

**Seminario “Cohesión Social en Iberoamérica”
Plenario “Retos y oportunidades para la economía regional”**

Intervención de:

Kevin Casas, Vicepresidente Segundo y Ministro de Planificación y Política Económica, Costa Rica.

Agradezco una vez más la oportunidad que me ha sido concedida de dirigirme nuevamente a los participantes de este seminario.

En este caso, nos toca discutir de un tema muy grande y muy gordo y de obvias implicaciones para la cohesión social. Es obvio que lo que suceda con el desempeño económico regional y con las políticas sociales va a tener implicaciones para el desempeño económico, sobre todo en el largo plazo. Como todos sabemos, la separación entre política económica y política social es no sólo artificial sino contraproducente en la práctica.

Si vamos a hablar sobre los retos de la economía regional, en el contexto de hacer posible mayores niveles de cohesión social, entonces empezamos planteando el problema con claridad. Para mí, el reto fundamental que tenemos en América Latina es crecer en una forma sostenida y en una forma incluyente.

A estas alturas está bien demostrado que el crecimiento económico resulta más eficaz que cualquier otra medida o política para aliviar la pobreza. Creo que lo sucedido en China, la India o, más cerca, en Chile, disipa cualquier duda al respecto.

Pero tampoco el crecimiento sostenido nos sirve, si no va aparejado a ciertos instrumentos que aceleren el acceso de los más pobres a los beneficios generados por el crecimiento económico. El goteo económico, tan defendido por los economistas conservadores, puede ser muy poco para calmar una sed de oportunidades y de justicia arrastrada por mucho tiempo. Como lo dijo el economista Jagdish Bhagwati: *“El crecimiento abre puertas, pero las piernas de los más pobres pueden ser demasiado débiles para llevarlos hasta estas puertas”*.

Ahora bien, si vamos a crecer en una forma sostenida e incluyente, tenemos que enfrentar exitosamente una cantidad considerable de retos. Aquí les voy a mencionar nueve. Podrían ser más, pero estos nueve me parecen decisivos.

En primer lugar, no darle la espalda a la globalización.

Esto es particularmente cierto para países pequeños como el mío, que realmente no tienen ninguna oportunidad para ser viables económicamente si no profundizan su vinculación económica con el mundo. Pero, en general, en épocas de globalización la disyuntiva que enfrentan los países en vías de desarrollo es tan cruda como simple: si no son capaces de exportar cada vez más bienes y servicios, terminarán exportando cada vez más gente.

Sólo si abrimos nuestras economías seremos capaces de atraer los flujos de inversión directa que complementen nuestras tasas de ahorro interno crónicamente bajas. Sólo si nos abrimos podremos acceder a los beneficios de la tecnología más avanzada y a

procesos de aprendizaje productivo que terminan por beneficiar a nuestros empresarios locales. Sólo si nos abrimos podremos desarrollar sectores productivos dinámicos, capaces de competir a escala internacional. Pero, sobre todo, sólo si nos abrimos podremos crear empleos suficientes y de calidad para nuestra juventud. Porque está ampliamente demostrado en América Latina que los empleos ligados a la inversión extranjera y a las actividades de exportación son, casi siempre, formales y mejor remunerados que el promedio.

Entonces, si aspiramos a la prosperidad no podemos escoger entre participar en la globalización o abstenernos de participar en ella. Lo que sí podemos escoger es cómo participar.

En segundo lugar, no aflojar en la disciplina macroeconómica y el control de la inflación.

Yo creo que ésta es una de las áreas que mejor demuestra que el aprendizaje social es posible y en la que realmente no debemos echar para atrás. Es una de las áreas que también nos demuestra lo que nos decía ayer el Presidente González: rechazar, por principio, todo lo que formaba parte del Consenso de Washington, es una profunda tontería. Había cosas muy importantes ahí.

Así, creo que, con muy pocas excepciones, en América Latina hemos llegado a comprender que la disciplina macroeconómica, el control del gasto público, la deuda pública y la inflación no son el fruto de una delirante conspiración neoliberal, sino el legado de numerosos episodios de populismo macroeconómico en toda América Latina, que empobrecieron a los más pobres mucho más que cualquier privatización. La disciplina macroeconómica es vital para cualquier proyecto progresista, no tanto porque facilite la inversión de los empresarios –que lo hace-, sino porque protege el patrimonio de los asalariados y de los más vulnerables económicamente.

Ahora bien, es evidente, que el reto es mucho más complicado que simplemente mantener los equilibrios fiscales. Lo valioso es hacerlo sin reprimir, como lo hemos venido haciendo por 20 años, la inversión pública. Ahí la cosa es mucho más compleja y me parece que conduce, ineludiblemente, a plantear el tema de la reforma tributaria, a lo que me referiré más abajo.

En tercer lugar, tenemos que redistribuir ingreso y activos, para reducir la desigualdad.

Aquí, lo primero que hay que decir es que no tenemos que hacernos grandes ilusiones sobre los efectos de la globalización en la desigualdad. Una amplia discusión de toda la literatura, de Goldberg & Pavnick, publicada en el Journal of Economic Literature hace apenas tres meses, indica que, en los países en vías de desarrollo, la mayor apertura al comercio internacional ha ido aparejada a mayores niveles de desigualdad, no importa cómo se mida ésta.

Son muchas las razones que explican esta desigualdad, pero quizá la más importante tiene que ver con el hecho de que vivimos en una época de acelerado cambio tecnológico que es intensivo en capital humano altamente calificado, lo que, para decirlo simple, hace que la distancia entre el ingreso del ingeniero de sistemas, bilingüe

y con un postgrado en administración de empresas y el ingreso de un joven que desertó de la primaria y trabaja como guarda nocturno tienda a crecer de manera exponencial.

Esto no quiere decir que debamos retraernos de la globalización. Esto implicaría ser menos desiguales, pero más pobres. Lo que quiere decir es que debemos abrazar la globalización armados con las herramientas necesarias para paliar la desigualdad.

¿Por qué importa la desigualdad? Ayer dije que debíamos abandonar la idea de que la desigualdad es irrelevante, siempre que se reduzca la pobreza. Esto es así por muchas razones. Las hay de tipo ético, pero aquí me interesan más las de tipo práctico. Ayer mencioné que está muy demostrado que las sociedades más desiguales son más inestables políticamente y más violentas, un punto crucial al que voy a volver más abajo.

Pero además, la desigualdad conspira contra el crecimiento económico y esto es mucho más interesante. En su conferencia Wider, del año 2005, titulada sugestivamente “El mundo no es plano: desigualdad e injusticia en nuestra economía global”, Nancy Birdsall articula lo que, en mi opinión, es uno de los argumentos más sólidos sobre la importancia de la desigualdad y el imperativo de combatirla.

Birdsall indica que la desigualdad pone en riesgo el crecimiento porque lo que ella llama la desigualdad destructiva, esto es la desigualdad de oportunidades que refleja privilegios por una parte y exclusiones por la otra, se traduce inevitablemente en potencial productivo desperdiciado: cada niño que sale del sistema escolar es un ingeniero o un científico que dejará de hacer su aporte al desarrollo económico de su país.

Pero esa desigualdad también conspira contra las buenas políticas públicas: si los sectores más privilegiados favorecen o imponen políticas que preservan sus privilegios, aún a costa del crecimiento, la desigual genera un mecanismo que inhibe el desarrollo de políticas que podrían favorecer el crecimiento. El caso más elocuente de este fenómeno es el rechazo de las elites a una reforma tributaria que le permita al Estado tener los recursos para invertir en servicios de educación y salud de buena calidad, decisivos para el crecimiento a largo plazo.

Añado un tercer canal mediante el cual la desigualdad conspira contra el crecimiento: la desigualdad genera, tarde o temprano, un descontento que erosiona la legitimidad del régimen democrático en general y las políticas de apertura de la economía, en particular. La desigualdad, desde esta perspectiva, es, si no la madre, al menos la partera del resurgir del populismo político y económico en América Latina.

¿Cómo redistribuir ingreso? Es obvio que la estructura tributaria, a la que me referiré más abajo, tiene un papel central. En América Latina la carga tributaria no sólo es baja – menos de la mitad, en promedio, de la de los países de la OECD – sino pesadamente recargada hacia los impuestos indirectos, de los que proviene más de la mitad de los ingresos tributarios. Pero aquí quiero recordar algo más: si vamos a hacer posible la redistribución de la riqueza, es crucial que el gasto público sea progresivo, que beneficie a quien más lo necesita. La experiencia de los países de Europa Occidental demuestra que, para efectos de redistribuir riqueza, más importante que la progresividad de la

estructura tributaria es la progresividad del gasto público. Este punto se olvida con mucha frecuencia.

En cuarto lugar, tenemos que aumentar la productividad, que es la única forma sostenible de aumentar los ingresos de los trabajadores.

Es muy importante que no olvidemos esto en medio de la euforia del crecimiento actual en América Latina. Es una gran cosa que la región crezca por 4 ó 5 años seguidos, pero una mala cosa que lo esté haciendo casi exclusivamente a partir de aumento de los precios de las materias primas, como ayer nos lo recordaba el Presidente González. Y es que es muy notable lo que está pasando: las cifras de CEPAL nos muestran que, casi sin excepción, los productos básicos de exportación de la región registraron visibles aumentos en su precio internacional en el período 2000-2005. En esos cinco años, el precio internacional de los principales minerales, metales y fuentes de energía que exporta la región subió alrededor de un 80% en promedio, con casos sorprendentes, como el del cobre, cuyo precio se duplicó en el período.

Hay que tener mucho cuidado con esto. Todo lo que sube, baja en algún momento. Si hemos de crecer en el largo plazo, tenemos que aumentar la inversión en I & D, que sigue siendo crónicamente baja en América Latina. En mi país, por ejemplo, es un 0.4% del PIB, que es una décima parte de lo que en este momento están invirtiendo países como Israel o Finlandia.

Pero, además, si hemos de ser más productivos, no podemos eludir un tema fundamental de cara al futuro, como es la reducción de las brechas digitales, que tienen un potencial inmenso para perpetuar las desigualdades. Si no hacemos un esfuerzo para llevar computadoras e Internet a nuestras escuelas, las nuevas tecnologías se convertirán en vino nuevo en odres viejos y terminarán por desintegrar definitivamente a nuestras sociedades.

En quinto lugar, tenemos que mejorar la educación pública.

En América Latina, uno de cada tres jóvenes no asiste nunca a la escuela. Eso es no sólo una ofensa a nuestros valores, sino un crudo testimonio de la falta de visión económica de algunas sociedades: los fracasos en la educación de hoy, son los fracasos en la economía de mañana.

La inversión en educación pública no sólo contribuye a hacernos más productivos, sino que cumple una función decisiva en la integración social. La bifurcación de nuestros sistemas educativos es la más segura ruta para perpetuar las diferencias sociales.

Y aquí hay un tema muy complejo de economía política, que se planteó ayer en la discusión del panel sobre fiscalidad, un tema que se aplica con mucha fuerza a los servicios de educación, pero también a los servicios de salud y, crecientemente, a los de seguridad: ¿Cómo hacemos para evitar que la clase media latinoamericana deserte de la red pública de bienestar? Porque éste es un viaje sin regreso, que hace luego muy difícil aumentar la carga tributaria para mejorar la calidad en la provisión de esos servicios básicos.

Difícil como es, la mejora de la cobertura y la calidad de la educación pública es urgente. No podemos seguirla posponiendo en el tiempo, so pena de hacerla políticamente imposible.

En sexto lugar, mejorar la dotación de infraestructuras.

Ésta, como todos sabemos, es una de las grandes carencias en el desarrollo de AL. Las cifras de los últimos 25 años demuestran una caída estrepitosa de la inversión pública en infraestructura en la región, que ha sido la gran sacrificada de nuestras crónicas estrecheces fiscales.

Aquí nada más quisiera yo recordar que revertir esta tendencia importa no sólo por razones de productividad, que es lo más obvio, sino de integración social. Es decir, quien vive en las zonas urbanas puede, más o menos, tolerar el mal estado de las calles. Pero para quien habita en una zona rural, el camino que pasa por su comunidad es la diferencia entre estar vinculado al mundo y a la modernidad y estar aislado de ellos. Detrás de la provisión de infraestructura hay también un tema de solidaridad.

Y precisamente por eso hay un límite a la participación de la inversión privada en estos temas. Yo creo que la participación privada en grandes obras de infraestructura es, en muchos casos, imprescindible para realizarlas. Pero también tengo clarísimo que hay infraestructura básica, como los caminos rurales, que no va a salir de ningún otro lugar que no sea el bolsillo de los contribuyentes.

En séptimo lugar, enfrentar la inseguridad física.

Éste es uno de los temas que más me preocupa en AL. En esa tarea nos va la vida a los latinoamericanos, porque yo me temo que lo que está en juego en América Latina es muy de fondo. No es el crecimiento económico, ni siquiera la supervivencia de la democracia, sino la existencia misma del Estado como entidad reguladora de nuestra vida colectiva.

Yo estoy viendo con enorme preocupación lo que está sucediendo en América Latina porque me parece que los niveles descontrolados de violencia social que estamos viendo en la región – muy ligados a la desigualdad y a la exclusión social – empiezan a poner en duda el monopolio de la coerción legítima del Estado sobre su territorio y la eficacia de sus mandatos legales. Corremos el riesgo de que la violencia social, por decirlo así, disuelva a los estados en América Latina y los reduzca a la irrelevancia.

Una sociedad excluyente y violenta es una sociedad en la que las bases de la obligación política que vincula a los ciudadanos con el Estado se debilitan. Aquí hay ecos de temas muy básicos y muy viejos en la teoría política occidental. Simplemente la razón genésica fundamental que justifica la existencia del Estado – la provisión de seguridad a las personas – está haciendo aguas en América Latina.

Y eso es gravísimo por razones que van mucho más allá del obvio impacto que esto tiene sobre la inversión y la producción, que no es, en absoluto, menor. Una estimación de los costos directos e indirectos, públicos como privados, de la inseguridad en mi país, Costa Rica, que tiene entre los niveles de violencia más bajos de la región, los situó en aproximadamente un 3.5% del PIB, más de la mitad de lo que invertimos en educación.

Y eso para no hablar de países como El Salvador o Colombia, donde una estimación del Banco Mundial de hace algunos años, había situado estos costos en casi una cuarta parte del PIB.

El tema de la inseguridad es, hoy por hoy, el tema ineludible en América Latina. Y les digo algo más: es crucial que la gente más sensata y progresista de la región – que siempre le ha tenido ojeriza al tema de la seguridad, por sus supuestas connotaciones autoritarias – lo tome en serio. Porque de otro modo, es un tema que tiene una enorme propensión a caer en las manos equivocadas. Esto es, en manos de quienes únicamente nos proponen la mano dura para enfrentarlo, mano dura que casi siempre fracasa en protegernos adecuadamente, pero nunca fracasa en vulnerar nuestras más caras libertades.

En octavo lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, tenemos que aumentar la carga tributaria.

Yo creo que aquí tenemos que salir de las simplificaciones chatas. Si el Estado es quien está obligado a proveer algunos de los bienes y servicios fundamentales a que me he referido, entonces de aquí colegimos un punto fundamental: el pago de impuestos no necesariamente atenta contra el crecimiento económico, como alguna extrema derecha lo afirma sin cesar, sino que más bien, y por supuesto que en la medida en que esos ingresos sean utilizados con prudencia, los impuestos son requisito para el crecimiento económico.

Aumentar la carga tributaria enfrenta varios desafíos, a los que me referí en mi presentación de ayer en el panel de la tarde. Menciono dos de ellos:

- El desafío del desarrollo administrativo. Una frase de Milka Casanegra ha sido, por mucho tiempo, una especie de lema sagrado para los administradores tributarios: la administración tributaria es el sistema tributario. El mensaje es claro: lo verdaderamente importante no son los impuestos que existen en los libros, sino los que se cobran en la realidad. De poco sirve un sistema tributario moderno, progresivo, con provisiones de vanguardia en los temas de tributación internacional, si la administración tributaria no es capaz de gestionarlo y hacerlo efectivo. El reto de crear administraciones tributarias es tan grande como el de reformar las leyes tributarias y los grupos que se han opuesto a las reformas legales lo saben y por eso mismo suelen oponerse a la profesionalización, el financiamiento y el desarrollo de las facultades de fiscalización y sanción por parte de dicha administración.
- El desafío de la legitimidad del gasto público. Finalmente, tenemos el reto que surge de la percepción, muchas veces generalizada y no siempre equivocada, de que al menos una parte del gasto público es desviada hacia usos ilegítimos y que otra parte es mal gastada. “Yo pagaría impuestos si el gobierno los gastara bien” es una frase comúnmente escuchada en nuestra región y si bien es una excusa inaceptable para el incumplimiento de la ley, debemos reconocer que no carece por completo de fundamento. La corrupción, la burocratización y la falta de eficacia del gasto público son otros tantos enemigos de la reforma tributaria. Y aquí debo decir que yo comparto el análisis que hizo ayer Rebeca Grynspan sobre este tema: el principio de caja única tendrá todo el sentido del mundo

desde el punto de vista económico, pero es insostenible políticamente. La única forma en que los latinoamericanos van a estar dispuestos a pagar un poquito más de impuestos es si saben, con toda claridad, a dónde van a ir dirigidos. Este es un tema en el que los economistas harían bien en abandonar su arraigada inclinación a ver a las demás ciencias sociales con cierto desdén, y escuchar a los politólogos.

En noveno lugar, debemos mejorar la gestión del estado y las capacidades burocráticas.

Para qué aumentar la carga tributaria si no mejoramos la capacidad de ejecución de las instituciones públicas. Y aquí me permito decirles que, contrario a lo que se repite sin cesar, en AL no hay un exceso de burocracia, sino una tremenda ausencia de ella. Lo que nos hace una falta desesperada es una burocracia con características weberianas, profesional, meritocrática, neutral, que entre otras cosas, nos permita dar continuidad a las políticas públicas y reducir los efectos de las fluctuaciones políticas.

Frente a esa larga agenda de retos pendientes, ustedes se preguntarán cuáles oportunidades tenemos. No son muchas. Una muy importante es que estamos en un buen momento económico en América Latina, un momento en que, por primera vez en varias décadas, hemos visto 4 años seguidos de crecimiento económico, los últimos 4 años, reducción del desempleo y reducción de la pobreza. Y creo que Enrique Iglesias decía algo decisivo ayer: por el amor de Dios, aprovechemos este buen momento para hacer las reformas que hay que hacer. Que no nos pase lo de siempre, que hacemos los cambios inevitables cuando tenemos el agua al cuello.

Pero debo decir que también es una oportunidad que, por fin, estamos hablando al más alto nivel y, creo, con una preocupación sincera, de temas genuinamente importantes, como la distribución del ingreso y la integración social, y creo que eso no es casual. Por todas las dudas que yo pueda tener sobre algunos de los nuevos experimentos de izquierda en AL, creo que tienen el mérito de haber puesto sobre la mesa la urgencia de reformar profundamente nuestros sistemas políticos y económicos. Creo que ahora hay mucha más gente en la región consciente de la necesidad de esas reformas aunque sólo sea para evitar el colapso de las democracias que tanto costó construir en América Latina, aunque sólo sea para evitar que nos vuelvan a visitar los viejos fantasmas del populismo y el caudillismo.

En nada de esto hay certezas. A fin de cuentas, estar preocupado por algo no es igual a estar ocupado en solucionarlo. La tarea que tenemos por delante es, pues, pasar de la ansiedad a la acción reformadora, esa acción a la que tan oportunamente nos ha convocado este seminario.

Muchas gracias.