecnológicos, el mercado financiero, etc. Todos estos elementos están siendo muy bien valorados en los nuevos estudios sobre comercio y competitividad, pues son los que de una manera más realista logran hoy explicar su funcionamiento.

Si observamos cuidadosamente los elementos que constituyen la competitividad estructural de un país o empresa, nos damos cuenta que el Estado cumple un rol importante en la creación y *fortalecimiento de la competitividad*. La regulación de los mercados asociados con la producción, la regulación y desarrollo de la eficiencia financiera, la infraestructura técnica y científica, apoyo a la modernización industrial y fomento de mercados eficientes, son algunas de las acciones que el Estado puede emprender, al lado de la indispensable capacitación, la infraestructura, la salud, etc. Por último, pero no menos importante, el papel concertador le corresponde también al Estado. Con esto se entiende que el Estado debe evitar la visión de enfrentamiento u oposición entre los intereses del sector público y los del privado. Más bien éstos deben articularse con metas concretas profundizando la competitividad de las empresas.

Consideraciones finales

La liberalización comercial y de la inserción internacional, nos han enfrentado a cambios importantes en las concepciones económicas que determinan cualquier marco teórico de investigación económica actual. Por lo tanto, las posiciones frente a problemas como el del desarrollo, la necesidad de

⁶José Manuel Salazar X.; El papel del Estado y el mercado en el desarrollo económico; en El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina; Osvaldo Sunkel compilador; Fondo de Cultura Económica; México; primera edición; 1991; pp. 483.

recursos y el déficit fiscal, deben ser abordados desde la óptica de estas nuevas concepciones.

Las teorías que sirvieron de fundamento al modelo de desarrollo hacia adentro y al Estado desarrollista, dieron pie al crecimiento de Latinoamérica por muchos años. Sin embargo, requerían de grandes cantidades de recursos externos para mantener las tasas de crecimiento logradas y generaron también un prolongado déficit fiscal.

Si bien se hizo imperativo un cambio en el modelo de desarrollo, junto al inicio de la liberalización comercial, el incentivo a las exportaciones y la integración al mercado mundial, se inicia un período de restricción presupuestaria pública con miras a no afectar el equilibrio fiscal. Semejante política se muestra contradictoria con las necesidades que el nuevo modelo de desarrollo presenta. Esto es ni más ni menos un problema de coherencia entre las políticas económicas y los objetivos de desarrollo.

Las características del período obligan a abordar los actuales estudios con el "paradigma" de la competitividad. Lo contrario significa aplicar patrones conceptuales que moldearon una forma de interpretar la realidad y que sirvieron para el desarrollo durante la décadas anteriores y que no se ajustan con la realidad de hoy, o bien, cegarse por la teoría económica marginalista basada en meros enunciados teóricos cuya principal preocupación son los equilibrios macroeconómicos con fe ciega de que éstos permitirán a la empresa privada desarrollar el país, sin mayor ayuda del Estado.

Como hemos podido observar, el Estado juega un importante papel en el desarrollo y en el tipo de inserción internacional que lleve a cabo un país. El empleo de los recursos por parte del Estado pueden entonces responder a una estrategia amplia que valora las tendencias actuales de la economía internacional procurando un desarrollo "desde dentro".⁷ En este sentido son muy reveladores los

planteamientos del Michael Porter, quien señala que el Estado tiene un papel importante que cumplir en el desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de una nación. Señala este investigador, que además de la estabilidad económica, el Estado debe garantizar carreteras, educación, información para producir y exportar, debe crear una política de innovación y mejoramiento y hasta influir en la demanda, al comprar únicamente productos o servicios de calidad sin ser necesariamente los más baratos.⁸

No podemos menospreciar la teoría neoclásica y la importancia de los equilibrios macroeconómicos como requisito para el crecimiento y para el desarrollo. Es claro que un modelo de desarrollo basado en el comercio exterior, y no en el desarrollo del mercado interno, requiera de equilibrios económicos que permitan a las empresas planear sus inversiones sobre un horizonte claro. Más bien se trata de señalar que debido a que la competencia perfecta, los precios "correctos" y la perfecta movilidad de factores no existe, el Estado debe contribuir con el sector privado para lograr una inserción internacional exitosa.

La obsesión fiscal que presentan los ingenieros económicos, hace que se abandonen otras políticas económicas tan importantes como la fiscal: apoyo estratégico para la inserción internacional, información de mercados, infraestructura necesaria para el desarrollo, capacitación, inversión en desarrollo tecnológico, etc., todo lo cual necesita de inversión pública. Es fácil darse cuenta que la participación del Estado en el desarrollo no se puede limitar a la estabilidad económica, así como es iluso pensar que la simple estabilidad traerá consigo el desarrollo y la equidad. Precisamente la encrucijada del desarrollo sigue estando en la creación de capital y en este sentido es posible encontrar muchas maneras de convivir con un déficit fiscal que haya generado recursos indispensables para la implementación coherente del modelo de desarrollo basado en las exportaciones y la liberalización comercial. Una positiva intervención del Estado puede ayudar más al

⁷En este sentido es muy valioso la compilación de lecturas que hace Osvaldo Sunkel, *El desarrollo desde dentro*. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1991.

⁸ Michael Porter, en *El Financiero*, año N° 1; número 38; Costa Rica; 27 de noviembre - 3 de diciembre de 1995; pp. 12

desarrollo que una obcecada lucha por los equilibrios macroeconómicos, ya que es posible que la necesidad de recursos haga que cierto nivel de déficit fiscal sea requerido para asegurar tasas de crecimiento sostenidas, superiores al grado de afectación negativa provocado por dicho déficit.

Se trata, de nuevo, de encontrar un equilibrio, pero sin obsesiones doctrinarias, y teniendo claro que la escasez de recursos para la inversión -tanto pública como privada- han escrito la historia de encrucijada del desarrollo para los países pobres.

Bibliografía:

Aggarwal, Raj; Foreign Capital and Economic Growth. Strategic Choices in a Global Economy; en Foreign Trade Review 23; Nº 3; octubre 1988.

Balassa, Bela; Structural Adjustment Policies in Developing Economies; John Hopkins University Press, Baltimore.

Baur, Lord y otros; Pioneros del Desarrollo; editada por Gerald M. Meier y Dudley Seers; Publicada para el Banco Mundial; editorial Tecnos, S.A.; España, 1986.

Devlin, Robert; América Latina: Reestructuración Económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior; en Revista de la CEPAL; Nº 32; Santiago de Chile; agosto de 1987.

Hirschman, Albert; The strategy of economic development; Yale University Press; New Haven, Connecticut, 1966.

MIDEPLAN; Evolución y características de la deuda externa, situación actual y propuestas de solución; División de Inversiones, Departamento de Financiamiento Externo; 1983.

Nurkse, Ragnar; Algunos aspectos internacionales del desarrollo económico; en A.W. Agarwala y S.P. Singh editores; La economía del subdesarrollo; editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales; pp. 228

Nurkse, Ragnar; Problems of capital formation in undeveloped countries and patterns of trade and development; Oxford University Press; New York; 1967.

OFIPLAN; El endeudamiento externo de Costa Rica durante el período de 1950-1980; División de Inversiones, Departamento Financiero, 1981.

Porter, Michael; en periódico El Financiero, año Nº 1; número 38; Costa Rica; 27 de noviembre - 3 de diciembre de 1995.

Ramos, Joseph; Crecimiento, crisis y viraje estratégico; en Revista de la CEPAL; Nº 50; Santiago de Chile; agosto de 1993.

Ramos, Joseph; Equilibrios macroeconómicos y desarrollo; en El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina; Osvaldo Sunkel compilador; Fondo de Cultura Económica; México; primera edición; 1991.

Revista Integración en marcha, Modernización del Estado; FEDEPRICAP, Nº 17, noviembre-diciembre 1995.

Salazar X., José Manuel; El papel del Estado y el mercado en el desarrollo económico; en El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina; Osvaldo Sunkel compilador; Fondo de Cultura Económica; México; primera edición; 1991.

Salazar X., José Manuel; Papel de los incentivos en el fomento de la competitividad y en el logro de una inserción internacional de alta calidad; en Apertura Externa y Competitividad; Leiner Vargas compilador; Maestría en Política Económica, Editorial Fundación UNA, Heredia; 1994.

Sánchez, Aquileo; periódico El Financiero; Michael Porter: Cómo competir es lo importante; Año 1; Nº 38; Costa Rica; 27 de noviembre a 3 de diciembre de 1995.

Sunkel, Osvaldo; Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro; en El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina; Fondo de Cultura Económica; México; 1ª edición; 1990. World Bank, Annual Report, 1971.