Eduardo Lizano

Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica, 1982-1994

ESTUDIOS 13

academia
DE CENTROAMERICA

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Andrea Agüero Wathen

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 1999

Apdo. 6347-1000, Costa Rica
Tel. (506) 283-1847, Fax. (506) 283-1848

338.97286
L-726a Lizano Fait, Eduardo, 1934-
Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica : 1982-1994 / Eduardo Lizano. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 1999.
352 p. : cuadros ; 24 cm. -- (Serie estudios / Academia de Centroamérica : 13)

ISBN 9977-21-032-2

1. POLÍTICA ECONÓMICA - COSTA RICA.
2. DESARROLLO ECONÓMICO - COSTA RICA.
3. DEUDA EXTERNA - COSTA RICA. I. Título.
II. Academia de Centroamérica. III. Serie.

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

A Luis Alberto Monge Alvarez

A Oscar Arias Sánchez

Como reconocimento por sus reiteradas muestras de confianza, en circunstancias muy difíciles

A Teresa, mi esposa, sin cuyo sacrificio este libro no se hubiera completado.

Disentir es más fácil que coincidir,
OSCAR ARIAS.

Insistir en la verdad
propicia siempre la soledad,
SERGIO RAMÍREZ

CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS XIV
ÍNDICE DE GRÁFICOS XV
SIGLAS USADAS XVII
PRÓLOGO XIX
PRESENTACIÓN XXIII
INTRODUCCIÓN XXV

PRIMERO
LA GESTACIÓN DE LA CRISIS

¿Cómo y por qué se llegó a la crisis? 1
I.- EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO .. 3
A.- Las características del modelo 3
B.- Los resultados del modelo 5
C.- La crisis del modelo 8
II.- LA POLÍTICA ECONÓMICA ANTE LAS INFLUENCIAS EXTERNAS ... 11
A.- El efecto de la crisis externa 11
B.- Las opciones de política económica 13

SEGUNDO
EL ESCENARIO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

¿Cuál era la situación? 19
I.- EL PUNTO DE PARTIDA 21
A.- Los problemas 21
B.- Las oportunidades 25

II.- EL MARCO CONCEPTUAL 29
A.- El tamaño del mercado 32
B.- El mercado y los precios 33
C.- El ahorro y la inversión 36
D.- La eficiencia 38
E.- La estabilidad 40
F.- La estabilidad y el crecimiento 40
G.- El crecimiento y la equidad 41
H.- La deuda externa y el crecimiento 43
III.- LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES 44
A.- Instrumentos fiscales 44
B.- Instrumentos monetarios 45
C.- Instrumentos de comercio exterior 46
D.- Instrumentos de política cambiaria 46
E.- Instrumentos de endeudamiento externo 47
F.- Instrumentos salariales 47
G.- Instrumentos de fijación de precios 48
H.- Instrumentos relacionados con la seguridad social 48

TERCERO
LA POLÍTICA ECONÓMICA
¿Qué se hizo? 53
I.- LOS OBJETIVOS 55
II.- LAS MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA 61
A.- Las finanzas públicas 62
B.- Los aspectos monetarios y financieros 66
C.- La apertura de la economía 73
D.- La política salarial 77
E.- La política de precios 81
F.- Las relaciones financieras externas 84
III.- LAS MEDIDAS DE CARÁCTER INTERVENCIONISTA 86
A.- Los programas compensatorios 87
B.- Los programas intervencionistas 90
1. Introducción 90
2. Los programas para aumentar la producción 91
3. Las facilidades crediticias 94
C.- Los programas para facilitar el cambio de modelo 96
IV.- LOS RESULTADOS 100
V.- LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS 103

CUARTO
LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL
¿Qué sucedió? 109
I.- LAS CRÍTICAS AL NUEVO MODELO 111
II.- LAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS 117
III.- LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL 124
A.- Acerca de la producción nacional 124
B.- Acerca de la apertura 127
C.- Acerca de la reacción de los empresarios 131
D.- Acerca de la distribución 133
E.- Acerca del nivel de vida 142
F.- Acerca de la estabilidad 144
CONCLUSIÓN 148

QUINTO
EL PEREGRINAJE
¿Cómo se hizo? ¿Qué se aprendió? 151
PRIMER ELEMENTO: Percibir la realidad 154
SEGUNDO ELEMENTO: Determinar el camino a seguir 161
TERCER ELEMENTO: Establecer un plan de acción 163
CUARTO ELEMENTO: Adoptar el pragmatismo 164
QUINTO ELEMENTO: Concertar las fuerzas sociales 166
SEXTO ELEMENTO: Reconocer la unidad y el conflicto 169
SÉPTIMO ELEMENTO: Organizar a los grupos favorecidos 170
OCTAVO ELEMENTO: Confiar en la reacción de los agentes económicos 172
NOVENO ELEMENTO: Cambiar la estructura de la producción 173
DÉCIMO ELEMENTO: Considerar los costos del proceso 174
DECIMOPRIMER ELEMENTO: Promover la inversión extranjera directa . 177
DECIMOSEGUNDO ELEMENTO: Enfatizar las bondades del mercado . 178
DECIMOTERCER ELEMENTO: Modificar el tipo de Estado 179
DECIMOCUARTO ELEMENTO: Propiciar las relaciones financieras internacionales 181
DECIMOQUINTO ELEMENTO: Discriminar las experiencias del exterior 183

SEXTO
EL FUTURO: MÁS LEJOS, MÁS RÁPIDO
¿Qué sigue? 187
I.- LOS PROBLEMAS 190
II.- LOS OBJETIVOS 202
III.- LAS ÁREAS PRIORITARIAS 204
CONCLUSIÓN 207

Anexo 1
CARTA PÚBLICA DE UN GRUPO DE ECONOMISTAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 211

Anexo 2
LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO 217

Anexo 3
LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA
El caso de Costa Rica visto desde adentro 223
I.- ANTECEDENTES Y RENEGOCIACIONES TRADICIONALES 224
A.- El exceso de endeudamiento externo y la gestación de la crisis (mediados de 1978 a mediados de 1981) 224
B.- La gestión tradicional de la deuda externa (mediados de 1981 a mediados de 1986) 226
II.- LA DEUDA EXTERNA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA 227
A.- ¿En qué consistió la política sobre la deuda externa? 227
B.- ¿Por qué se escogió esta política? 228
C.- ¿Cómo se ejecutó la política? 231
1. La capacidad de pago 232
2. El esfuerzo interno 236
3. El tratamiento semejante a los acreedores 239
D.- Las circunstancias y su aprovechamiento 240
1. Los márgenes de acción 240
2. La dependencia de sectores nacionales del financiamiento externo 241
3. La forja de alianzas 242
4. Los cambios del entorno internacional 243
E.- Resultados 244
III.- REFLEXIONES FINALES 246

Anexo 4
COSTA RICA BREAKS THE MOLD 251

Anexo 5
APOYO FINANCIERO DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS 253

Anexo 6
¿ES SOSTENIBLE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE? 255

I.- LA CONSECUENCIA DE DORMIRSE EN LOS LAURELES 255

II.- LA CARRETA DEL PROGRESO EN EL ATASCADERO 262

III.- ¿LA PLATAFORMA PARA EL DESPEGUE? 266

A.- El nuevo planteamiento 267
B.- Las críticas 273
C.- Los ingredientes 274

Anexo 7
¿VINO Y BOTELLAS, VIEJOS O NUEVOS?
Reflexiones acerca de la política económica latinoamericana, una vez más 277

INTRODUCCIÓN 277

I.- TEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA SOBRE LOS CUALES DEBERÍA EXISTIR CONSENSO 280

A.- Inestabilidad macroeconómica 281
B.- El tamaño del mercado y la apertura de la economía 285
C.- El aumento de la oferta exportable 288
D.- El papel de los mercados y de los precios 290
E.- El papel del Estado 293
F.- Las utilidades y los salarios 295
G.- La discusión acerca del "goteo" *(trickle down)* 297
H.- Las utilidades y el ahorro nacional 300
I.- La formación de recursos humanos 302
J.- El ritmo y la secuencia de la política económica 303

II.- OBSERVACIONES FINALES 305

BIBLIOGRAFÍA 309

ÍNDICE DE CUADROS

3.1.	Negociaciones financieras externas, 1982-1994	85
3.2.	Programas de incentivos a las exportaciones	93
3.3.	Objetivos de la política económica, 1982 a 1988-89	100
4.1.	Producto interno bruto, 1978-1994	125
4.2.	Ahorro e inversión/PIB, 1980-1994	126
4.3.	Fuentes de crecimiento económico	127
4.4.	Apertura externa, 1980-1994	128
4.5.	Composición de las exportaciones agropecuarias no tradicionales	129
4.6.	Importancia relativa de las importaciones, 1978-1994	130
4.7.	Índice mensual de actividad económica promedio y desviación estándar de las desviaciones cíclicas	131
4.8.	Desempleo y subutilización del trabajo, 1978-1994	134
4.9.	Salarios y pobreza, 1980-1994	135
4.10.	Coeficiente de Gini	139
4.11.	Indicadores sobre calidad de vida	143
4.12.	Déficit del sector externo, 1978-1994	146
A-3.1.	Deuda pública interna y externa en relación con el producto interno bruto, 1965-1989	225
A-3.2.	Indicadores económicos durante y después de la crisis, 1982 y 1988	230
A-3.3.	Proyección de variables económicas	233
A-5.1.	Apoyo financiero del Gobierno de Estados Unidos, 1982-1994	254
A-6.1.	Costa Rica: Algunos indicadores económicos y sociales, 1950-1979	256
A-6.2.	Producto interno bruto *per cápita,* 1950-2000	260
A-6.3.	Situación actual y metas propuestas	273

ÍNDICE DE GRAFICOS

2.1.	Curva de posibilidad de producción	31
2.2.	Coeficiente de distorsión	32
2.3.	Salarios reales y utilidades	42
3.1.	Déficit del sector público como porcentaje del PIB, 1981-1988	101
3.2.	Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB, 1981-1988	101
3.3.	Índice de salarios del sector privado	102
3.4.	Deuda externa con la banca comercial. Pago de intereses contractuales y efectivos como porcentaje del PIB, 1985-1988	102
4.1.	Salarios reales del sector privado y porcentaje de hogares pobres, 1980-1994	137
4.2.	Indicador de inflación más desempleo abierto, 1981-1994	140
4.3.	Semanas de importación financiadas con las reservas monetarias internacionales	147
5.1	Costo-beneficio	176
A-6.1	PIB *per cápita* real, 1950-2000	259

SIGLAS USADAS

ACORDE	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALUNASA	Aluminios Nacionales S. A.
ANFE	Asociación Nacional de Fomento Económico
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAT	Certificados de Abono Tributario
CATSA	Central Azucarera del Tempisque
CBS	Canasta básica salarial
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEE	Comunidad Económica Europea
CEMPASA	Cementos del Pacífico S. A.
CEPAL	Comisión Económica para américa Latina
CIF	Cost, insurance, freight
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNP	Consejo Nacional de Producción
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
ESAF	Economic Support and Assistance Fund
ESI	Estrategia de Sustitución de Importaciones
EXIMBANK	Export-Import Bank
FERTICA	Fertilizantes de Centroamérica
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEA	Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FRN	Floating rate notes
FUNDEX	Fundación de Exportaciones
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade

GPP	Gremialismo, paternalismo y populismo
HPAE	High performing Asian economies
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IED	Inversión extranjera directa
IFI	Instituciones financieras internacionales
ILO	International Labor Office
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
IPC	Índice de precios al consumidor
LDC	Less developed countries
LE	Liberación económica
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
n.d.	No disponible
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NBER	National Bureau of Economic Research
OCED	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional
PE	Promoción de exportaciones
PEA	Población económica activa
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Programa de promoción de las exportaciones
PRI	Partido Revolucionario Institucional
REM	Régimen de enfermedad y maternidad
RMI	Reservas monetarias internacionales
SAL	Structural Adjustment Loan
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Unites States Agency for International Development

PRÓLOGO

Es con particular agrado que le recomiendo al lector este libro, el que viene a sumarse a la cosecha, por muchos años ya prolífica, de don Eduardo Lizano. La recomendación es particularmente grata, porque este libro posiblemente sea, a la vez, una de las contribuciones más maduras y una de las contribuciones más refrescantes del autor.

Don Eduardo advierte que se trata de un bosquejo estilizado ("el propósito... es limitado. Busca tan solo despertar el interés... Ciertos planteamientos no están completos y el debate se deja abierto"). En efecto, el esfuerzo está encauzado, más que hacia una explicación completa del pasado, a formular un reto urgente para el futuro. En su madurez, el libro presenta, sin embargo, un análisis sumamente equilibrado, de gran profundidad y largo alcance, de la historia macroeconómica reciente de Costa Rica.

El balance en el enfoque lo logra el autor de varias maneras. Una, incorporando en la explicación, con erudición interdisciplinaria seria, elementos esenciales más allá de lo puramente macroeconómico (la lucha por el poder, la formación de los consensos políticos y las dimensiones geopolíticas de la crisis).

Dos, en esta tarea, el autor se levanta por encima de estrechas perspectivas partidistas, lo que le permite entender las

interacciones supra-partidos que fueron indispensables para el éxito en las reformas de política.

Tres, entre las explicaciones del período que sí reconocen la importancia de los elementos geopolíticos, muchas son deficientes en la calidad del análisis económico, mientras que los estudios macroeconómicos serios, en el mejor de los casos, apenas mencionan la crisis geopolítica. En este libro, el autor logra integrar, en su verdadera dimensión, estas dos facetas de la historia del período.

A pesar de ser un bosquejo, el análisis es profundo, porque el autor logra identificar los elementos esenciales en la explicación de lo histórico, como preparación para lanzar su reto para el futuro. El lector se beneficia, de esta manera, de una presentación sencilla (en el sentido de gran claridad), que deja por fuera lo que no es esencial.

El enfoque es de largo alcance, además, porque si bien el libro centra su atención en los eventos del período (1982-1994), la interpretación reconoce las raíces históricas profundas que explican esos eventos. Estas raíces incluyen los elementos de más largo plazo, que contribuyeron a la formación de la manera de ser costarricense y a sentar las bases para los logros en desarrollo político, institucional y económico del país y que se remontan muchas décadas atrás.

Estas raíces incluyen también la evolución de los gérmenes de la crisis durante el período intervencionista y proteccionista de la posguerra. Don Eduardo resume con gran acierto estas causas de la crisis y propone un marco de interpretación (el modelo GPP: Gremialismo, paternalismo, populismo), pero su contribución más original es su explicación del por qué (tanto razones objetivas como motivaciones políticas) y del cómo (los medios formales e informales) de la conducción de la política macroeconómica posterior a la crisis. Si bien los procesos que condujeron a la crisis han sido ya examinados en detalle, hay pocas contribuciones que ofrezcan, como este libro, una visión global y un

marco de interpretación de la historia económica de Costa Rica posterior a la crisis.

Por varias razones, se trata de un período crítico en la historia económica del país. Una, porque la profundidad de la crisis había puesto en peligro serio algunas de las conquistas más importantes: La calidad de la vida, la estabilidad social, el respeto a las instituciones. De haber fracasado los esfuerzos de política que se evalúan en este libro, el destino del país hubiera tomado un rumbo lamentable.

Dos, porque la superación de la crisis requería replantearse la validez de mitos ideológicos que le atribuyen, incorrectamente, los logros del país a las bondades del modelo GPP. Este replanteamiento ideológico no solo era necesario para salir de la crisis sino que, como don Eduardo insiste en esta obra, es indispensable para garantizar el desarrollo económico sostenido dentro del marco político e institucional que tanto valoramos.

No se trata solamente de cambiar las políticas; hay que modificar el marco conceptual a partir del cual se formulan, ponen en práctica y revisan las políticas. En ausencia de esta congruencia, la estrategia no será robusta. La conversión, sin embargo, ha tenido lugar solo a medias y por eso, como don Eduardo reconoce, "la transformación se ha dado de manera incompleta, la labor está a medio hacer, inconclusa." Es necesario, como en los momentos inmediatamente posteriores a la crisis de 1982-84, superar la pusilanimidad y enfrentar el cambio de largo plazo con seriedad.

Lo triste es que se necesite la urgencia inmediata de una crisis para que el país no se duerma en sus laureles. Contamos con el sistema político, los recursos humanos, la tradición y las instituciones para aspirar al crecimiento económico rápido y sostenido. Dice don Eduardo, "Costa Rica es un país sin excusas para no desarrollarse." Su reto es vibrante: ¡La historia no espera!

La madurez con que don Eduardo enfrenta esta tarea refleja, no solo la experiencia acumulada, tanto como observador agudo y como protagonista activo durante las dos etapas bajo consideración,

sino también una increible capacidad (dialéctica) de aprendizaje, lo que le ha permitido, a lo largo de los años, aplicarle un riguroso pero flexible marco conceptual a la interpretación de la realidad y reformular sus percepciones sobre ésta, alimentándose libre y creativamente de sus propias experiencias.

El resultado es que este libro cierra un círculo en la evolución del pensamiento de don Eduardo, que le permite rescatar lo que es valioso de los enfoques anteriores, criticar abiertamente lo que no ha funcionado e integrar las vivencias de varias décadas, para formular una plataforma válida desde donde lanzar su reto casi angustioso: "Es necesario ir más lejos, más de prisa".

Se trata, no solo de una obra madura, sino de una contribución refrescante. Don Eduardo ya aportó a la tarea, con las ideas y con la acción, posiblemente más que ninguno. Mucho del éxito de la etapa inicial de las reformas se debió a su capacidad para convertirse en puente entre los "los políticos que sin ser economistas entendían razonablemente bien los aspectos básicos de la política económica y los economistas que sin ser políticos entendían también de manera satisfactoria los ajetreos de la política." Nadie mejor que él, diestro en ambas arenas, podía construir esos puentes.

No, don Eduardo no se ha contentado con sus formidables contribuciones del pasado. En este libro, convierte su preocupación sobre el futuro del país en un llamado a la acción, inteligentemente fundamentado. En su vida personal, regresa desinteresadamente a la acción. ¡Qué ejemplo para las nuevas generaciones!

Como el autor, mi esperanza es que los jóvenes recogerán el reto "del riesgo de la libertad" y conducirán al país hacia mejores tiempos.

CLAUDIO GONZÁLEZ VEGA

Columbus, Ohio

Año Nuevo, 1999.

PRESENTACIÓN

En 1990, el Banco Mundial encomendó al autor elaborar un documento sobre la evolución reciente de la economía costarricense (Lizano, 1990a). Por otra parte, el autor también preparó, para el International Center for Economic Growth, el opúsculo Economic Policy Making: Lessons from Costa Rica (Lizano, 1991). Los materiales incluidos en ambos trabajos sirvieron de base para preparar este libro. Dos acotaciones son pertinentes. *Primera*, esta obra cubre un período más extenso, hasta el año 1994. *Segunda*, el autor ha considerado conveniente dejar transcurrir algunos años antes de completar la obra. Esta decisión presenta desventajas y ventajas. La principal desventaja consiste en la posible pérdida de interés en los temas tratados, la memoria es flaca y los hechos –sus causas y sus efectos– tienden a olvidarse con facilidad. Las ventajas, sin embargo, son también importantes. De una parte, debido a la participación activa del autor en no pocos de los hechos y decisiones abordados en estas páginas, era conveniente tomar cierta distancia para mirar los acontecimientos retrospectivamente, un tanto alejado del fragor de la acción. De otra parte, ahora se cuenta con mucha mayor información y con numerosos estudios sobre el caso de Costa Rica de la que se contaba hace algunos años atrás. En efecto, se han publicado, en el país y en el extranjero, una serie de obras cuyo tema se refiere al proceso de ajuste estructural y el modelo de

liberalización económica tanto en Costa Rica, de manera específica, como desde el punto teórico, en general. Así, la literatura sobre el proceso de sustitución del modelo tradicional de desarrollo por el de liberación económica ha proliferado.

El propósito del autor al presentar este libro a los lectores es limitado. Busca tan sólo despertar el interés en el período de la historia económica y social del país aquí estudiado. Si otras personas decidieran proseguir las investigaciones para profundizar los hechos y acontecimientos cubiertos en estas páginas, el autor se daría por satisfecho. La obra no es un libro de texto, elaborado científicamente, depurado y preciso. Los puntos de vista personales abundan. Algunas ideas solo se pergeñan o apenas se sugieren. Ciertos planteamientos no están completos y el debate se deja abierto. Se trata de levantar un estandarte por aquí y de poner una banderilla por allá.

Varias personas han hecho posible la aparición de esta publicación. De manera muy especial debe mencionarse al grupo de colegas de la Academia de Centroamérica. Su participación, permanente y entusiasta en el análisis y la discusión de los temas concernientes con el desarrollo económico y social del país, ha creado el ambiente propicio para realizar la tarea que hoy culmina con esta obra.

Rodolfo Quirós Rodríguez, de la Academia, ha tenido a su cargo las labores de edición, con la dedicación y eficiencia que le son características. La señora Myriam Bustos durante muchos años ha hecho gala de una gran paciencia al tratar de mejorar, una y otra vez, el lenguaje del autor, no siempre con éxito. Xinia Esquivel, Hilda Vargas, Diana Viales desempeñaron con gran dedicación y excelente buen humor la dura tarea de descifrar los manuscritos del autor, con frecuencia verdaderos jeroglíficos. Gracias a ellas este libro puede ver la luz del día.

ELF

Barrio La Pitahaya,

15 de agosto de 1998, día de la Madre.

INTRODUCCIÓN

Al comienzo de la década de los años 1980, más concretamente en 1981 y 1982, Costa Rica experimentó la peor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial. Esta crisis alcanzó proporciones hasta entonces desconocidas para el país. Superarla fue una tarea ardua y compleja. Sus repercusiones se sintieron durante toda la década y más allá. Asimismo, en esos años fue necesario echar a andar el proceso para sustituir el modelo tradicional de desarrollo por otro nuevo. Esta decisión ha presentado un reto muy difícil. La transformación está aun inconclusa.

Esta obra cubre la historia económica costarricense comprendida entre los años 1982 y 1994. Es decir el período de la recuperación de la crisis y del cambio de modelo de desarrollo. El libro está dividido en seis capítulos. Cada uno de ellos, de manera sucesiva, trata de dar respuesta a las siguientes preguntas. El capítulo primero aborda el tema de cómo y por qué se gesta la crisis. El capítulo segundo analiza la cuestión acerca de cuál era la situación a mediados de 1982. En el capítulo tercero se trata de dar respuesta a las preguntas ¿qué se hizo?, ¿en qué consistió la política económica? En el capítulo cuarto se estudia la evolución de la economía, es decir ¿qué sucedió en el período analizado? El capítulo quinto busca desentrañar las principales lecciones y aborda

los puntos acerca de cómo se hizo y qué se aprendió. Para concluir, en el capítulo sexto, se plantea la interrogante sobre el futuro, en otras palabras ¿qué sigue?

Al final del libro se encuentran siete anexos. En ellos se han incluido documentos cuyo propósito es suministrar información y comentarios adicionales para complementar los temas desarrollados en los diferentes capítulos. También se incluye la bibliografía pertinente.

PRIMERO

LA GESTACIÓN DE LA CRISIS

¿Cómo y por qué se llegó a la crisis?

...hay una tentación continua de ceder a las presiones, de posponer pasos desagradables, de encontrar todo tipo de excusas para negar la dura realidad,

Arnold C. Harberger,
El Economista y el Mundo Real.

... adjustment postponed was pain compounded ... the longer adjustment is delayed, the more difficult it becomes politically,

Ernest Stern,
Evolution and Lessons of Adjustment Lending.

Las causas de la crisis de los años 1981 y 1982 fueron básicamente dos. En primer lugar, el agotamiento del modelo económico puesto en práctica a partir de la Segunda Guerra Mundial, más precisamente durante el cuarto de siglo que se inicia entre 1950 y 1952 y concluye entre 1975 y 1977. En segundo lugar, la política económica equivocada adoptada para hacerle frente a los efectos externos originados en la evolución de la economía internacional a raíz, principalmente, de la bonanza cafetalera y de los llamados *shocks* petroleros ocurridos en la década de los años 1970. A continuación se examina la incidencia de cada una de estas dos causas.

I.- EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO

A.- Las características del modelo

Costa Rica, a partir de los años 1950, adoptó, como la gran mayoría de los países latinoamericanos, el modelo de desarrollo "hacia adentro". Este modelo se sustentaba en dos pilares fundamentales. Uno, la industrialización basada en la estrategia de sustitución de importaciones (ESI). Otro, la expansión excesiva de las actividades del Estado.

a) La industrialización llegó a considerarse una condición necesaria para alcanzar el desarrollo económico. Varias razones se esgrimieron para sostener esta tesis. La *primera* fue la necesidad de abandonar el modelo agroexportador vigente anteriormente. Al respecto se adujeron las graves deficiencias del comercio internacional puestas en evidencia en las dos guerras mundiales y durante la gran crisis de los años 1930. Estas deficiencias ocasionaban serios problemas a los países subdesarrollados tanto para exportar sus productos como para abastecerse de bienes del exterior. Había, por consiguiente, gran insatisfacción con el modelo agroexportador. La *segunda*, se refería a la necesidad de adoptar el nuevo modelo. Había dos motivos para propiciarla: En primer lugar, el deterioro secular de los términos de intercambio de los países subdesarrollados, con el consiguiente perjuicio para ellos (para adquirir el mismo tractor cada vez había necesidad de entregar una mayor cantidad de café) y en segundo lugar, la forma como se lleva a cabo el desarrollo tecnológico en los países avanzados que perjudica a los países pobres, pues los beneficios se concentran en los primeros sin llegar a los segundos. La industrialización resolvería ambos problemas. Pero como los países pobres tienen muy escasa experiencia en la producción de manufacturas, difícilmente podrían industrializarse si durante un cierto período, las empresas nacionales no se protegieran de la competencia externa. De ahí la necesidad del proteccionismo arancelario como una de las características fundamentales del modelo. Se trata de ver más "hacia adentro" y menos "hacia fuera" como lo hacía el modelo agroexportador.[1]

En el caso de economías tan pequeñas como la de Costa Rica, las posibilidades de la industrialización basada en el mercado nacional eran aun más escasas. Por ello la integración económica regional –el Mercado Común Centroamericano– constituía también una parte esencial del modelo. El

1. La elaboración de estos planteamientos se encuentran en Prebisch, 1949.

proceso de industrialización tenía así, el espacio económico centroamericano como base.

b) La multiplicación acelerada de las funciones del Estado llegó a considerarse, asimismo, como un elemento de primordial importancia del modelo. Si se deseaba impulsar el desarrollo económico y el progreso social y la transformación del aparato productivo del país, para lograr la equidad y la solidaridad, entonces era indispensable un Estado cuya participación fuera mucho más amplia y profunda que la del Estado correspondiente al modelo agroexportador.

   El desarrollo económico requería de infraestructura (transporte y energía), de recursos financieros (crédito), de asistencia técnica a los productores, de la estabilización de precios, del proteccionismo arancelario. El Estado debía promover y regular los mercados. El desarrollo social, por su parte, exige más gasto y participación en los campos de la salud, la educación, la vivienda y la distribución de tierras.

   El desarrollo político, además, necesitaba un Estado concertador mediante la creación de consensos. Se creía entonces en la necesidad y en la posibilidad de crear un Estado capaz de prever, de orientar, de manipular las variables económicas, sociales y políticas con el propósito de acelerar el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de todos los ciudadanos. El Estado pasó a ser regulador, concertador, benefactor, promotor, intervencionista y protagónico.[2]

B.- Los resultados del modelo

El modelo funcionó de manera bastante satisfactoria durante algún tiempo. Evidencia de ello es: El desarrollo político, los elevados indicadores sociales, el ritmo de crecimiento económico y

2. El punto culminante de esta concepción es el documento denominado "Manifiesto de Patio de Agua", de 1968. Un análisis crítico se encuentra en Lizano, 1968.

el grado de estabilidad financiera. En todos estos campos Costa Rica logró ubicarse muy por encima de la mayoría de los países latinoamericanos. Pero no fue, precisamente, un lecho de rosas. Las pugnas entre el viejo modelo político-económico y el nuevo fueron difíciles y complejas. Parafraseando a González Vega y Céspedes (1993), trataba de quitar el poder a los grupos tradicionales (exportadores, importadores, banqueros). A partir de 1948 "se altera y modifica la composición del bloque en el poder" (Rovira, 1982). Las luchas por promulgar la ley de Protección y Desarrollo Industrial, por la participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano, la universalización de los seguros sociales y la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), todo ello es una muestra de los obstáculos que hubo que vencer. Ahora bien, ¿cuáles factores explican el buen funcionamiento del modelo? Varias razones han de señalarse:

1. La condiciones previas. Mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, en Costa Rica se gestaron condiciones políticas y sociales muy importantes para el desarrollo posterior del país.[3] González Vega y Céspedes (1993), establecen cuatro condiciones de especial significado, a saber: La estabilidad política, las instituciones democráticas, los procedimientos para evitar la concentración del poder y la gran preocupación por el tema de la equidad, además de un sistema judicial eficiente.

   En otros campos, como en el económico, también se notan decisiones previas que imprimen cierto sentido de continuidad.[4]

3. La obra clásica sobre el tema es la de Facio. Posteriormente, la literatura proliferó. Véanse entre otras las obras de Hall, Vega Carballo (1983), Cerdas y Acuña y Molina.

4. Al respecto deben recordarse la creación del Banco Nacional, el monopolio de seguros, la regulación de salarios mínimos, el sistema de juntas rurales de crédito, el establecimiento del Departamenteo Emisor en el Banco Nacional y la Ley de Industrias de 1940.

2. La frontera agrícola abierta permitió, gracias a la disponibilidad de los baldíos nacionales, servir de válvula de escape a la presión demográfica en la Meseta Central. En 1950 si acaso una quinta parte del territorio nacional estaba dedicada a la producción.[5]

3. La estabilidad financiera, durante gran parte de las décadas de los años 1950 y 1960, fue envidiable. La disciplina fue férrea gracias, en gran parte, a la política adoptada por el Banco Central bajo la dirección y orientación de Jaime Solera. El índice de precios al por mayor y al consumidor se mantuvieron prácticamente a la par de los índices internacionales y por ende, la estabilidad del tipo de cambio fue notable.

4. La participación en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), sirvió para amortiguar, al menos parcialmente, las consecuencias negativas del proteccionismo arancelario. En efecto, los productores nacionales se vieron forzados a competir con los centroamericanos en un espacio económico más amplio.

5. El crecimiento de la economía internacional fue muy acelerado. De esa manera, el comercio internacional se expandió rápidamente y sirvió, por así decir, como una locomotora para arrastar la economía costarricense.

5. Véase Carlos Sáenz. En la literatura nacional Fabián Dobles plasmó este fenómeno en su bien conocida obra *El sitio de las abras*. Cuando se "agota" la frontera la posibilidad del desarrollo "extensivo" desaparece lo cual representa un cambio significativo de la situación. Como se ha indicado "An important turning point in all the countries has been the "closing of the frontier", the challenge confronted by a society when it is no longer capable of "extensive" development" (p. 91), Ronald Findlay and Mats Lundahl, "Natural resources, vent-for-surplus, and the Staples Theory", en la obra de Gerald M. Meier (ed.), *From classical economics to development economics*, St. Martin's Press, 1994, pp. 68-93.

C.- La crisis del modelo

A mediados de la década de los años 1970 el barco hacía agua, evidentemente. El aumento en el precio del café pospuso la crisis hasta el fin de la década, pero ya el destino estaba marcado. El modelo había engendrado los gérmenes de su propio estancamiento y el proceso de descomposición no se hizo esperar. Deben mencionarse dos elementos claves.

PRIMERO, el proteccionismo aduanero se exacerbó, tanto el agrícola como el industrial. Contrariamente a las reiteradas recomendaciones de Prebisch, ni el proteccionismo fue moderado, ni se puso debida atención a la promoción de las exportaciones. Costa Rica llegó a ser el país más proteccionista de la región.[6] Esto ocasionó una creciente distorsión en la asignación de los factores de la producción, sobre todo al terminar la etapa fácil de la sustitución de importaciones. Cada vez resultó más difícil crecer en un mercado tan pequeño como el centroamericano.

SEGUNDO. Si bien, "el Estado se constituyó en el promotor fundamental del desarrollo nacional" (Garnier e Hidalgo), su expansión exagerada tuvo efectos perjudiciales para el país. Se creó un Estado desarrollista y benefactor, el cual rápidamente, cayó presa de los grupos de presión. Fue instrumentalizado por estos grupos para su propio beneficio. El modelo original de desarrollo "hacia adentro" evolucionó, así, irremediablemente a otro modelo basado en el gremialismo, el paternalismo y el populismo (GPP).

El arsenal a disposición del Estado, durante el período del GPP, fue amplísimo. El Estado controlaba el crédito (topes de cartera, subsidio de tasas de interés, readecuaciones), fijaba precios a los productores y a los consumidores, establecía salarios mínimos, modificaba los aranceles aduaneros, otorgaba permisos de importación y de exportación, concedía autorizaciones para el uso

6. Rapoport (p. 705) citado por González Vega y Céspedes, p. 97.

de las divisas.[7] Todo ello mediante una extensa gama de permisos, controles, regulaciones, normas y prohibiciones. El Estado se transformó en un creador de rentas y en su distribuidor a los distintos grupos de presión.[8] Los intereses generales del país sucumbieron ante los intereses particulares de los grupos de presión. El Estado dejó de ser un elemento coadyuvante del desarrollo y se transformó más bien en un obstáculo y una carlanca.

El andamiaje político del GPP se sustentaba en la alianza entre la burocracia estatal y los sindicatos del sector público, de una parte, y los grupos de presión laborales y empresariales que usufructuaban las rentas, los subsidios y las trasferencias, de otra.[9] Las empresas tenían, en realidad, poco interés en la reforma y la modernización del Estado. Esto por cuanto, los costos

7. Quizás uno de los casos más dramáticos de la aplicación del modelo GPP puede apreciarse en el caso de la producción de arroz. Los productores de este grano llegaron a disponer de: *Primero,* topes de cartera en el programa crediticio del Banco Central; *segundo,* tasas de interés subsidiadas; *tercero*, monto de crédito por hectárea (avíos); *cuarto,* readecuación de deudas; *quinto*, precio de compra garantizado por el CNP para toda la cosecha fijado de acuerdo no con el precio internacional sino con los costos de producción (cuando había un excedente el CNP asumía las pérdidas de la exportación y luego las pasaba al Banco Central); *sexto*, seguro de cosecha y *sétimo*, fondo de contingencias agrícolas. No es de extrañar entonces que el gremio de arroceros, con muy raras excepciones, en vez de procurar mejorar la productividad de sus plantaciones se dedicara a cultivar a los funcionarios públicos, de oficina en oficina, para resguardar y de ser posible incrementar, sus privilegios. Las excusas para llevar a cabo esta política fueron dos: La necesidad de lograr la seguridad alimentaria del país y de proteger a los pequeños productores; nadie paró mientes en los consumidores, sobre todo los más pobres para quienes el arroz representa un alto porcentaje de su consumo total (Eugenia Lizano, 1994).

8. El intervencionismo llegó a excesos tales que, con frecuencia, el objetivo inicial de las medidas no se alcanzaba. Así, por ejemplo, los consumidores de azúcar pagan un precio subsidiado a los azucareros, pero estos trasladan, una parte del subsidio a los ganaderos porque deben venderles la melaza a un precio subsidiado; pero los ganaderos, a la vez, no pueden retener todo el subsidio por cuanto se ven forzados a vender el sebo y el cuero a un precio subsidiado a los fabricantes de jabón y de zapatos. En definitiva, por un camino tortuoso, ¡los consumidores de azúcar otorgan un subsidio a los industriales del jabón y de los zapatos!

9. El bloque en el poder ya no estaba constituido por la mediana burguesía en estrecha alianza con la pequeña burguesía, como había ocurrido al principio del modelo (Rovira 1982, p. 177).

adicionales, originados en la ineficiencia y el tamaño del Estado (burocratización y salarios), no les causaban grandes problemas. Efectivamente, gracias al proteccionismo, podían trasladarlos al consumidor, quien en última instancia siempre pagaba los platos rotos de esta alianza. La dinámica del modelo, como se indicó, generó los gérmenes de su propio estancamiento:

1. Un sector privado ineficiente debido al proteccionismo, a la distorsión de los precios de los factores y de los bienes y a la asignación deficiente de los factores de la producción. La falta de competencia no propiciaba ni la búsqueda de la innovación, ni la aceptación del riesgo. El sector privado, creado al amparo del modelo GPP, no podía competir en los mercados internacionales, ni aceptar la apertura de la economía a los bienes importados.

2. Un sector público sobredimensionado y anquilosado, debido a su burocratización y a su instrumentalización por parte de los grupos de presión, estaba imposibilitado de cumplir con sus funciones básicas para promover el desarrollo y la equidad.[10] Inflexible para poder hacer frente a las fluctuaciones y los vaivenes de la economía internacional. En estas circunstancias no es de extrañar la disminución del ritmo de crecimiento económico y la acumulación de necesidades sociales insatisfechas. Tampoco es de extrañar la resistencia feroz y la oposición pertinaz de los grupos de presión, beneficiados por el GPP, al cambio de modelo planteado en la década de los años 1980.

   Además, el Estado, debido a su crecimiento ilimitado, rompió la alianza con los sectores productivos al trasformarse en un Estado productor e irrumpir de lleno en el ámbito reservado, tradicionalmente, al sector privado. El Estado productor no se limitó a los seguros y a la banca, sino que acaparó los combustibles y las telecomunicaciones y, mediante CODESA, incursionó en múltiples actividades, de carácter industrial y agrícola, algunas de ellas harto sensibles como

10. Lizano elabora este punto en *Estado y economía en América Central*, 1995

la agricultura de la caña de azúcar y su industrialización. Los grupos empresariales, integrantes de la alianza política, sostén del GPP, no pudieron quedarse impasibles. Estos grupos también fueron apoyados de lleno por otras agrupaciones empresariales dedicadas a las exportaciones por cuanto ellos no podían trasladar a los consumidores los costos de producción adicionales que el funcionamiento del GPP acarreaba.[11]

II.- LA POLÍTICA ECONÓMICA ANTE LAS INFLUENCIAS EXTERNAS

A.- El efecto de la crisis externa

La economía costarricense, por su pequeño tamaño y su vocación exportadora (e importadora), está sujeta a las vicisitudes de los mercados externos. Así, a partir de 1973 Costa Rica experimentó de lleno los efectos de las fluctuaciones de la economía internacional. El primer *shock* petrolero ocurre en 1973 y 1974. El impacto en la economía nacional no se hace esperar: La inflación, medida a través del índice de precios al consumidor (IPC), llega al 25% al año en 1974 y en 1975 y la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) cae, en el año 1975, a 2,1%; es decir, el PIB por habitante disminuye. Sin embargo, gracias al aumento inusitado del precio del café, Costa Rica logró absorber el efecto negativo de este primer *shock* petrolero. Sin necesidad de ajustes significativos el PIB y la inflación retomaron su cauce normal: El PIB creció 5,5% en 1976 y 8,9% en 1977 y la inflación, en esos dos años, disminuyó a 11,5% y 4,2% respectivamente.

Sin embargo, la bonanza cafetalera no solo insufló oxígeno a la economía costarricense. En efecto, la política económica

11. La argumentación para fomentar el Estado productor era simple y clara. Para poder cumplir con su cometido, el Estado necesitaba no estar supeditado a las decisiones del sector privado en cuanto al volumen y la dirección de la inversión nacional. Por ello, el Estado debía controlar una proporción elevada de la inversión del país canalizada a la producción de bienes y servicios, de otra manera, estaría a merced de las presiones y de los intereses del sector privado.

adoptada ante el *Dutch disease* no fue la apropiada. El monto del gasto público se incrementó demasiado como consecuencia de los ingresos públicos transitoriamente más elevados, resultado del comportamiento de los precios de exportación del café. Pero cuando dicha bonanza pasó no fue posible, políticamente, disminuir la gran mayoría de los rubros del gasto público. De esta manera, las erogaciones estatales se hicieron más inflexibles, lo cual generó presiones crecientes sobre las finanzas públicas. Para hacer frente a esta situación se echó manos al financiamiento inflacionario del Banco Central y al "estrujamiento" del sector privado.

El segundo *shock* petrolero ocurrió entre 1978 y 1979 y la situación fue muy diferente. Los efectos adversos fueron de varios tipos:

1. El precio de las importaciones, no solo del petróleo y sus derivados, sino en general, aumentó rápidamente.

2. Las exportaciones sufrieron por dos motivos. *Primero*, la bonanza cafetalera ya había pasado y no se presentó otra. *Segundo*, los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) redujeron el ritmo de su expansión económica, con lo cual sus importaciones crecieron a un ritmo menor.

3. Las tasas de interés en los mercados financieros internacionales aumentaron rápidamente llegando a 15% al finalizar 1979 y a 16,5% en el año 1981.

El efecto combinado de estos tres fenómenos fue severo. Sin embargo, Little realizó estimaciones de acuerdo con las cuales, de un grupo de países subdesarrollados estudiados, Costa Rica fue uno de los menos perjudicados al tomar en cuenta, conjuntamente, el efecto del empeoramiento de los términos de intercambio y del aumento de las tasas de interés (Litle *et al*.).

B.- Las opciones de política económica

Los países importadores de petróleo pueden clasificarse en dos grupos en cuanto a la política económica que debería aplicarse ante la crisis de la economía internacional.

a) Un grupo de países, principalmente, asiáticos hicieron dos consideraciones:

   i.- Debía reconocerse que la crisis significaba el empobrecimiento de los países importadores de petróleo como Costa Rica. Así, por una misma cantidad de exportaciones, el país obtenía una menor cantidad de bienes importados.

   ii - Debían reorganizarse los factores de la producción para solventar la crisis. Esto debido a los cambios ocurridos en los precios relativos de los bienes (exportaciones e importaciones) y de los factores de la producción (aumento en las tasas de interés). Para mantener la posición competitiva en los mercados internacionales los países importadores de petróleo debían modificar el uso de sus factores y readecuar su aparato productivo.

   Esos países, consecuentemente, redujeron el nivel de la demanda interna para hacerla coincidir con el menor poder de compra de la producción nacional. Para ello echaron mano de la política fiscal, monetaria y cambiaria. Asimismo, se llevaron a cabo programas de ajuste estructural para liberalizar sus economías y mejorar su posición competitiva en los mercados internacionales, aumentar sus exportaciones y recuperar el terreno perdido a causa de la crisis de la economía mundial.

   En algunos casos, la dismininución inicial del nivel de vida se amortiguó al usar las reservas monetarias internacionales, pero sin permitir reducirlas a montos incompatibles con la estabilidad del sistema económico. Por otra parte, el endeudamiento externo fue utilizado con frecuencia, pero siempre se evitó utilizarlo para subsidiar artificialmente el

nivel de vida, es decir para posponer el ajuste originado en el empobrecimiento del país. La deuda externa no se destinó a mantener el nivel del consumo nacional, sino, por el contrario a financiar las inversiones necesarias para reconvertir su aparato productivo. La deuda externa, se pagaba a si misma. Estos países superaron satisfactoriamente la crisis petrolera, no sin ciertas dificultades pero sin caer en profundas crisis económicas.

b) Otro grupo de países, principalmente latinoamericanos, adoptó un enfoque diferente. Por motivos políticos y sociales, el mayor empobrecimiento del país no podía aceptarse.[12] Para ello la política monetaria y fiscal debía ser activa y muy especialmente, debía aumentarse el endeudamiento externo lo más posible para mantener con estos recursos los niveles de vida. La mayoría de los países latinoamericanos siguieron esta ruta y Costa Rica también.

Cuán lejos podía irse por este camino dependía de la posible disminución del precio del petróleo, del monto disponible de reservas monetarias internacionales y del límite del endeudamiento externo. Si lo primero no ocurría y el segundo y tercer elementos eran reducidos, adoptar esta opción de política económica era un craso error, una equivocación mayúscula. Lamentablemente, así sucedió. Con el propósito de posponer el ajuste inevitable se decidió montarse en la ola "del endeudamiento externo hasta su máximo"(Céspedes *et al*., 1983). Se siguió un camino sin salida. Al llegarse al límite del endeudamiento externo, el flujo de recursos del exterior cesó y el oxígeno dejó de llegar al paciente. La economía cayó en el despeñadero de la inflación, de la inestabilidad cambiaria, de la recesión y del desempleo. El ajuste de la economía siempre se llevó a cabo, pero por el

12. Bien hubiera podido plantearse otra posibilidad, a saber: Considerar el problema como uno de carácter coyuntural, es decir el precio de las importaciones y, sobre todo, el del petróleo, disminuiría en el futuro cercano. Por consiguiente, se trata de un problema financiero: ¿Cómo capear el temporal? Sin embargo, en la época de la crisis más bien se consideraban, como algo muy probable, mayores incrementos del precio del petróleo.

doloroso e innecesario camino de la crisis con un elevadísimo costo social, como se verá más adelante.[13]

Hacer frente, en forma adecuada, al *shock* externo hubiera requerido ajustes sustanciales en la política macroeoconómica a fin de mantener la estabilidad de la economía, proteger a los grupos de menores ingresos del impacto de los efectos externos y propiciar el cambio de la producción nacional para adecuarse a las nuevas circunstancias. Ninguno de los ajustes necesarios se logró al principio de los años 1980. Los requisitos básicos no pudieron concretarse. *Primero*, la contracción del gasto público, por cuanto el modelo GPP había creado una amplísima e insaciable clientela que consideraba como derecho de propiedad sus transferencias, subsidios y rentas y se oponía ferozmente a su reducción. *Segundo*, el ajuste de los ingresos fiscales, por no haberse podido llegar a un acuerdo con los partidos políticos de la oposición. *Tercero*, la modificación de la política cambiaria, por cuanto la devaluación, aunque inevitable, se pospuso pertinazmente.

La economía quedó a la deriva. Y esto a pesar de las múltiples voces de alarma provenientes de muy diferentes esferas, tanto de organismos internacionales como de expertos extranjeros traidos al país.[14] Es conveniente hacer referencia a algunas de sus observaciones y recomendaciones. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indicaba en un informe de marzo de 1981, que "...la situación financiera del país ya era crítica en los últimos meses de 1979..." (p. 53) y añadía, refiriéndose a 1980: "La situación deficitaria en términos relativos es algo superior a la del año 1979, pero sus efectos son más graves al superponerse

13. Claudio González Vega, analiza como el costo social de tomar las medidas necesarias, no se comparó con el de no actuar y posponer la acción. Véase su obra *Temor al ajuste,* 1984.

14. Un grupo de catorce economistas costarricenses había dirigido, desde principios de agosto de 1979, una carta pública al Presidente de la República, en la cual planteaban sus puntos de vista sobre la crítica situación de la economía nacional (Ver Anexo 1).

sobre una situación ya anteriormente difícil, y se retroalimenta muy negativamente con la tendencia cada vez más crítica del relacionamiento externo y de la depresión que se generaliza poco a poco en las actividades económicas, configurando, en su conjunto, una posición de insolvencia financiera casi imposible de superar en el corto plazo" (CEPAL, 1981, p. 63). Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI), desde marzo de 1978, ya electo el nuevo presidente, insistía, en su informe sobre la situación de la economía costarricense, en la necesidad de adoptar, de preferencia durante el *interegno* antes de mayo de 1978, un conjunto de medidas y afirmaba "pero esa decisión no puede posponerse para mucho después de medio año"; de no adoptarse "...probablemente el gobierno se enfrentará a la necesidad de devaluar el colón a más tardar en 1979, y en esa época será mucho mas difícil lograr el ajuste necesario" (FMI, p. 8). M. J. Artis, profesor de la Universidad de Manchester, en su reporte sobre la economía de Costa Rica, en sus conclusiones afirma: "El avance hacia la consecución del objetivo de estabilización es demasiado lento" y continúa: "Un avance más rápido dependerá de que adopten nuevas medidas para reducir el déficit presupuestario, junto con la devaluación del colón en un porcentaje situado en la parte más alta del margen 10-20 por ciento".[15] Los expertos latinoamericanos Leopoldo Portnoy y Cristian Ossa, en el informe de su misión al país en junio de 1980, indican que la economía de Costa Rica ha llegado a una situación límite en cuanto a sus posibilidades de desenvolvimiento futuro (p. 1) y entre las medidas propuestas se estipula "una modificación del tipo de cambio que eleve el valor del dólar en un 20% (p. 22).[16] Finalmente, en una obra reciente en la cual se analizó el comportamiento económico de un grupo de países subdesarrollados en los años de la crisis, en relación con Costa Rica, se afirma que ya en 1979 el ajuste era impostergable (Litle *et al.*, p. 81). Seguidamente, se inserta un

15. Artis, p. 37 de la versión en inglés.

16. Portnoy y Ossa, 1980. Este informe fue remitido por la Oficina de las Naciones Unidas en San José al Ministerio de Planificación el 8 de julio; sin embargo, el Presidente de la República, el 1º de setiembre, no conocía aún las recomendaciones del documento, según sus propias declaraciones recogidas en el periódico *La Prensa Libre* de ese día.

párrafo completo para apreciar mejor el punto de vista de los autores de este estudio:

"Costa Rica desperately resisted a devaluation, although the colon was probably already overvalued in 1979. In 1982 it became absurdly overvalued when the rate of inflation jumped to 90 percent. The fixed rate had effectively collapsed by 1980 with the development of parallel markets, but the official rate was not devalued until the second half of 1982. During the period, public authorities managed to continue borrowing heavily, despite a moratorium on interest payments to commercial banks that was declared in mid-1981 and lasted two years. Multiple and chaotic experiments took place with the exchange rate regime, to suppress symptoms rather than attack the cause, before the exchange rate was again unified in November 1983". Y más adelante insiste "In Costa Rica the refusal to devalue, and the consequently chaotic exchange rate regime, contributed to the problems" (Litle *et al.*, p. 84).

Así, a mediados de 1982 el país se encontraba sumido en una compleja situación resultado de la superposición de dos crisis. De una parte, el agotamiento del modelo GPP. De otra, un manejo inadecuado de los *shocks* externos experimentados en el país en los últimos años de la década de los años 1970. De ahí, la peor crisis del país en el período después de la Segunda Guerra Mundial. La situación se dejó llegar a extremos tales que el Consejero Financiero de Francia para América Latina intituló su informe sobre la situación económica del país "Costa Rica: Une Suisse Soupçonnée". Dicho documento, de febrero de 1981, indicaba que en los próximos meses podía esperarse una verdadera conmoción financiera. "El empeoramiento de la situación ha sido considerable en los últimos años" (p. 1) y, sin duda, en "las semanas siguientes la evolución de la economía empeorará" (p. 4).[17] Debe observarse que mientras la segunda de estas crisis

17. El texto francés reza: " il faut redounter l'ébranlement. La dégradatión est sévere depuis deux ans" (p. 1) "...la situation s'est considérablement dégradée ces derniers mois et va sans aucun doute empirer encore dans les semaínes qui viennent...", Pezant, p. 4.

hubiera podido evitarse, como lo hicieron muchos otros países, la primera no. La crisis hubiera ocurrido aun sin los *shocks* petroleros. La crisis del modelo, del estilo o del patrón de desarrollo era ya impostergable. Así como 1948 representó un hito, el período 1980-1982 también lo es (Rovira, 1987).

En resumen, aun cuando la crisis de la economía internacional, consecuencia del aumento del precio del petróleo, no hubiera ocurrido, la necesidad de cambiar el modelo GPP, vista su incapacidad para promover el desarrollo económico y el progreso social, era inaplazable. Ahora bien, la crisis del modelo GPP no era, sin duda, razón suficiente para generar el cambio deseable. El modelo condenaba al país al estancamiento económico y social, pero cambiar dicho modelo no se daría, necesariamente, de manera automática. El estancamiento hubiera podido continuar durante décadas como ocurrió en otros países. El tema de cómo el país superó esta crisis y de cuáles fueron los factores determinantes para explicar el cambio del modelo GPP, es abordado en los próximos capítulos.

SEGUNDO

EL ESCENARIO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

¿Cuál era la situación?

.... structural adjustment means a major redistribution of economic power and hence political power,

Ernest Stern,
"Evolution and Lessons of Adjustment Lending".

But in the end the dangers from freedom are far, far less than the dangers from those on the left and the right alike who deign to tell fellow citizens how to live. The absurdities produced by the moral authoritarians and the economic collectivists alike will always provide the supporters of freedom with a chance...,

Samuel Brittan,
Capitalism with A Human Face.

La política económica, a partir de mediados de 1982, estuvo determinada por tres elementos, a saber: Precisar los problemas fundamentales por resolver, determinar el marco conceptual de la política económica y escoger los medios e instrumentos que debían utilizarse para alcanzar los objetivos establecidos.

I.- EL PUNTO DE PARTIDA

Al comenzar la década de los años 1980, la economía de Costa Rica enfrentaba, de una parte, graves problemas, unos de carácter estructural, otros de naturaleza coyuntural; de otra, el país disponía de algunas oportunidades importantes.

A.- Los problemas

Han de señalarse cuatro principales:

a) Un problema de mediano plazo cual era el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Esto se debía a dos razones. *Primero*, las perturbaciones político-militares imperantes en varios de los países centroamericanos

dificultaban, en forma significativa, el funcionamiento normal del MCCA. *Segundo*, aun cuando esas perturbaciones no se hubieran dado, el MCCA representaba una unidad económica cuyo tamaño era muy reducido. Para asegurar un crecimiento económico acelerado, era necesario poner la mira en mercados mucho más amplios, es decir, en los mercados internacionales. Se presentaba a Costa Rica, entonces, la necesidad de buscar otra alternativa, es decir de cambiar su modelo de desarrollo.

b) Estrechamente ligado con el proteccionismo del MCCA, se creó un sistema económico poco competitivo al calor del cual germinaron, cual abejones de mayo, grupos de presión de todo tipo para propiciar y promover nuevas rentas (controles, subsidios, exenciones, entre otras) y defender las ya existentes. El gremialismo, el paternalismo y el populismo, cuya evolución se examinó ya en el capítulo primero, habían llegado a representar características principales del entorno de la economía costarricense.

c) El país sufría una serie de desequilibrios macroeconómicos profundos: Déficit de las finanzas públicas, inflación, desempleo, devaluación monetaria. La inestabilidad causada por factores externos, como en casi todos los países importadores de petróleo, había sido agravada de manera muy significativa por las políticas económicas equivocadas puestas en práctica. Así, en vez de resolver los problemas ocasionados por el segundo *shock* petrolero, más bien estos fueron magnificados de forma muy apreciable.

d) El país padecía un endeudamiento externo *(debt overhang)* excesivo. La deuda pública externa aumentó rápidamente en los años 1979 y 1980, no con el fin de financiar nuevas inversiones, sino más bien para mantener, artificialmente, los niveles de consumo. Cuando el flujo de recursos financieros del exterior se redujo, Costa Rica no pudo atender su deuda pública externa, lo cual ocasionó un

grave problema, presente durante toda la década de los años 1980.[1]

e) Las relaciones financieras externas del país eran pésimas. Los compromisos adquiridos no se habían podido cumplir y tampoco se pudieron concretar nuevos acuerdos. Por lo tanto, las relaciones con los bancos comerciales, el Club de París, el Gobierno de los Estados Unidos –USAID, Export-Import Bank (Eximbank)–, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para efectos prácticos, estaban rotas.

f) Las condiciones prevalecientes en Centroamérica (la guerra civil en El Salvador, la guerrilla en Guatemala, el sandinismo en Nicaragua) eran poco propicias para atraer inversiones extranjeras directas y el turismo internacional. Esta situación perjudicaba mucho a Costa Rica.

Para mediados de 1982 cuatro hechos eran incuestionables. *Primero*, la situación había alcanzado ribetes críticos. Con respecto al MCCA, el comercio intrarregional había caído en un 50% y la acumulación de saldos, debido al incumplimiento de pagos de los países, era muy significativa. En relación con los desequilibrios macroeconómicos, el déficit del Sector Público había llegado a representar el 17% del PIB; la inflación alcanzaba 80% al año; el desempleo abierto, el 9%; los salarios reales habían caído en una tercera parte y el tipo de cambio había pasado, en pocos meses, de ¢8,60 por US $1 a ¢45,00. En cuanto a la deuda externa, su monto representaba prácticamente el 100% del PIB y tres veces el de las exportaciones, el pago por concepto de intereses equivalía al 8% o 9% del PIB, al 30% de las exportaciones y al 40% del ahorro nacional. *Segundo*, la herencia del modelo proteccionista GPP era evidente: Una economía poco competitiva debido a un sector público ineficaz (sobredimensionamiento) y un sector privado ineficiente (proteccionismo), lo cual había llevado a una economía altamente distorsionada con resultados previsibles, a saber: El estancamiento económico, la inestabildad

1. Véanse los Anexos 2 y 3.

macroeconómica y la desigualdad creciente.[2] La situación era grave y compleja, dada la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo económico. *Tercero*, el elevado grado de desempleo abierto y de subempleo implicaba una situación correspondiente al modelo de Lewis, caracterizado por una oferta casi ilimitada de trabajo, a un determinado nivel de salario real.[3] Pero esta circunstancia era tan solo coyuntural y transitoria. En efecto, el modelo de desarrollo costarricense de largo plazo se acercaba más bien al de Helleiner, a saber: Una disponibilidad relativamente reducida de trabajo y capital y una abundante de tierra.[4] *Cuarto*, dadas estas condiciones, la acción era impostergable,

2. El modelo GPP propiciaba también, de una manera sistemática, una distribución del ingreso nacional perjudicial para los grupos de más bajos ingresos, concretamente los últimos dos quintiles. Esto debido a varias razones, entre las cuales valga señalar las siguentes:
   - El proteccionismo arancelario encarecía el precio de los bienes importados y de los bienes producidos localmente debido a los impuestos de aduana sobre el componente importado.
   - El proteccionismo arancelario representa un impuesto a las exportaciones, de esta manera se obstaculizaba la producción nacional y por ende, se reducían las oportunidades de empleo.
   - La autosuficiencia alimentaria, al proteger a los productores nacionales e impedir las importaciones, encarecía el precio de los alimentos, con frecuencia los que más incidían en el consumo popular.
   - La política tendiente a otorgar subsidios a la inversión, exacerbaba la demanda del factor más escaso, es decir, el capital y reducía la demanda del factor más abundante, el trabajo.

   Todo lo anterior perjudicaba a los estratos de menores ingresos. Y cuando el GPP se acompañaba, además, de la indisciplina fiscal y monetaria, entonces la inflación representaba uno de los peores flagelos para los grupos de más escasos recursos.

3. Un análisis comparativo de diversos modelos de desarrollo basados en la dotación de factores de la producción se encuentra en Eduardo Lizano, "Factores Económicos en la Evolución Socio Política de Centroamérica", reimpreso en su obra *Tres ensayos sobre Centroamérica* FLACSO, 1990b, pp. 11-72. El planteamiento original de W. Arthur Lewis se encuentra en su artículo "Economic development with unlimited supply of labour", Manchester School, mayo, 1954, pp. 139-191.

4. La problación económicamente activa, es decir la oferta de trabajo, se veía incrementada por factores adicionales, a saber: El crecimiento demográfico y la inmigración procedente de Nicaragua. El planteamiento de Helleiner se encuentra en *Typology in development theory: The land surplus economy*, Food Research Studies, 1966, pp. 181- 194.

pues la situación social, económica y financiera del país no debía deteriorarse más. La incertidumbre, la desconfianza y la desazón se habían apoderado de los agentes económicos y el nivel de vida había caído drásticamente. Por consiguiente, era indispensable actuar a la vez, en relación con la demanda efectiva *(demand management)* y con la oferta agregada *(supply side)*.

B.- Las oportunidades

También existían oportunidades importantes. A continuación se mencionan las circunstancias favorables más significativas.

a) La crisis nacional había ya alcanzado tal magnitud y sus efectos se hacían sentir con tal violencia por doquier, que todos los grupos sociales estaban conscientes de la necesidad del ajuste y de aceptar ciertos sacrificios. No había posibilidad, para nadie, de salir indemne. Todos los grupos sociales, unos menos, otros más, pero todos sin duda, debían asumir parte del costo de solventar la crisis.[5]

b) A partir de mediados de 1982, la meta del principal grupo de oposición a la administración Monge Alvarez, era la promulgación de la legislación necesaria para fundar un nuevo partido político. Esta circunstancia abrió la posibilidad de un entendimiento político entre el gobierno y la oposición, ya que en ambas partes había temas importantes para fundamentar la negociación.

c) En 1982 la pugna bipolar entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) había incluido a Nicaragua y en general a Centroamérica, en el tablero del ajedrez de la política internacional. La administración Monge Álvarez coincidió, en lo esencial, con la política de

5. Si la política económica del período 1979-1981 hubiera sido diferente, la situación habría sido otra. En efecto, si en vez de adoptar la política típica latinoamericana (posponer el ajuste), se hubiera seguido la política de los países de Asia del Este (realizar el ajuste), otro hubiera sido el cantar. La crisis no hubiera sido tan severa y entoces quizás los grupos sociales no hubieran estado dispuestos a aceptar los sacrificios que luego resultaron inevitables.

los Estados Unidos frente al sandinismo. Discrepancias las había en cuanto a la oportunidad, los medios y el énfasis, pero no en lo fundamental. Esta coincidencia abrió el camino para un entendimiento básico entre Costa Rica y los Estados Unidos, cuyas consecuencias financieras para el país (apoyo de la USAID), fueron de primordial importancia, tal como puede abservarse en el Anexo 4.

Así, la administración Monge Álvarez, a pesar de haber recibido el país atado de pies y manos, jugó con prudencia y habilidad las cartas tanto de la baraja interna (con la oposición), como de la externa (con los Estados Unidos), para superar la peor parte de la grave crisis que aquejaba al país, con el propósito de restablecer, cuanto antes, el nivel de vida y el bienestar de los costarricenses.[6]

d) Las condiciones previas favorables, consecuencia de las políticas de largo plazo, representaban un activo importante, así como lo fueron también cuando se estableció, en la década de los años 1950, el modelo de sustitución de importaciones. Los logros, acumulados a través del tiempo, relacionados con la organización institucional y jurídica, el ejercicio de la

6. Las relaciones de Costa Rica con los Estados Unidos respecto al problema del sandinismo y Nicaragua fueron muy diferentes en la administación Arias Sánchez. Esta Administración discrepó acervamente de la política estadounidense respecto al sandinismo y a Centroamérica en general. Su política fue diferente y resultó opuesta a la de Reagan. Debido a esta posición, la política económica externa hubiera podido complicarse de manera significativa, si los Estados Unidos hubieran decidido utilizar su política económica vis-à-vis Costa Rica para "torcer el brazo" a la Administración Arias Sánchez, pero ésto no ocurrió. Los Estados Unidos no tomaron represalias contra Costa Rica ni en relación con la política de la USAID, el Eximbank o la ley 480; tampoco reaccionó adversamente en el seno del Club de París, el BID, el Banco Mundial o el FMI. Más bien, en el trascurso del tiempo Costa Rica logró modificar una alianza inicial perjudial para el país en cuanto a la deuda con la banca comercial (New York, Washington y París versus Costa Rica) en otra favorable para Costa Rica (San José y Washington versus New York). Se desconoce cuál hubiera sido la política alternativa *(fall back position*) de la Admnistración Arias Sánchez, caso de haber "apretado" los Estados Unidos demasiado las clavijas a Costa Rica en el campo económico. Para bien del país no hubo necesidad de una política alternativa, dada la posición adoptada por la Administración Reagan en relación con Costa Rica.

democracia, el grado de educación (en especial la primaria) y el nivel de vida, eran apreciables. Además, debe señalarse el desempleo estructural relativamente reducido y también la larga tradición de una marcada estabilidad macroeconómica (precios y tipo de cambio). Todos ellos resultaron ser activos muy importantes para hacer frente a la crisis y superarla dentro de un marco de legalidad, de democracia y de solidaridad social. Costa Rica no era, a pesar de la crisis, ni una visión ni un proyecto, ni una ilusión ni una utopía; Costa Rica era una realidad tangible y articulada.

e) Finalmente, otro elemento favorable fue la presencia oportuna de una corriente de pensamiento proclive al cambio del modelo GPP. Las experiencias de otros países, las ideas y conocimientos difundidos desde varias universidades y centros de investigación, así como los planteamientos hechos por la mayoría de los organismos internacionales, todo ello ayudó a abonar el terreno. Hubo, en los años cruciales, un grupo importante de políticos y profesionales, especialmente economistas, con una clara percepción de la urgente necesidad de cambiar de modelo. Ellos tuvieron la oportunidad de desempeñar importantes funciones públicas desde donde tomaron decisiones para influir, de manera determinante, en el cambio del rumbo de la política económica.[7] Y así, cambiar el modelo GPP por el de liberalización económica.

   Todo apuntaba a la necesidad, de una parte, de mejorar el funcionamiento del mecanismo de los precios *(getting prices right)* y del mercado de factores y de bienes y, de otra, de lograr la apertura de la economía a la competencia externa, es decir, asegurar una mayor inserción en la economía internacional. Además, se insistía en la necesidad de la in-

7. "... successful economic policy in developing countries is very far from being the product of pure forces of history... policy would in all likelihood have failed (or never got started) but for the efforts of a key group of individuals..." (p. 343, Arnold C. Harberger, "Secrets of success: A handful of heroes", *American Economic Review*, mayo 1993).

tervención estatal para alcanzar la operación adecuada de los mercados (derecho de propiedad, validez de contratos, seguridad de personas y de bienes). Pero, a la vez, a la par de las deficiencias del mercado *(market failure)* se reconocían las del Estado *(government failure)*. Se aceptaba, además, que la deficiencia del mercado no era una condición suficiente para justificar la intervención del Estado, pues los costos de esta última bien podría sobrepasar, con creces, los de la deficiencia del mercado.

Las nuevas ideas propiciaban la adopción de una nueva política económica con el propósito de cambiar de modelo. Este cambio desencadenaba reacciones de parte de diversos grupos de interés. Los unos a favor del cambio, porque percibían oportunidades inéditas para mejorar su situación económica (empleo, salarios, utilidades) ya sea como consecuencia de la creación de rentas adicionales o bien la eliminación de distorsiones y de cuellos de botella. Los otros, por el contrario, se oponían al cambio, es decir, se declaraban a favor de mantener el *statu quo*. Esto por cuanto creían ver en el modelo emergente un peligro para su situación económica (empleo, salarios, utilidades), bien porque se eliminaban ciertas rentas o bien debido al aumento de la competencia, interna y externa.

A la vez, la reacción de los grupos de presión incidía en los márgenes de maniobra de los responsables de conducir la política económica *(policymakers)*. Así determinaban, no de manera completa pero si en buena medida, sus posibilidades de acción y, por consiguiente, la orientación y el ritmo de la política económica. A estas influencias de origen interno habrían de sumarse, además, las de carácter externo, tanto en el campo de las ideas, como en el de los hechos (evolución de la economía internacional, incluido el tema de la deuda externa). Todos estos elementos, unos más otros menos, ejercían su influencia y estaban presentes en el escenario en el cual se elaboraba y se aplicaba la política económica. En todo caso, no cabe duda que tanto las ideas

de las personas responsables de la política económica, como los intereses de los grupos de presión, ambos, jugaban un papel muy importante.[8]

II.- EL MARCO CONCEPTUAL

El procedimiento para resolver los problemas analizados en la sección anterior y la manera de utilizar los instrumentos disponibles, dependían del marco conceptual –del modelo, en otras palabras– adoptado por los responsables de elaborar la política económica. Los principales elementos de este modelo se comentan a continuación. Sin embargo, dos consideraciones iniciales son importantes:

PRIMERA, la posibilidad de permitir un ajuste automático se desechó desde el comienzo. En efecto, existía la alternativa, antes de tomar un conjunto de medidas, de esperar el restablecimiento de los equilibrios principales de la economía. En otras palabras, las variaciones en el ritmo de la inflación, de la devaluación de la moneda local y del nivel del desempleo se ajustarían en el transcurso del tiempo. Empero, al tomar en cuenta el costo –social y económico– de este camino se dejó de lado. En efecto, los problemas de carácter coyuntural (desequilibrios macroeconómicos) y también estructural (cambio de modelo), se consideraron exagerados. El riesgo que este enfoque implicaba lo hacía inaceptable. En realidad, si la raíz del mal no se atacaba, cualquier equilibrio sería muy precario y tan sólo transitorio. Por ello la posibilidad de no hacer nada a la espera de un ajuste automático no fue tomada en cuenta seriamente. Se decidió más bien proceder a diseñar la política económica que las circunstancias demandaban. Se buscaba influir, de manera decisiva, en el proceso de ajuste de la economía nacional.

8. Esto concuerda con la posición de Anne O. Krueger cuando afirma que "If development thought is consistent with current policy practices, however, it is at least in principle possible that development thought is an important, and perhaps powerful, influence on policy" (p. 4), *Ideas underlying development policy in the 1950s*, Institute for Policy Reform, borrador, 1993a.

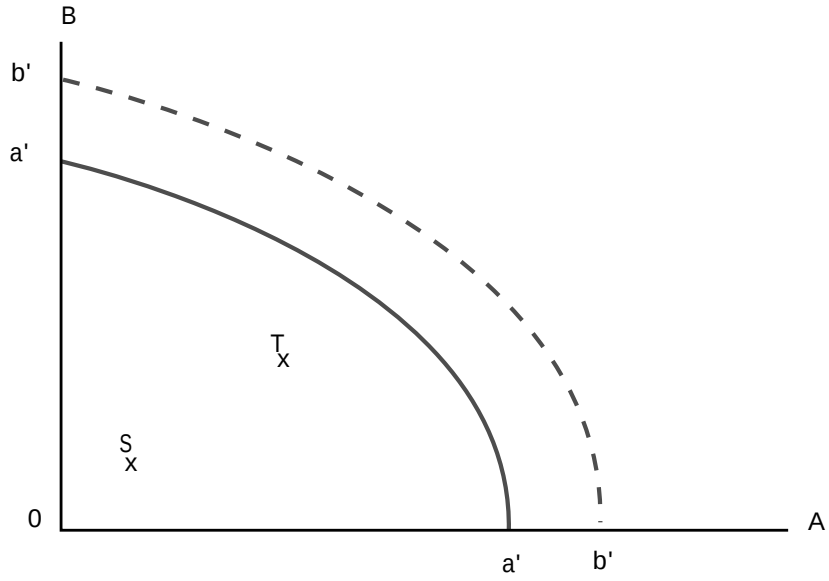
SEGUNDA, tampoco se tomaron en cuenta otras dos posibilidades: Mirar hacia atrás o mirar hacia los lados. Concretamente, regresar al modelo GPP no fue una opción real. Esta decisión no se tomó sin cierto crujir de dientes en vista del crecimiento bastante satisfactorio de la economía costarricense durante la época de la aplicación del modelo GPP. Sin embargo, después del segundo *shock* petrolero, como ya se explicó en el capítulo anterior, el modelo GPP no ofrecía una alternativa adecuada para el desarrollo económico del país. No se trataba de hacerle enmiendas o ponerle parches. Se necesitaba cambiar el modelo.

Así, como no se volvió a ver hacia atrás (restablecer el modelo GPP), tampoco se miró a los lados. La tentación de la economía estatizada, del modelo de planificación central, tal como se le concebía en el Chile de Allende, la Cuba de Castro o la Nicaragua de los Ortega, no atrajo la atención de quienes formulaban, en esos años, la política económica costarricense. Los resultados sociales, políticos y económicos estaban a la vista: Estancamiento económico, retroceso social y dictadura política. Costa Rica no estaba dispuesta a transitar por esas veredas.

Por consiguiente, las tres opciones anteriores se desecharon: No hacer nada (ajuste automático), regresar al modelo GPP y adoptar el modelo de planificación central y de la estatización de los medios de producción. Más bien se optó por seguir el camino de la liberalización económica. El funcionamiento adecuado de los mercados (factores de la producción y bienes y servicios) y de los precios, permitirían a los agentes económicos (consumidores, productores, inversionistas, ahorrantes, importadores y exportadores), tomar las decisiones de manera más acertada. El ritmo del crecimiento estaría determinado por un doble proceso. El aumento de la disponibilidad de los factores de la producción, con lo cual se eliminarían los cuellos de botella. La curva de posibilidades de producción se desplazaría de a'a' a b'b' en el Gráfico 2.1. El otro consistiría en asegurar el mejor uso posible de la dotación de factores de la producción, gracias a la eliminación de distorsiones. Así, la posición de la economía se acercaría a la

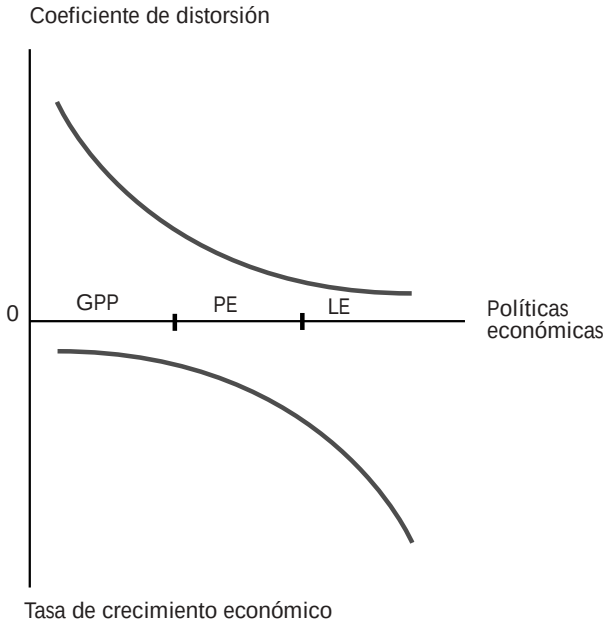
curva de posibilidades de producción al pasar por ejemplo, de la posición S a la T en el Gráfico 2.1.

2.1. Curva de posibilidades de producción



Se puso un énfasis especial en la política económica como medio para superar las graves y numerosas distorsiones acumuladas durante muchos años, resultado del funcionamiento del modelo GPP. La tasa de crecimiento de la economía se consideró una función inversa del coeficiente de las distorsiones existentes. El coeficiente de distorsión de la economía se define como la diferencia entre los precios locales y los precios internacionales dividida entre los precios internacionales. En el Gráfico 2.2 el coeficiente de distorsión disminuye conforme la economía pasa del modelo GPP, al modelo de promoción de exportaciones (PE) y al modelo de liberalización económica (LE) y, a la vez, la tasa de crecimiento económico aumenta.

2.2. Coeficiente de distorsión



Por tanto, para superar las crisis coyuntural y estructural (cambiar de modelo), el hilo conductor de la política económica debía consistir en una mayor inserción en la economía internacional, una amplia liberalización de la economía local y una profunda reforma del aparato estatal. Sólo si este proceso tenía éxito sería posible lograr un ritmo de crecimiento económico elevado y sostenible en el tiempo, única base sólida del progreso social y de la estabilidad política.

A continuación se consideran los principales elementos constitutivos del nuevo planteamiento –visión, modelo o programa– de la política económica.

A.- El tamaño del mercado

La primera premisa consiste en reconocer la trascendencia del tamaño del mercado. Una economía tan pequeña como Costa Rica sólo puede desarrollarse mediante una activa participación en la economía internacional. No hay posibilidad, en el mediano

y largo plazo, de alcanzar un ritmo elevado y sostenido de crecimiento económico con un modelo de desarrollo "hacia adentro". Costa Rica debía buscar, cuanto antes, la inserción más profunda posible en los mercados internacionales. Solo así podría aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la productividad de sus factores de la producción. Si bien el comercio internacional está erizado de obstáculos, los cuales, con frecuencia, dificultan las exportaciones de productos costarricenses, en términos generales, la mayor participación en la economía internacional es la mejor opción para el desarrollo de Costa Rica. En efecto, el país tiene escasa capacidad (*leverage)* para forzar a otros países a desmantelar sus obstáculos al comercio. Además, la economía costarricense es tan pequeña que, con inteligencia y esfuerzo, es posible encontrar nichos suficientes para aumentar, año tras año, las exportaciones, sin ocasionar perturbaciones en la producción y el empleo de los países a los cuales se exporta.

Así, el tamaño del mercado, es decir la participación más profunda en la economía internacional, obligaría a los productores locales a dar un mejor uso a los factores de la producción, dada la mayor competencia de los bienes importados. Asimismo, la apertura más pronunciada ofrecería a los productores nacionales nuevas oportunidades de exportar al reducir las distorsiones y los cuellos de botella. De esta manera, mejorarían las posibilidades de una mayor especialización, una división del trabajo más marcada y una acumulación de capital más acelerada, lo cual, permitiría, a la vez, una productividad y una producción más elevadas.

B.- El mercado y los precios

Se considera que, en general, el mercado es un buen procedimiento para suministrar información a los agentes económicos sobre las escaseces relativas y las preferencias de los consumidores, lo cual les perminte tomar sus decisiones en forma acertada.

El funcionamiento adecuado de los mercados –de bienes y de factores– es decir *getting prices right,* se consideró una alternativa preferible a la planificación económica y al intervencionismo

estatal exagerado. Tres observaciones, sin embargo, son necesarias: *Primera,* depender del funcionamiento de los mercados no significa creer, en modo alguno, en su perfección. Si bien el mercado se consideró como la mejor opción, en términos generales, no se cayó en la trampa de elevar el concepto de mercado y el del sistema de precios a la categoría de ideología (Stewart y Streeten).[9] Al tratarse de una creación humana, siempre habrá mercados imperfectos. Pero, a la luz de las alternativas disponibles, el mercado es la mejor. *Segunda*, el normal funcionamiento de los mercados requiere una intervención sistemática del Estado. Sin ella, los mercados no pueden operar satisfactoriamente. Pero la intervención es para mejorar los mercados, no para sustituirlos o entorpecerlos. *Tercera*, en situaciones "anormales" se requiere una intervención directa para proteger algún grupo social o alguna actividad, lo cual de alguna manera significa interferir con el libre funcionamiento del mercado; pero, en este caso, la intervención debe ser transparente y temporal. Por ello, las fuerzas automáticas del mercado no garantizarían, por sí mismas, los equilibrios macroeconómicos, ni removerían los obstáculos microeconómicos para alcanzar una tasa elevada de crecimiento económico. Sobre este tema se tenían presente dos hechos:

1. Si bien las economías de mercado han producido, desde el tiempo de Adam Smith, un aumento sin precedente de los niveles de vida, tal como lo ha indicado recientemente Stiglitz, igualmente, deben reconocerse las limitaciones de la economía de mercado (bienes públicos, externalidades, economías de escala, monopolios, mercados incompletos, falta de información, distribución de ingreso). No se trata de una panacea. Pregonar beneficios exagerados es más bien

9. Como es de esperarse Lal opina "What the experience of developing countries does show is that, other things equal, the most important advice that economists can currently offer is that of Stewart and Streeten's so-called Price Mechanism: Get the prices right", Deepak Lal, *The poverty of development economics*, Harvard University Press, 1985, p. 107.

contraproducente.[10] El mercado solo no lo puede todo. Con frecuencia, el funcionamiento del mercado no alcanza un óptimo paretiano. Se necesita tanto de mercados eficientes, como también de un Sector Público eficiente. Se dio gran importancia al funcionamiento de los mercados y los precios como guías para orientar las decisiones de los agentes económicos. Por ello, no se consideró conveniente establecer "anclas" múltiples, es decir proceder al control de precios, de salarios, de tasas de interés y del tipo de cambio, como parte del marco conceptual. Se prefirió aceptar la fluctuación de estos precios y no tratar de mantenerlos fijos de manera artificial.[11] Habría sí, cierto grado de intervención: Control de algunos precios, minidevaluaciones *(crawling peg)*, fijación de salarios mínimos, pero sin alterar las tendencias generales. Más bien se trató de suministrar a los agentes económicos señales sobre la evolución real de la economía. Desde este punto de vista, el marco conceptual era de naturaleza ortodoxa y no heterodoxa.

2. Lograr el funcionamiento adecuado de los mercados es una tarea difícil y compleja. En efecto, los mercados eficientes no surgen por generación espontánea, se requiere como lo indicó insistentemente Robbins, una intervención estatal

10. "The two hundred years since Adam Smith wrote his masterpiece has witnessed an unprecedented increase in living standards within capitalist economies. The fruits of this growth have, moreover, been widely distributed. I suspect that Smith would have been astonished at how effectively the invisible hand had worked, how well it had served to increase the wealth of nations. But in the face of such achievements, he would, I think, have looked on at astonishment at those exaggerated claims –meant to be interpretations of his invisible hand conjecture– that the market economy was Nirvana on earth, that resources were always and instantaneously allocated in a (Pareto) efficient manner. Such exaggerated claims do a disservice, even to those who would like to see government play a very limited role in economic activity" (p. 39-40), Joseph E. Stiglitz, "The invisible hand and modern welfare economics", *NBER Working Paper* No. 3.641, 1991.

11. Véase una posición diferente en Michael Bruno, "Development issues in a changing world: New lessons, old debates, open questions", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994,* pp. 9-19, en especial p. 13.

fuerte y sistemática para evitar el comportamiento antisocial y establecer un elaborado código de normas relacionadas con los derechos de propiedad y la validez de los contratos. Solo dentro de este marco los mercados cumplirían su cometido.[12] Por consiguiente, la intervención sistemática del Estado es necesaria para propiciar la creación de los mercados y asegurar su funcionamiento adecuado. Pero a la par de las deficiencias del mercado *(market failure),* también se tuvieron presentes las deficiencias del gobierno *(government failure)*. No se cayó, tampoco, en la tentación de aceptar simplemente la intervención estatal como medio para alcanzar el óptimo paretiano.[13]

C.- El ahorro y la inversión

El ahorro nacional es una elemento importante para dar cuenta del proceso de desarrollo económico; es más, para Lewis la

12. "On the contrary, it assumed a strong state and a body of law restraining antisocial behaviour and prescribing an elaborate code of rules relating to property and contract. And in the British version, as opposed to that presented by the Physiocrats, this code was conceived, not as some simple and rigid deduction from imaginary principles of natural law and natural rights, but rather as an historically evolving organism subject to continued revision and improvement in the light of considerations of utility...Within this framework, Smith argued, the force of self-interest combined with the existence of markets could be trusted without central guidance to secure a division of labour involving a use of resources tending continually, where not obstructed, to produce the goods and services which were the subject of the most urgent effective demand and at the same time to provoke a continual search for means of improvement", p. 100, Lionel Robbins, *The theory of economic development in the history of economic thought*, Macmillan, 1968. Un planteamiento más elaborado del mismo Robbins se encuentra en su obra *The theory of economic policy in english classical political economy*, 1953, pp. 11-19.

13. "Informational problems, including incentive problems, are no less important in the public sector than in the private... the consequence of these remarks is to make us cautious in recommending particular government actions as remedies for certain observed deficiencies in the market" (p. 258, Joseph E. Stiglitz, "The New Development Economics", *World Development,* No. 2, 1986, pp. 257-265). Un análisis sistemático de las deficiencias del gobierno se encuentra en Anne O. Kruger, "Government failures in development", *Journal of Economic Perspectives*, verano de 1990, pp. 9-23.

explicación de cómo una economía pasa de una situación de estancamiento a una de crecimiento económico, está relacionada con el aumento del ahorro nacional.[14] Se ha creído que la inversión depende del ahorro así como también en la existencia de un círculo virtuoso según el cual el crecimiento aumenta el ahorro y éste acelera aquel (Fondo Monetario Internacional, 1995).

Sin embargo, entre las premisas para elaborar la política económica costarricense, se tomó una perspectiva diferente, a saber: La inversión no es función del ahorro. La relación es más bien en sentido inverso: El ahorro depende de la inversión. Ésta, a la vez, es función de las mayores o menores oportunidades de obtener utilidades, las cuales por su parte, dependen del tamaño del mercado y de las innovaciones, en el sentido schumpeteriano de combinar los factores de la producción de nuevas maneras. Lo esencial, entonces es multiplicar las oportunidades de inversión. Cuando se supone que el monto del ahorro es una función del nivel del ingreso, entonces, los grupos de bajos ingresos no podrían ahorrar y, por lo tanto, tampoco acumular. Esto acontece, precisamente, en los modelos del tipo Kaldor-Pasinetti (Pasinetti).[15] La realidad indica otra cosa: Los parceleros, comerciantes e industriales, aun los muy pobres, con mucha frecuencia, ahorran (e invierten) un elevado porcentaje de sus magros ingresos. Por lo tanto, el ahorro no resulta ser una función del ingreso, ni tampoco la inversión del ahorro, sino más bien el ahorro depende de las oportunidades de inversión. En efecto, ninguna buena oportunidad de inversión queda, en la realidad, sin financiamiento. El ahorro –nacional o extranjero– proveerá los

14. "The central problem in the theory of economic growth is to understand the process by which a community is converted from being a 5 per cent to a 12 per cent saver, with all the changes in attitudes, in institutions and in techniques which accompany this conversion". W. Arthur Lewis, *The theory of economic growth*, George Allen and Unwin, 1955, pp. 225-226.

15. Igualmente, W. Arthur Lewis (1954), indica que "The central fact of economic development is that the distribution of incomes is altered in favour of the saving class (p. 157) ...it is the inequality that goes with profits that favour capital formation" (p. 159).

recursos necesarios. Se reconocen, sin embargo, como requisitos la estabilidad macroeconómica y tasas de interés reales adecuadas; sin ellas sería difícil promover el ahorro nacional.

Además, el elemento crucial no es solo la relación entre la inversión y el producto interno bruto (Inversión/PIB), sino la productividad del capital, sea la relación producto/capital ($\triangle$PIB/$\triangle$I).[16] Un país puede ahorrar e invertir mucho más que otro y sin embargo, crecer a ritmo más lento.[17] Ahora bien, la productividad del capital depende del grado de apertura y de la competencia. Éstas obligan a los empresarios, efectivamente, a utilizar y asignar mejor los factores de la producción disponibles.

D.- La eficiencia

El modelo de liberalización económica tiene como una de sus bases fundamentales propiciar la competencia. Los empresarios nacionales se ven forzados, gracias a la apertura, a competir, tanto en el mercado local debido a las mayores importaciones, como en los internacionales para poder aumentar sus exportaciones.

Para competir exitosamente es indispensable modernizar, de manera simultánea el Sector Privado y el Sector Público de la economía. Si la eficiencia de alguno de los dos sectores quedara rezagada, impediría el progreso del otro sector. A veces se pasa por alto la gran incidencia del Sector Público en las empresas del Sector Privado. Los servicios públicos, desde la justicia y la seguridad, hasta la infraestructura y la estabilidad macroeconómica, son requisitos *sine qua non* para el crecimiento acelerado del sector privado y, por ende, de toda la economía.

16. Un caso extremo es el de la India: "between the first and the fifth Plan, India has managed to double her investment ratio, but the capital-output ratio had also doubled" (Raj Krishna, citado por H. W. Arndt, p. 201, "Gamagori: In retrospect", en Gerald M. Meier, pp. 197-204.

17. En el período 1983-1993 el ahorro, como proporción del PIB, fue de 27,3% en Costa Rica y de 23,3% en Chile. Sin embargo, en este último país la tasa de crecimiento económico alcanzó 6,9% y en Costa Rica tan solo 4,5%. (Banco Mundial, 1995).

El mejoramiento de la productividad y de la competitividad son insuficientes. Existe la tentación de postular como objetivos suficientes el aumento de ambas. Este planteamiento está equivocado. En efecto, las tecnologías de puntas, es decir las más modernas, no garantizan producir los bienes y servicios a los costos unitarios más reducidos. Ello depende de la necesidad de factores de la producción requeridos por la respectiva tecnología comparada con la disponibilidad de estos factores. Quizás otra tecnología, cuyos requerimientos de factores sean diferentes, permitiría producir a costos unitarios inferiores. Ello depende, en última instancia, del precio de los factores de la producción.

Tampoco la máxima competitividad –es decir lograr los costos unitarios más reducidos– ha de ser, necesariamente, la meta. De poco serviría, en efecto, ser el país más competitivo en la producción de un bien cuya demanda es reducida y tiende a disminuir. Es más, al país bien puede resultarle más conveniente importar un bien aun cuando el precio resulte superior al que se podría obtener si dicho bien fuera producido en el país. Esto depende, en efecto, del uso alternativo de los factores de la producción. Por ello, si bien es importante mejorar la productividad y la competitividad, este propósito tiene validez solo cuando el objetivo, realmente, sea aprovechar y explotar las ventajas comparativas –no las absolutas– tal como evolucionen en el transcurso del tiempo.

El objetivo ha de ser crear una economía –Sector Privado y Sector Público– sometida a la competencia internacional. Altamente flexible para encarar los retos y aprovechar las oportunidades. Solo si las empresas privadas y las instituciones públicas pueden adecuarse, efectivamente, a las condiciones siempre cambiantes, podrá el país alcanzar un desarrollo económico elevado y sostenido.

E.- La estabilidad

Una marcada inestabilidad del sistema económico representa un serio obstáculo para el crecimiento económico. En consecuencia, era indispensable restablecer la estabilidad y evitar los desequilibrios macroeconómicos significativos tales como los déficit de las finanzas públicas y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como la inestabilidad de precios, del tipo de cambio y del nivel de empleo. La falta de estabilidad impide a los agentes económicos realizar, adecuadamente, el cálculo económico, destruye el estímulo para ahorrar y dificulta el poder estimar la rentabilidad de los diversos proyectos. Todo ello obstaculiza seriamente a los agentes económicos tomar, de forma racional, sus decisiones. Por ello, la política económica debería tomar muy en cuenta la necesidad de alcanzar, cuanto antes, la estabilidad, es decir, asegurar los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

F.- La estabilidad y el crecimiento

La estabilidad era indispensable, pero se consideró imposible mantenerla, si simultáneamente no se reactivaba la economía y se alcanzaba una tasa de crecimiento económico satisfactoria. La consecución de la estabilidad requiere, fundamentalmente, la restricción de la demanda agregada. De esta manera, se restringen los salarios reales de los trabajadores, las utilidades de los empresarios y el gasto público controlado por los políticos. Por ello, para poder alcanzar la estabilidad, se necesita el apoyo político amplio de los principales grupos sociales del país. Este apoyo puede lograrse, sin grandes dificultades, cuando se hace frente a una crisis económica profunda. En estas circunstancias, la situación, difícilmente, puede continuar y es ineludible adoptar medidas cuyo costo, si bien transitorio, puede ser significativo. Sin embargo, conforme transcurre el tiempo, si la estabilidad no se acompaña con el crecimiento económico, el apoyo se erosiona y entonces el programa de estabilización es atacado desde diferentes puntos. En estas condiciones, el programa de estabilidad no puede mantenerse. Por el contrario, cuando el ritmo de crecimiento

económico sí logra recuperarse, entonces es posible satisfacer, al menos en forma parcial, las expectativas de los trabajadores de mejorar sus salarios reales, de los empresarios de aumentar sus utilidades y de los políticos de reorientar el gasto público. Por consiguiente, en un comienzo es posible poner énfasis en las medidas cuyo propósito consiste en eliminar los desequilibrios macroeconómicos, por ejemplo: Restringir la oferta monetaria y reducir el déficit de las finanzas públicas, pero no puede, sin embargo, recorrerse mucho camino en esta dirección, si no se logran alcanzar, cuanto antes, tasas aceptables de crecimiento económico.

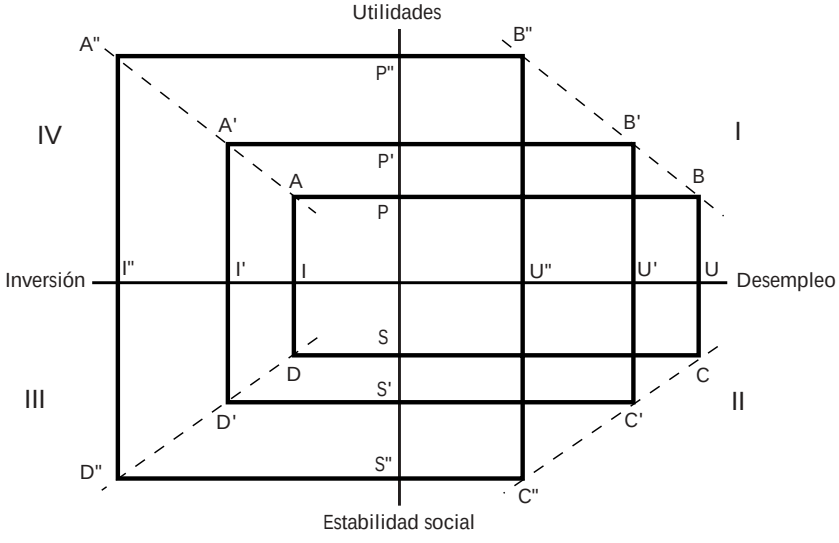
G.- El crecimiento y la equidad

Un componente adicional del marco conceptual es el siguiente: La estabilidad con crecimiento no es el único requisito, la distribución equitativa del ingreso es, al menos en el caso de Costa Rica, también indispensable. Dos aspectos deben tenerse presentes. *Primero*, el nivel de los salarios reales depende del comportamiento de las utilidades de los empresarios y no de los cambios de los salarios nominales. En efecto, las utilidades determinan las decisiones de inversión y, por lo tanto, la demanda por mano de obra, la cual, en definitiva, incide en el monto de los salarios reales.[18] Cuando las perspectivas de las

18. Este planteamiento ya había sido hecho por Marshall cuando afirmó "In the ordinary course of things the first benefit of an improvement in the demand for their wares goes to the employers; but they are likely to want to increase their output while prices are high and make high profits while they can. So they soon begin to bid against one another for extra labour; and this tends to raise wages and hand over some of the benefit to the employed. This transfer may be retarded, though seldom entirely stopped, by a combination among employers, or it may be hastened on by the combined action of the employed" pp. 216-217, Alfred Marshall, *A fair rate of wages* (1887), reimpreso en A. C. Pigou, *Memorials of Alfred Marshall*, Macmillan, 1925, pp. 214-226. Igual planteamiento se hacía, recientemente, en *The Economist* cuando se afirma "...in the long run higher profits should be good news for workers as well as shareholders because they will increase investment, and hence output and jobs. Even if workers are left with a smaller share of the cake, that cake should be growing faster. Historically, when the share of profits as a percentage of GDP has been high, as it was in the 1960, workers have enjoyed big gains in living standards...", junio 24, 1995, p. 68.

utilidades no son halagüeñas, entonces las inversiones son precarias, la demanda de mano de obra insuficiente y los salarios reales, en estas circunstancias, no pueden aumentar. *Segundo*, así como los salarios dependen de las utilidades, éstas, al fin de cuentas, dependen, en gran medida, de los salarios reales y no de los aumentos de precios. Los salarios representan la principal fuente de ingresos del grueso de la población. Por ello, la estabilidad social está determinada, en buena parte, por el nivel de vida y de los salarios. Ahora bien, las inversiones son una función no solo de las perspectivas de las utilidades, sino también del clima social y de la mayor o menor estabilidad política. Por consiguiente, el crecimiento, para poder ser sostenido, tiene como requisito esencial una distribución equitativa del ingreso, resultado del aumento de los salarios reales. Cuando estos alcanzan determinado nivel, el factor decisivo del volumen de inversiones es el cambio tecnológico. Existe así una estrecha relación recíproca entre la creación de nuevas oportunidades de inversión, las perspectivas de utilidades, el nivel de desempleo y la estabilidad social, tal como puede verse en el Gráfico 2.3.

2.3. Salarios reales y utilidades



H.- La deuda externa y el crecimiento

La última de las premisas del marco conceptual se refiere a la relación entre la deuda pública externa y las posibilidades del crecimiento económico. Sin duda, bajo ciertas condiciones, la relación entre ambas es positiva. Es decir, el endeudamiento externo puede representar un elemento favorable para acelerar el ritmo del desarrollo económico. Esto sucede cuando los recursos externos se destinan a generar incrementos del PIB y de las exportaciones, con los cuales puedan pagarse la amortización y los intereses de la deuda externa y, aun así, quedar un remanente a favor del país. Esta relación es además dinámica: Pagar cumplidamente la deuda externa, abre la posibilidad de obtener recursos externos adicionales (inversiones extranjeras directas y nuevos créditos), para complementar el ahorro nacional. En otras circunstancias, sin embargo, la relación entre el endeudamiento externo y el crecimiento resulta negativa. Esto acontece cuando los fondos obtenidos en el exterior no son usados correctamente. Entonces, no se producen suficientes recursos para atender, en forma debida, el pago de la deuda externa. En este caso, habrían de tomarse recursos que, de otra manera, podrían dedicarse al financiamiento del desarrollo, o bien el pago de la deuda no podría atenderse. Ambas alternativas representan claros obstáculos para el proceso de desarrollo económico. La primera porque reduce las posibilidades de desarrollo y la segunda, porque impide atraer nuevos recursos financieros del exterior.

La situación de Costa Rica correspondía a este segundo caso. Esto se debía al menos a tres razones. *Primera,* el monto de la deuda pública externa había alcanzado niveles realmente inmanejables. Como se indicó anteriormente, tan solo pagar los intereses de la deuda externa hubiera absorbido una cantidad muy elevada de recursos, con evidentes perjuicios para el crecimiento de la economía. *Segunda*, pagar la deuda externa, de acuerdo con los términos originalmente contraídos, hubiera requerido un superávit en las finanzas del Sector Público, cuya obtención significaría, a la vez, una transferencia de recursos muy sustancial del Sector Privado al Sector Público. Desde el punto de vista político, esto

era imposible de llevar a cabo y además, financieramente, representaría un estrujamiento *(crowding out)* del Sector Privado, que obstaculizaría su desenvolvimiento económico. Así, la deuda externa no solo era un serio problema de balanza de pagos (disponibilidad de divisas), sino también de finanzas públicas (disponibilidad de moneda local). *Tercera*, los bancos comerciales del extranjero no estaban en disposición de aumentar el saldo de su deuda con Costa Rica, pues el país representaba un riesgo muy elevado por cuanto ya desde un año atrás, en agosto de 1981, había dejado de pagar el principal y los intereses de la deuda pública externa.

En vista de esta situación, resultó evidente, en el caso de Costa Rica, la incompatibilidad entre la atención de su deuda pública externa, de acuerdo con los términos originales y los requerimientos financieros necesarios para el crecimiento.

Estas premisas conformaron los elementos principales del marco conceptual base de la elaboración de la política económica puesta en ejecución para tratar de resolver los cuatro problemas mencionados en la sección anterior.

III.- LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES

La utilización –oportunidad, extensión e intensidad– de los instrumentos disponibles conforma las acciones y las medidas de la política económica. Por ello es importante hacer un recuento, aunque de manera sucinta, acerca de los diversos instrumentos disponibles al momento de enfrentar la crisis.

A.- Instrumentos fiscales

a) El Poder Ejecutivo tenía el derecho de iniciativa en relación con el monto, el destino y el financiamiento del gasto gubernamental. La aprobación definitiva correspondía a la Asamblea Legislativa: En cuanto al gasto, mediante los presupuestos ordinarios y extraordinarios y en cuanto al

financiamiento, la Asamblea Legislativa decidía acerca de los impuestos (creación, modificación y derogación) y del endeudamiento público, tanto interno como externo.

b) El gasto del resto del Sector Público (instituciones públicas, empresas estatales, Banco Central, municipalidades) llegaba, aproximadamente, al 50% del gasto público total en Costa Rica. Este gasto no estaba sujeto a la aprobación de la Asamblea Legislativa, pero si al control de legalidad por parte de la Contraloría General de la República, dependencia de la Asamblea Legislativa. Los presupuestos aprobados por la Asamblea Legislativa para el Gobierno Central y por la Contraloría General para el resto del Sector Público, representan jurídicamente, una autorización de gastos y de endeudamiento y no una obligación de ejecutar los montos contemplados en dichos presupuestos. Por ello, el gasto público podría ser menor al autorizado; en la realidad, sin embargo, esto nunca ocurría.

c) Existían además, ciertos gastos extrapresupuestarios originados en leyes especiales aprobadas por la Asamblea Legislativa para fines específicos. Estos gastos también estaban sometidos a la Ley de Administración Financiera y a la supervisión y control de la Contraloría General de la República.

B.- Instrumentos monetarios

a) El Banco Central tenía la facultad de establecer las tasas de interés activas y pasivas de los intermediarios financieros. Además, podía ejercer una influencia importante sobre las tasa de interés, mediante operaciones de mercado abierto.

b) El Banco Central decidía sobre la política crediticia y disponía de facultades para establecer límites cuantitativos generales, sectoriales y también para cada una de las principales actividades. Igualmente, podía adoptar disposiciones sobre los demás aspectos de la política crediticia, tales como garantías y comisiones.

c) El Banco Central tenía control sobre el endeudamiento interno y externo en que podían incurrir los intermediarios financieros, ya que éstos requerían una autorización específica para aumentar sus pasivos.

d) Asimismo, el Ente Emisor disponía de la facultad para establecer disposiciones tales como depósitos previos a las importaciones, sobretasas a las importaciones y controles a los movimientos de capital.

C.- Instrumentos de comercio exterior

a) La fijación y modificación de las tarifas arancelarias correspondía a la Asamblea Legislativa, sin embargo la legislación relacionada con el MCCA, transfiere esta facultad al Consejo Arancelario Centroamericano.

b) Los obstáculos de carácter no tarifario eran de dos tipos: Cuotas de importación o de exportación a cargo del Ministerio de Economía y del Consejo Nacional de Producción o bien controles sanitarios en manos del Ministerio de Agricultura y Ganadería o del de Salud Pública.

D.- Instrumentos de política cambiaria

El Banco Central tenía la potestad de fijar y modificar el tipo de cambio de compra y de venta de las divisas, así como delegar en los intermediarios financieros esta compra y venta por cuenta del Ente Emisor.

La fijación de la paridad oficial no era una facultad del Banco Central, sino de la Asamblea Legislativa, pero el instrumento realmente importante era la facultad del Banco de modificar el tipo de cambio al cual él compra y vende divisas.

De acuerdo con la legislación vigente, los exportadores estaban obligados a vender al Banco Central el 100% de las divisas que obtenían por concepto de sus ventas al exterior y el Banco

Central estaba obligado, a la vez, a suministrar a los importadores las divisas requeridas para pagar sus compras en el extranjero. La conversión de moneda local en divisas o de divisas en moneda local era prohibida por la Ley y, por lo tanto, ilegal, salvo si se efectuaba en el Banco Central. Así, a la par del mercado cambiario oficial, bajo el control del Banco Central, existía otro mercado paralelo de divisas cuyo funcionamiento era ilegal.

E.- Instrumentos de endeudamiento externo

a) El Gobierno Central y el resto del Sector Público (instituciones descentralizadas, empresas públicas) no podían endeudarse en el extranjero si no era mediante previa autorización de la Asamblea Legislativa.

b) Los intermediarios financieros, públicos y privados, requerían aprobación explícita del Banco Central para poder endeudarse en el extranjero.

c) El Banco Central era la única institución pública con facultad para endeudarse en el exterior sin previa autorización legislativa. Fue así como el aumento excesivo de la deuda pública externa del país, en los años 1979-1981, lo realizó el Banco Central sin necesidad de una sanción expresa por parte de la Asamblea Legislativa.

F.- Instrumentos salariales

a) Los salarios mínimos para el Sector Privado eran fijados por el Consejo Nacional de Salarios, al menos una vez al año. La composición de este organismo era tripartita, con representación del Gobierno, de los trabajadores y de los empresarios. Sus decisiones se tomaban por mayoría simple de votos y eran vinculantes, por consiguiente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no podía dejar de aplicarlas.

b) Los salarios del Sector Público eran establecidos por negociación directa con los representantes sindicales de los

funcionarios públicos. Cuando no existía acuerdo, los trabajadores podían recurrir a los tribunales de justicia y éstos dirimían, en última instancia, el diferendo.

G.- Instrumentos de fijación de precios

a) Los precios al consumidor de ciertos productos, sobre todo de carácter alimenticio, eran fijados por el Ministerio de Economía.

b) Los márgenes brutos de utilidad (diferencia entre el precio de compra y el de venta) para un número elevado de productos, como las medicinas y ciertos alimentos, eran establecidos también por el Ministerio de Economía.

c) Los precios mínimos de compra para los granos básicos (maíz, arroz, sorgo y frijol) eran establecidos, antes de la época de siembra, por el Consejo Nacional de Producción. Éste ente estaba obligado a comprar las cantidades que los agricultores le ofrecieran a esos precios mínimos de compra.

d) Las tarifas de servicios públicos (electricidad, agua, teléfonos) y los precios de los combustibles eran autorizados por el Servicio Nacional de Electricidad.

e) La fijación de las tarifas del transporte remunerado de personas (autobuses y taxis) estaba a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

H.- Instrumentos relacionados con la seguridad social

El sistema de seguridad social constaba de dos programas básicos: Uno de enfermedad y maternidad y otro de invalidez, vejez y muerte. Ambos regímenes eran administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), cuyo órgano directivo contaba con representantes de los trabajadores y de los patronos, nombrados por el Poder Ejecutivo. La CCSS tenía la facultad de modificar las cuotas que el Gobierno, los trabajadores y los patronos debían pagar para cada uno de los dos regímenes.

Al considerar la aplicación de los diversos instrumentos enumerados, deben hacerse las dos siguientes acotaciones.

a) El Sector Público en Costa Rica tenía ciertas características que incidían en el diseño y en la ejecución de la política económica:

   i.- La participación de un número apreciable de instituciones, con diversos grados de autonomía, en la conducción de la política económica, atomizaba, considerablemente, el proceso de la toma de decisiones. Esto dificultaba la coherencia de la política económica y la coordinación y la oportunidad de la acción.

   ii.- Las limitaciones legales e institucionales disminuian con frecuencia, la eficacia de no pocos de los instrumentos disponibles.

   iii.- El ámbito de la acción del Sector Público en la economía costarricense era muy amplio. El Sector Público no solo cubría las funciones tradicionales del Gobierno y las de un ente regulador, sino también se desempeñaba como productor. En efecto, el Estado costarricense tenía un sinnúmero de monopolios. En el sector industrial producía alcohol de caña de azúcar, fertilizantes y cemento, era propietario de la única refinería de petróleo y prestaba servicios públicos tales como electricidad, teléfonos, telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, agua potable y alcantarillado. En el campo financiero, los bancos comerciales del Estado tenían el monopolio de la administración de las cuentas de depósitos a la vista; además, la empresa estatal de seguros –el Instituto Nacional de Seguros– tenía el monopolio en este campo. El Estado también participaba en el programa de estabilización de granos básicos, para lo cual disponía de agencias de compra en las zonas de producción y puestos de venta en los centros de consumo. El ente estatal encargado de estas funciones –Consejo Nacional de Producción– también decidía acerca de las importaciones y exportaciones de cada uno de los granos básicos.

iv.- Durante muchas décadas, el Sector Público ha dado una marcada preferencia a los gastos en educación y a los de salud.

v.- El Estado costarricense, más que promotor de ciertos objetivos generales de la sociedad, ha desempeñado, de manera creciente, el papel de creador de rentas para satisfacer los intereses de diferentes grupos sociales. La presión continua, ejercida por muy diversos grupos de interés, ha creado numerosas distorsiones en el sistema económico, tanto en el mercado de los factores de la producción, como en el de los bienes y servicios.

b) El uso concreto de los diversos instrumentos está determinado por varios factores: *Primero*, la gama y diversidad de instrumentos disponibles; *segundo*, las restricciones (jurídicas, institucionales, técnicas) para poder utilizar los instrumentos; *tercero*, la mayor o menor eficiencia de cada instrumento para contribuir a resolver los problemas y *cuarto,* las repercusiones políticas del uso de cada instrumento. De todas estas condiciones surgen entonces las dificultades principales para diseñar y ejecutar la política económica.

El análisis hecho en esta capítulo sobre los problemas, el marco conceptual y los instrumentos disponibles, no deja de plantear ciertas interrogantes e incertidumbres. Así, por ejemplo,

i.- En relación con los problemas señalados como los más importantes ¿son efectivamente los más significativos? ¿Cuáles criterios se utilizaron para escogerlos? ¿Cuál es su orden de prioridad?

ii.- Con respecto al marco conceptual cabe reconocer su carácter rudimentario sin pretensiones de tomar las decisiones con base en un modelo sofisticado por su precisión y completo por el ámbito cubierto. Reconocido esto cabe, sin embargo, preguntarse si no deberían haberse tomado en consideración otros elementos también. ¿Quedó algo esencial por fuera?, ¿cuáles

eran las relaciones causales entre los diversos elementos del marco conceptual?, ¿eran todos los elementos congruentes entre sí o habían contradicciones?, ¿cuál fue el criterio para determinar si la política económica tenía éxito o no?

iii.- En cuanto a los instrumentos, cabe mencionar si no se hubiera podido contar con otros adicionales y si se tomaron en cuenta los costos alternativos de utilizar cada uno de ellos.

En síntesis, no puede dejar de inquirirse acerca del proceso mediante el cual quienes formularon y ejecutaron la política económica decidieron sobre: Los problemas más apremiantes, los elementos del marco conceptual y los instrumentos utilizados. En el capítulo siguiente se procederá a realizar un análisis pormenorizado de la política económica que se llevó a cabo.

TERCERO

LA POLÍTICA ECONÓMICA

¿Qué se hizo?

It is better to be roughly right than precisely wrong,

Keynes,
citado en *The Economist*.

... es mejor tratar en forma imperfecta lo que es sustancial, que llegar al virtuosismo en el tratamiento de lo que no importa,

Paul Baran,
La Economía Política del Crecimiento.

Este capítulo se encuentra dividido en cinco secciones. En *la primera* se mencionan los objetivos inmediatos de la política económica. En *la segunda* se analizan las medidas de liberalización económica acordes con el planteamiento del nuevo modelo. En *la tercera* se examinan los principales programas del intervencionismo estatal, cuyo propósito ha sido promover la aplicación del nuevo modelo de liberalización económica. En *la cuarta* se encuentran los principales resultados de la política económica. Finalmente, en *la quinta* se discuten las características de las medidas adoptadas.

I.- LOS OBJETIVOS

Los objetivos de la política económica, en el caso de Costa Rica, eran de dos tipos. Aquellos de carácter general y otros de naturaleza específica.

a) En cuanto a los objetivos generales han de mencionarse los dos siguientes:

   i.- Se trataba, sin duda, de restablecer los equilibrios macroeconómicos y de impulsar el proceso de ajuste estructural, ello con el propósito de consolidar, simultáneamente, la democracia, el progreso social y el desarrollo económico. Estos tres objetivos se consideran

estrechamente vinculados entre sí y existen obvias relaciones recíprocas entre ellos. Se retroalimentan mutuamente. El proceso de cambio depende de estos pilares: Democracia, progreso social y desarrollo económico. Si uno de estos apoyos falla, los otros cederían. La carreta del progreso exige, para poder avanzar, de estos tres elementos de manera simultánea. En el caso de Costa Rica, no se aceptó la tesis según la cual, para realizar la tarea por delante, el autoritarismo político era preferible al sistema democrático (Bates y Krueger). Este planteamiento nunca se tomó en consideración siquiera. La democracia (cambio de gobernantes mediante el voto popular, un régimen de legalidad, la igualdad ante la ley, el ejercicio de los derechos humanos, la división de poderes, el respeto a la opinión pública, el principio de subsidiariedad), era una condición *sine qua non*. Igual sucede con la necesidad del progreso social (distribución del ingreso, movilidad social). La democracia y el desarrollo económico podrían lograrse, sí y solo sí, el progreso social también se daba en forma concomitante. Por eso, en la situación de Costa Rica, se tuvo siempre en mente la necesidad de alcanzar estos tres objetivos. Es más, se trataba, en última instancia, de un único y solo proceso y no de tres objetivos. La larga tradición democrática del país y el relativo progreso social acumulado durante varias décadas así lo ponían en evidencia. Por eso no se aceptó la existencia de una relación tenue entre la política económica y el grado de liberalismo político, tal como concluye Williamson.[1] Por el contrario, se asumió una estrecha vinculación recíproca y una retroalimentación profunda entre ambos. Era indispensable, por consiguiente, profundizar la

1. "The evidence suggests little association between economic reform and the degree of political liberalism, one way or the other", John Williamson, *The political economy of policy reform*, Institute for International Economics, 1994, p. 569.

democracia, acelerar el progreso social y fomentar el desarrollo económico.

ii.- El otro objetivo general consistía en considerar también como un único proceso la distribución y la producción. No se consideraban apropiadas las tesis de acuerdo con las cuales primero habría de distribuirse y luego crecer, o al revés, primero crecer y, posteriormente, distribuir. Más bien, en el marco conceptual adoptado, ambos procesos –producción y distribución– se consideraron estrechamente entrelazados y dependientes uno del otro. Para efectos prácticos se consideraron como un proceso único.[2]

La secuencia propuesta por Adelman fue desechada y más bien se acogió el planteamiento posterior surgido de las investigaciones de Alesina.[3] El camino para fomentar el crecimiento –la producción– con equidad –la distribución– estaba bien marcado: Crear una economía abierta y flexible, movida por la competencia y la innovación.

En resumen, en el caso de Costa Rica, en relación con los objetivos de carácter general, no se plantearon ni la disyuntiva entre democracia, progreso social y desarrollo

2. De acuerdo con los planteamientos de Kaldor y de Kuznets, en una primera etapa del proceso de desarrollo económico, es necesario concentrar la distribución del ingreso para así aumentar el ahorro nacional y poder, por ende, incrementar las inversiones. Luego, cuando el ritmo del crecimiento económico se eleve, entonces podría redistribuirse el ingreso nacional de una mejor manera. Sin embargo, esta tesis no fue aceptada ni en el pasado (Adam Smith desde hace mucho tiempo afirmaba "... no society can surely be flourishing and happy of which the far greater part of the members are poor and miserable", Wealth of Nations, Glasgow, vol. I, p. 96), ni en el presente ("The East Asian experience is sufficient to reject conventional wisdom of a necessary link between high income inequality and rapid growth", p. 30, Nancy Birdsall *et al. Inequality and growth reconsidered*, 1994).

3. Como se recuerda Irma Adelman proponía, como medida, en una primera etapa para promover el desarrollo económico, una "distribución radical de activos", en especial la tierra (Adelman). Alberto Alesina y Dani Rodrik concluyen, por su parte, en el efecto negativo de la mala "distribución del ingreso" en las posibilidades de crecimiento económico (Alesina y Rodrik).

económico, por cuanto forman parte de un solo proceso de cambio; ni tampoco la disyuntiva entre distribución (equidad) y crecimiento económico (producción), porque en un contexto dinámico, ambos dependen el uno del otro de manera recíproca.

Sin embargo, la situación imperante en Costa Rica, a mediados de 1982, exigió, además de objetivos generales válidos prácticamente en cualquier situación, establecer otros objetivos más precisos y concretos, de un alcance más limitado. Ahora bien, este tipo de objetivos casi nunca son de aceptación general. Con frecuencia son altamente controversiales. Cuanto más se descienda de lo general a lo específico, mayores serán las discrepancias y la divergencia de puntos de vista.

b) Los objetivos de alcance más limitados fueron los siguiente:

i.- Reducir el déficit consolidado del Sector Público, sea del Gobierno Central, del Banco Central (déficit cuasifiscal), de las instituciones autónomas y de las empresas públicas. El desequilibrio de las finanzas públicas había llegado a representar la causa principal de la inestabilidad macroeconómica de la economía costarricense. Se trataba, por consiguiente, de reducir el déficit fiscal consolidado del 19% - 17% del PIB al 1% - 2% del PIB, en el menor plazo posible.[4]

ii.- Lograr una mayor apertura de la economía. El modelo de desarrollo "hacia adentro", en el marco del

4. Este objetivo coincidió con el estudio del Banco Mundial preparado por Sebastian Edwards sobre el desarrollo económico de América Latina y el Caribe, cuando en él se afirma "the credible reduction (or elimination) of the public sector deficit should be at the center of stabilization programs... the correction of the public finances has invariable been the most important part of those programs", "World Bank, Latin America and the Caribbean, A decade after the debt crisis", 1993, p. 43. Una posición similar es la de Williamson al indicar "... large and sustained fiscal deficits are a primary source of macroeconomic dislocation in the forms of inflation, payments deficits, and capital flight", John Williamson (ed.), "Latin American Adjustment: How much has happened", Institute for International Economics, 1990, p. 10.

MCCA, había impedido la integración adecuada de la economía de Costa Rica al resto del mundo debido a las altas tarifas arancelarias y a otros obstáculos al comercio internacional. Si se deseaba mejorar la asignación y el uso de los factores de la producción disponibles, era necesario abrir la economía nacional y buscar una mayor inserción en los mercados internacionales. El país necesitaba exportar e importar bienes y servicios en una mayor proporción del PIB.[5]

iii.- Restablecer los salarios reales. La crisis económica de los años 1980-1982 había ocasionado una disminución muy marcada de los salarios reales: Casi una tercera parte. Las repercusiones sociales eran evidentes por cuanto los salarios representaban la principal fuente de ingresos del grueso de la población. Esta evolución de los salarios reales era un caldo de cultivo apropiado para generar inestabilidad social y política. La cual, de darse, vendría a agravar la situación de por sí ya difícil.[6] Se buscaba así pasar de una situación típica del modelo de Lewis a otra propia del modelo neoclásico en el cual la oferta de todos los factores de la producción, incluido el trabajo, es escasa.

iv.- Limitar el pago de los intereses de la deuda pública externa a las posibilidades reales del país. Se trataba, en esencia, de adecuar el pago de los intereses a un monto compatible con las necesidades financieras del

5. Este objetivo era congruente con la afirmación siguiente: "Un grado relativamente alto de apertura es un factor fundamental para permitir que una economía pequeña disfrute un crecimiento rápido durante un período prolongado", Arnold C. Harberger, Política Económica y Crecimiento Económico, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1985, p. 6. En relación con el "milagro" económico de los países del Este de Asia (HPAE) se ha indicado: "Another striking feature of the HPAEs has been their superior export performance", Banco Mundial, The East Asian miracle. Economic growth and public policy, Oxford University Press, 1993, p. 37.

6. Una elaboración detallada de este planteamiento se encuentra en Lizano, 1991, pp. 279-305.

desarrollo económico.[7] El pago de la deuda, de acuerdo con las condiciones originales, significaba un esfuerzo desmedido y un sacrificio exagerado. Intentar pagar la totalidad de los intereses representaba un serio obstáculo al esfuerzo de estabilización y de crecimiento. Esto debido, básicamente, al estrujamiento –en moneda local y en moneda extranjera– al cual el Sector Público se vería forzado a someter al Sector Privado para poder así disponer de los colones y de los dólares necesarios para atender el pago de la deuda externa.[8]

Como puede apreciarse estos cuatro objetivos tenían ciertas características:

PRIMERO, se trataba de un número reducido, de esta manera, era posible concentrar los esfuerzos sin necesidad de dispersar la acción.

SEGUNDO, eran suficientemente claros y sencillos de entender; sin muchas complicaciones.

TERCERO, eran precisos, fáciles de cuantificar:

- reducir el déficit consolidado del Sector Público a 1% - 2% del PIB;
- aumentar las exportaciones para que llegaran a representar el 50% del PIB;

7. Esta posición ha sido corroborada, recientemente, por Michael T. Hadjimachael y Dhaneshwar Ghura en su trabajo "Public Policies and Private Savings and Investment in Sub-Saharan Africa: An Empirical Investigation", IMF Working Paper, WP/95/19 cuando afirman "The results also confirmed the deleterius effects on private savings and investment of increases in the ratio of external debt to exports, suggesting that strategies aimed at alleviating the debt burden of the region would help to raise private savings and investment", p. 33.

8. Un análisis detallado de este problema, en el caso de Costa Rica, se encuentra en Lizano y Charpentier (1990). Las estimaciones para determinar la capacitad de pago de la deuda externa de Costa Rica se encuentran en Lizano, Kikut y Arguedas.

- reducir el desempleo abierto y aumentar los salarios reales del Sector Privado a los niveles prevalecientes antes del segundo *shock* petrolero, es decir, en 1978-79, y

- limitar el pago de intereses sobre la deuda pública externa a una cantidad equivalente al 4% del PIB, en el tanto las donaciones del extranjero alcanzaran el 2% del PIB.

Resultaba, por consiguiente, relativamente fácil dar seguimiento al cumplimiento de los cuatro objetivos.

CUARTO, existía congruencia entre los diferentes objetivos, así,

- la estabilidad permitiría a los agentes económicos tomar sus decisiones de manera más acertada;

- la apertura permitiría al país aprovechar mejor las ventajas comparativas y las nuevas oportunidades de inversión;

- la recuperación de los salarios reales propiciaría una más fuerte estabilidad social y política; y

- la reducción del pago de los intereses sobre la deuda externa liberaría recursos fiscales, lo cual facilitaría el financiamiento de las inversiones nacionales.

En el tanto se lograran alcanzar estos cuatro objetivos específicos, el país se encaminaría a la consecución de los objetivos generales mencionados al comienzo de esta sección. No se sabía, eso sí, si además de necesarios estos objetivos resultarían suficientes. Ahora bien, ¿cuáles fueron las medidas adoptadas?

II.- LAS MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

A continuación se examinan las principales medidas de la política económica adoptada en seis áreas específicas, a saber: Las finanzas públicas, los aspectos monetarios y financieros, la apertura de la economía, las medidas relacionadas con los salarios, las medidas relativas a los precios y finalmente, las relaciones

financieras externas. Para cada una de las áreas se examinan las medidas concretas, los resultados logrados y los problemas más relevantes.

A.- Las finanzas públicas

a) La reducción del déficit global del Sector Público fue la prioridad número uno, a fin de subsanar la inestabilidad de la economía nacional. En efecto, este fue el paso más importante a fin de restringir la demanda efectiva. La disminución del déficit global, que pasó del 19% del PIB al 3% - 4% del PIB en 1988, se logró básicamente mediante el aumento de los ingresos y no gracias a la reducción del gasto. En cuanto a los ingresos, la carga tributaria no aumentó tanto, sino que el énfasis se puso más bien en el excedente de las instituciones autónomas y de las empresas públicas. Para tal efecto, se incrementó –en una operación tipo *shock*– el precio de los combustibles y las tarifas de servicios públicos (transporte y electricidad).

b) Para financiar el considerable déficit global se evitó, a toda costa, la emisión monetaria, directa o indirecta, por parte del Banco Central. El financiamiento del déficit global se logró gracias al incremento marcado de la deuda pública interna. Así, la deuda pública aumentó *pari passu* con el PIB de 1982 a 1988. En esos mismos años, el pago por concepto de intereses del Gobierno Central aumentó del 4% de sus gastos en 1982, al 10% en 1988. Se evitó así el financiamiento inflacionario del gasto público, sin embargo, la deuda pública interna creció rápidamente.

c) La importancia creciente del déficit cuasifiscal, como parte del déficit global, cobró gran significancia en estos años. Concretamente, las pérdidas anuales del Banco Central llegaron a representar una de las causas principales del déficit global del Sector Público. En efecto, estas pérdidas han fluctuado entre el 5,5% y el 3,5% del PIB, para reducirse luego a cerca del 2% del PIB. El origen de estas pérdidas ha

sido el endeudamiento externo directo del Banco Central, en especial, en el período 1979-1980, con el fin de pagar las importaciones muy elevadas, consecuencia de un tipo de cambio muy subsidiado. Este endeudamiento externo aumentó, en gran medida, las erogaciones anuales del Banco Central por concepto de pago de intereses. Además, el Banco Central se ha visto forzado a aumentar también su deuda interna para financiar sus déficit. El pago de intereses sobre su deuda interna ha sido, asimismo, otra de las causas del déficit global del Sector Público.

La dificultad para reducir o eliminar el déficit del Banco Central, es evidente: La institución no dispone de instrumentos para aumentar sus ingresos. En efecto, de echarse mano al impuesto inflacionario, hubiera significado, sin duda, la negación misma de la política de estabilización; si se utilizaran, con fines de recaudación fiscal, algunos de los instrumentos del Banco Central (encajes, depósitos previos a las importaciones, diferencial entre el precio de compra y el de venta de las divisas), también hubiera resultado inconveniente para el manejo de la política monetaria. Además, no era apropiado desnaturalizar de esta manera el uso de estos instrumentos de política monetaria, por cuanto se restringirían los grados de libertad del Banco Central para poder cumplir, a cabalidad, su cometido esencial, cual es la estabilidad monetaria.

Como se trata, en última instancia, de un problema fiscal y no uno monetario, su solución ha de ser diferente. En el tanto el déficit del Banco Central no pueda reducirse (la renegociación de la deuda externa ayudó en este sentido, como se verá más adelante), quedan en realidad solo dos caminos: Transferir una proporción sustancial de la deuda del Banco Central a otros organismos públicos, como por ejemplo, el Gobierno, o bien realizar anualmente trasferencias financieras del Sector Público, al Banco Central para financiar su déficit.

d) Se puso en marcha un programa de privatización de empresas propiedad del Estado. El programa se centró en la venta de las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), la corporación pública de inversiones. CODESA había hecho inversiones en empresas de muy diversa naturaleza: Aluminio, fertilizantes, azúcar y alcohol de caña de azúcar, cemento, entre otras. La gran mayoría de estas empresas se vendieron al público gracias al apoyo financiero recibido de parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), como parte del programa de ayuda del Gobierno de los Estados Unidos. Los recursos recaudados por CODESA, de la venta de las empresas, no ingresaron al Gobierno, sino al Banco Central y fueron utilizados para disminuir las deudas de CODESA, cuyo saldo había alcanzado aproximadamente el 3% del PIB. Esta deuda se originó en préstamos directos del Banco Central a CODESA, que ella no había podido pagar.

e) En el campo del ajuste estructural, además del punto anterior, también se avanzó en el mejoramiento de la estructura impositiva del país. La reforma tributaria de 1987 tuvo como objetivo primordial no solo aumentar la recaudación fiscal, sino principalmente modificar el sistema tributario con el propósito de transformarlo en un instrumento adecuado para lograr el ajuste de la economía nacional a mediano y largo plazo. Los puntos más sobresalientes fueron:

   i.- La disminución de los impuestos al comercio exterior, tanto los de importación como los de exportación.

   ii.- La reducción del impuesto sobre la renta de las empresas.

   iii.- La ampliación de la base del impuesto sobre las ventas.

   iv.- El aumento de los impuestos sobre los signos externos de riqueza, como por ejemplo, las mansiones y los automóviles. Con estas reformas se buscaba gravar menos el proceso de la producción y más el consumo, en general.

f) El conjunto de medidas tomadas en relación con las finanzas públicas tuvieron un efecto positivo sobre la estabilidad del sistema económico y, en menor medida, sobre el ajuste estructural de la economía. Sin embargo, deben mencionarse algunos problemas importantes, a saber:

i.- La reducción del déficit global del Sector Público se logró, no mediante la disminución del gasto, sino gracias al aumento de los ingresos. Debe señalarse, empero, que el ritmo de las inversiones públicas no pudo mantenerse. Es más, no se ha dado el mantenimiento debido a las obras de infraestructura. Así, el proceso de estabilización ocasionó una descapitalización del Sector Público. Esto significa dos cosas: *Primero*, en el futuro habrá de hacerse un gran esfuerzo en este campo para recuperar el terreno perdido y, *segundo*, de no hacerlo en un futuro cercano, el desmejoramiento y la insuficiencia de la infraestructura incrementarán los costo de producción del Sector Privado, lo cual disminuirá su competitividad en el mercado local y en los mercados internacionales.

ii.- El déficit del Banco Central ha planteado a las autoridades monetarias dos problemas importantes: *Primero*, utilizar, al menos de manera transitoria, instrumentos monetarios con propósitos de recaudación fiscal y, *segundo*, aumentar la deuda interna del Banco Central para financiar su déficit. Ambas decisiones son contraproducentes. La primera, porque restringe las posibilidades del Banco Central para manejar la política monetaria y la segunda, porque incrementa sus pérdidas al aumentar el pago por concepto de intereses.

iii.- El financiamiento del déficit global del Sector Público, mediante el aumento de la deuda pública interna, produce cierto grado de "estrujamiento" (*crowding out)* del Sector Privado. Este fenómeno se pone en evidencia en la evolución de las tasas de interés reales en el mercado financiero. En tanto el Gobierno y el Banco

Central demanden, anualmente, cantidades ingentes de recursos para financiar sus déficit, será muy difícil disminuir las tasas reales de interés. Esto, a la vez, representa un obstáculo importante para el normal desenvolvimiento del Sector Privado, dada la cantidad de proyectos que dejan de ser rentables a los niveles alcanzados por las tasas de interés reales.

iv.- La reforma del sistema impositivo se enrumbó en la dirección correcta, pero en forma aun muy tímida. En efecto, los impuestos vigentes aun representan un obstáculo importante para aumentar la producción y acelerar la acumulación de activos productivos.

v.- Finalmente, no se abordaron aspectos importantes de las finanzas públicas. Tal es el caso de los gastos en salud, del sistema de pensiones, del financiamiento de la enseñanza superior (universidad) y de los incentivos a las exportaciones.

Así, en el mediano plazo no basta con disminuir el déficit global del Sector Público como proporción del PIB. Se debe evitar el "estrujamiento" del Sector Privado, proseguir con la reforma tributaria y resolver ciertos problemas básicos del gasto público, como los mencionados en el párrafo v.-.

B.- Los aspectos monetarios y financieros

a) La política monetaria ha sido especialmente difícil de conducir en estos años de recuperación de la estabilidad y del ritmo de crecimiento. Dos hechos explican esta dificultad: De una parte, la deuda pública externa, cuyo servicio estaba fuera de las posibilidades del país y, de otra parte, el déficit del Banco Central. Ambos hechos limitaban el papel de la política monetaria.

La política monetaria se ha orientado, básicamente, a mantener los medios de pagos a un nivel relativamente restringido, a fin de controlar la liquidez y la demanda efectiva. Con este propósito, el Banco Central:

i.- Redujo el financiamiento al Sector Público, no solo al Gobierno Central, sino también a otros entes públicos con acceso directo al crédito en el Banco Central, como CODESA y el CNP.

ii.- Aumentó la tasa de redescuento, así los bancos incurren en una pérdida financiera cuando acuden al Banco Central a obtener recursos (por ello los bancos no tienen interés en obtener fondos del Banco Central para ampliar su cartera de préstamo, sino sólo para hacer frente a situaciones de falta de liquidez).

iii.- Utilizó los encajes como instrumento para reducir la capacidad de los bancos para prestar al público.

iv.- Mejoró el procedimiento para captar recursos directamente en el mercado monetario de corto plazo (operaciones *overnight*) y en el mercado financiero de seis meses y más (bonos de estabilización monetaria).

b) El Banco Central puso en práctica un amplio programa de liberalización financiera. El proceso de ajuste estructural no sólo debería llevarse a cabo en los sectores directamente productivos, como la agricultura y la industria; era indispensable también abarcar el sector financiero. Los aspectos fundamentales de la reforma financiera fueron tres:

i.- Otorgar mayor flexibilidad y libertad a los intermediarios financieros para tomar sus decisiones. Al respecto, el Banco Central, en un proceso paulatino, eliminó los límites cuantitativos de crédito, tanto los globales como aquellos otros por rama de actividad (los llamados "topes de cartera"). De esta manera, los intermediarios financieros quedaron en libertad de determinar el monto global del sus operaciones activas y de decidir cuánto prestan a las diferentes actividades. De esta manera, los bancos pudieron establecer libremente la estructura tanto de su cartera de activos como de la de pasivos. De igual forma, el Banco Central dejó en libertad a los intermediarios financieros, en un proceso

de varias etapas, para fijar las tasas de interés pasivas (lo que pagan al público), las tasas de interés activas (lo que cobran al público), así como las comisiones y demás cargos a sus clientes. La única restricción que mantuvo el Banco Central fue impedir a los bancos comerciales fijar sus tasas activas por debajo de las pasivas; es decir, no podían subsidiar las tasas de interés, lo cual era especialmente importante en el caso de los bancos comerciales propiedad del Estado. La sola excepción a esta regla se refiere al crédito al pequeño agricultor, caso en el cual sí se permitió conceder a los clientes un subsidio a la tasa de interés. Sin embargo, se compensó a los bancos participantes en este programa mediante una asignación en el presupuesto del Ministerio de Agricultura para cubrir buena parte de los ingresos que los bancos dejaban de percibir.

ii.- Aumentar la competencia dentro del sector financiero con el propósito de reducir los costos de intermediación financiera y mejorar los servicios bancarios. El Banco Central concibió el sistema financiero como un sistema de vasos comunicantes y no como uno de compartimientos estancos. Cuanto más trataba el Banco Central de controlar el sistema financiero formal, menos eficaz era su política, porque los recursos financieros se trasladaban al sistema financiero informal, o al extranjero, sobre los cuales el Banco Central tiene muy poco control. Por ello, el Banco Central, en vez de utilizar instrumentos de control directo (límites cuantitativos globales, topes de cartera, fijación de tasas de interés, comisiones y avíos), con los cuales solo afectaba a los intermediarios en el sector financiero formal, utilizó, cada día con mayor intensidad, instrumentos indirectos de control monetario, como las operaciones de mercado abierto (*overnight* y bonos de estabilización monetaria), que sí incidían, de manera simultánea, también en el sistema financiero informal.

iii.- Reforzar la supervisión prudencial. Conceder una mayor libertad a los intermediarios financieros sin mejorar las funciones de supervisión, control y aun intervención, conduce rápidamente al libertinaje, con serios perjuicios para la economía, tal como ha acontecido en varios países suramericanos. Costa Rica aprovechó estas experiencias y, mediante una nueva legislación, reforzó de manera considerable el organismo encargado de estas tareas: La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). La mayor y mejor supervisión prudencial ha permitido: (1.) Obtener información periódica de los intermediarios, una parte de la cual debe hacerse de conocimiento público; (2.) Forzar el saneamiento de la cartera de préstamos al excluir de los activos las operaciones atrasadas más de 180 días; (3.) Obligar a los intermediarios financieros a aumentar su capital y a crear reservas de acuerdo con la calidad de los préstamos; (4.) Restringir las operaciones de los intermediarios financieros con los grupos de interés económico relacionados; (5.) Proceder a la intervención directa, por parte de la SUGEF, de aquellos intermediarios financieros en dificultades. Así, en general, la intervención directa del Banco Central ha sido cada día menor, y la de la Superintendencia General, cada día mayor.

c) Mención aparte requiere el apoyo y fortalecimiento de la banca comercial privada. Se había considerado necesario, como parte del programa de ajuste estructural, proceder a una reforma profunda del sector financiero. Sin duda, la adaptación del aparato productivo y de las empresas del país al nuevo modelo de liberalización económica, requería un sistema financiero ágil y eficiente, altamente competitivo. El monopolio de la administración de las cuentas corrientes en manos de los bancos comerciales del Estado, representaba un serio obstáculo para alcanzar ese objetivo. Era indispensable expandir, paulatinamente, el sector

financiero privado para insuflar competencia, ideas y procedimientos nuevos al sector financiero.

Varias decisiones se tomaron para acometer la tarea arriba descrita:

i.- Se permitió a los bancos privados emitir títulos y captar recursos en el mercado financiero, a plazos cada vez más cortos. El inicial fue de 180 días y posteriormente, se redujo, a 120 días, 90 días hasta llegar a 24 horas.

ii.- Se establecieron líneas de crédito con recursos de la USAID en el Banco Central, a las cuales los bancos privados tenían acceso. Estos recursos se canalizaron a empresas exportadoras. De esta manera, se mataron dos pájaros de un tiro: Fortalecer los banco privados y promover el aumento y diversificación de las exportaciones.

iii.- Se ayudó, gracias a la acción de la USAID, a algunos intermediarios financieros de manera directa: El salvamento de COFISA, el fortalecimiento de BANEX y la creación de la Corporación Privada de Inversiones (CPI) deben mencionarse.

iv.- Se creó un fondo de emergencia con una parte del margen financiero que los bancos privados obtenían al utilizar las líneas de crédito en el Banco Central. Este fondo de emergencia, propiedad de los bancos privados y administrado por ellos, tenía el propósito de servirles de ayuda en casos de serias dificultades financieras. Así, los recursos del fondo han sido utilizados cuando se procedió al cierre de tres bancos privados (banco BIESA, banco Weeden y banco Germano Costarricense). La existencia del fondo ayudaba así, a crear cierto grado de confianza en los bancos privados.

v.- Se aceptó calificar a la mayoría de los bancos *offshore,* propiedad de los bancos privados costarricenses, como bancos de primer orden. De esta forma, los bancos privados pudieron llevar a cabo, con relativa facilidad, operaciones pasivas y activas en divisas.

d) El progreso logrado en cuanto a la política monetaria y la liberalización del sector financiero ha sido apreciable, pero no ha dejado de plantear dificultades importantes:

i.- La incidencia del déficit del Banco Central en el "estrujamiento" del Sector Privado, debido a tasas de interés reales muy elevadas, ha representado un verdadero dolor de cabeza que persistirá mientras no se complete el saneamiento de las finanzas públicas.

ii.- Los bancos comerciales del Estado manejan aun aproximadamente el 70% del total del crédito otorgado por el sistema financiero formal. Esto plantea serias dificultades. *Primera*, estos bancos no tiene por objetivo maximizar las ganancias, lo cual afecta la manera como se asigna y orienta un porcentaje elevado del crédito concedido al Sector Privado. *Segunda*, debido al poder político de estos bancos (acceso directo a la Presidencia de la República), con frecuencia, se impide al Banco Central tomar las medidas que debería adoptar.

iii.- Los bancos comerciales del Estado son muy grandes y los bancos comerciales privados muy pequeños; entonces, para promover una verdadera competencia, sería necesario promover el funcionamiento de bancos extranjeros en el territorio nacional o, por lo menos, liberalizar la cuenta de capital de la balanza de pagos. El Banco Central mantuvo por muchos años, desde el punto de vista legal, el monopolio de la compra y venta de divisas. Luego, de manera paulatina, flexibilizó la tenencia, las transacciones y las transferencias de divisas. Este proceso culminó, en 1992, con la apertura completa de la cuenta de capital. Conforme se afiance el equilibrio de las finanzas públicas, será necesario permitir que el precio de las divisas refleje mejor las percepciones de los agentes económicos acerca de la situación del mercado financiero local y de las condiciones generales de la economía nacional e internacional. Entonces será conveniente establecer un

sistema más flexible (¿bandas?) para determinar el tipo de cambio.

iv.- La liberalización financiera ha ocasionado un cambio aparente en la concesión del crédito a los diferentes sectores de la producción. Concretamente, las estadísticas muestran una reducción del porcentaje del crédito total concedido a la agricultura y a la ganadería y un aumento del porcentaje destinado al comercio y al crédito personal. Esto ha traído no pocas críticas al programa de liberalización financiera. Sin embargo, la simple información estadística no refleja la situación real. Esto, al menos por dos razones. *Primera*, antes, cuando el Banco Central establecía límites cuantitativos de crédito por rama de actividad ("topes de cartera"), existía un evidente interés de los bancos y de sus clientes por desviar el crédito agrícola (préstamos otorgados y reportados en las estadísticas) a otras actividades; hoy, ya eliminados los límites cuantitativos, los bancos no tienen interés en proceder de esta manera. *Segunda*, una parte importante del crédito tiene un destino indirecto; en efecto, el crédito industrial destinado a financiar las ventas a plazo de insumos a los agricultores, aparece, en las estadísticas, como un préstamo concedido al sector industrial, cuando en realidad la actividad que lo recibe es la agrícola.

Además, otras circunstancias bien pueden explicar la reducción del crédito concedido a ciertas actividades agropecuarias, más que el proceso de liberalización financiera. En efecto, las dificultades de algunos productos en los mercados internacionales (azúcar, ganado vacuno), los problemas de sobrendeudamiento (ganadería de carne), la sobreproducción interna (arroz) y el control de precios (leche y oleaginosas). Todo ello, sin duda, incide en la demanda de crédito por parte del sector agropecuario.

C.- La apertura de la economía

Como se indicó anteriormente, las posibilidades de crecimiento económico de un país tan pequeño como Costa Rica están vinculadas, de manera muy estrecha, con una mayor inserción en la economía internacional. Se trata de aprovechar, con rapidez y eficiencia, las oportunidades, siempre cambiantes, de los mercados internacionales. Para ello era indispensable cambiar los precios relativos en favor de los bienes transables y reducir al máximo el sesgo antiexportador, consecuencia de la política de sustitución de importaciones. Se buscaba así, abrir más y más la economía nacional. Por este camino, las exportaciones y las importaciones llegarían a representar un porcentaje creciente del PIB. Cuanto más elevadas las exportaciones, mayor sería la proporción de los factores de la producción que deberá utilizarse de manera más competitiva y cuanto más elevadas las importaciones, mayores serán las oportunidades de los agentes económicos nacionales (consumidores y productores) para satisfacer mejor sus necesidades.

En cuatro áreas diferentes se adoptaron medidas concretas:

a) Se redujo el proteccionismo:

   i.- Los impuestos de aduana se disminuyeron en forma paulatina en varias etapas. En efecto, los aranceles aduaneros primero se unificaron al 80% sobre los bienes finales, luego se disminuyeron al 40% y posteriormente se fijaron en el 20%. Los rubros "sensitivos" como los textiles, las prendas de vestir, el calzado, dispusieron de dos años adicionales para alcanzar el "techo" arancelario fijado a los bienes finales. En cuanto al "piso", se redujo también de manera paulatina hasta llegar al 5%.

   ii.- En relación con los obstáculos de carácter no tarifario, como las cuotas de importación, las sobretasas a las importaciones y los permisos de importación, se adoptaron medidas para facilitar su otorgamiento o bien

para derogarlas en un plazo determinado mediante su "arancelización".

iii.- Los impuestos a las exportaciones se redujeron de manera significativa.

Sin duda, se logró reducir y racionalizar el proteccionismo arancelario. Según Herrera, "la tarifa arancelaria promedio se redujo de 27% existente en 1986, a 19,7% al concluir 1990. Además, la dispersión tarifaria medida por la desviación estándar de dicho promedio se redujo de 24,4% existente en 1986 hasta 16,5% al concluir 1990. Cabe destacar que después de la reforma de 1986 un 25,6% del total de las tarifas aplicables a bienes finales excedían el 40%. A finales de 1990, solo un 2,9% quedaron en esa situación"(p. 157). En años posteriores (1995) se adoptó la decisión de disminuir el "techo" arancelario del 20% al 15% y el "piso" de 5% a 1%.

b) Tipo de cambio. Otro elemento de mucha importancia ha sido la política cambiaria. El Banco Central procedió a realizar ajustes relativamente pequeños, pero frecuentes en el tipo de cambio. Se trata del sistema denominado de "minidevaluaciones". Así, en una primera etapa que abarcó varios años, el tipo de cambio varió dos o tres veces al mes. Después, el Banco Central decidió realizar los ajustes cambiarios todos los días hábiles (Herrera). La magnitud del ajuste se estimaba comparando el ritmo de la inflación nacional, medido por el índice de precios al por mayor, con la inflación internacional, calculada con base en una canasta de monedas. El objeto primordial consistía en impedir la revaluación de la moneda nacional, lo cual hubiera representado de hecho un impuesto a las exportaciones y un subsidio a las importaciones. En la realidad, la política fue más allá: En algunos años (1985-1987) se produjo una devaluación real de la moneda nacional. Esto sirvió como un estímulo adicional a los exportadores. Luego, de 1988 en adelante, el tipo de cambio no se utilizó con este propósito.

Debe tenerse presente, sin embargo, que si bien el ajuste periódico del tipo de cambio nominal era necesario, fueron, en efecto, la reducción del déficit fiscal y la política monetaria prudente, las que, en definitiva, permitieron mantener el tipo de cambio real y aun lograr la devaluación real de la moneda local cuando fue necesario. De hecho, las modificaciones del tipo de cambio nominal tan sólo son el reflejo de desequilibrios macroeconómicos subyacentes. Mientras subsistan estos desequilibrios, el ajuste del tipo de cambio nominal es inevitable. Pero la modificación del tipo de cambio nominal *per se* no constituye una política adecuada para subsanar los desequilibrios mencionados. En efecto, si no se atacan en su raíz eficazmente las causas reales de los desequilibrios, el ajuste del tipo de cambio nominal alimenta tan sólo el proceso inflacionario. La devaluación debe ser tan sólo reflejo de la situación macroeconómica. Devaluar más de prisa tan sólo alimenta el proceso inflacionario. Devaluar más despacio tan sólo reduce la posición competitiva de los exportadores.

El diferencial entre el tipo de cambio establecido por el Banco Central y el tipo de cambio en el mercado negro, fluctuó alrededor del 5%, según las perspectivas de la economía y, en especial, el plazo que tomaba el Banco Central para atender las solicitudes de divisas de los importadores y del público en general.

c) Se adoptó una política deliberada de promoción de exportaciones. Esta política constaba de varias medidas:

   i.- La devaluación real de la moneda nacional durante varios años.

   ii.- La exención de los impuestos de aduana de todos los bienes y materias primas necesarias para producir el excedente exportable.

   iii.- La exoneración del impuesto sobre la renta para determinadas actividades por un período de hasta diez años.

iv.- La concesión de un certificado de abono tributario (CAT) equivalente hasta un 15% del valor de las exportaciones; el CAT no fue concebido como un subsidio a las exportaciones, sino más bien como una compensación al exportador de los costos adicionales en que debía incurrir debido al encarecimiento de ciertos servicios públicos, como las tarifas portuarias y las de transporte, a causa de la ineficiencia del Sector Público. Se trataba de compensar, al menos de manera parcial, el sesgo antiexportador.

v.- La reducción drástica de los impuestos a las exportaciones, sobre todo a las llamadas tradicionales, como el café y el banano.

d) En el campo institucional, el paso más significativo fue la adhesión de Costa Rica, a finales de 1989, al Convenio Internacional sobre Aranceles y Comercio, conocido como GATT (iniciales de su nombre en inglés). De esta manera, el país dispuso de un marco de referencia y de un conjunto de reglas para adecuar su política comercial externa a normas de aceptación internacional. Envió así Costa Rica, un claro mensaje a la comunidad internacional al aceptar la disciplina impuesta por ella en cuanto a las normas que rigen el comercio internacional.

e) La política tendiente a abrir más la economía nacional no ha estado exenta de una serie de problemas:

i.- El proceso de reducción de los impuestos arancelarios ha sido muy lento, ya que, para llegar al "techo" del 20% se ha requerido un período de casi una década. Esto ha permitido a ciertos grupos de empresarios organizarse para oponerse a reducciones arancelarias adicionales, indispensables para proseguir el proceso de apertura.

ii.- La concesión de los CAT incide en la finanzas públicas; la erogación por este concepto llegó a representar alrededor del 1% del PIB, con una clara tendencia a aumentar. Se plantearon serias dudas acerca de la

posibilidad del Gobierno de poder sufragar este gasto. Por ello fue necesario modificar este incentivo a las exportaciones. En el futuro la promoción de exportaciones dependerá más de la diferencia internacional del precio de los factores de la producción y de los incrementos de productividad, consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías y menos de la concesión de incentivos directos.

iii.- En el caso de la agricultura se ha avanzado aun más lentamente porque se tomó demasiado tiempo en transformar los obstáculos no tarifarios al comercio internacional (importaciones) en impuestos a las importaciones. El sistema de autorizaciones previas para poder importar representa, en la realidad, una tarifa infinita. Además, se insiste en mantener una arcaica política de autosuficiencia en la producción de ciertos alimentos básicos.

D.- La política salarial

Debe hacerse una diferencia entre las medidas tomadas con respecto al Sector Privado y aquellas relacionadas con el Sector Público. Asimismo, debe diferenciarse entre las medidas adoptadas durante el período de la crisis y otras tomadas en años posteriores.

a) Los salarios reales del Sector Privado sufrieron de forma severa debido a la inestabilidad acentuada ocasionada por la crisis. En efecto, los salarios reales cayeron en casi una tercera parte y el desempleo abierto aumentó del 5% a más del 9%. Las organizaciones laborales, en época de crisis, tienen poca capacidad para lograr aumentos de los salarios nominales y así compensar el deterioro causado por el proceso inflacionario.

   Se pasó por tres etapas. La primera, en la parte más aguda de la crisis, era un procedimiento de emergencia. Consistía en ajustar, cada seis meses, los salarios mínimos en un

monto de colones tal que permitiera a los asalariados adquirir una determinada cantidad de bienes y servicios, denominada canasta básica salarial (CBS). La CBS representaba una tercera parte de los bienes y servicios tomados en cuenta para calcular el índice de precios del consumidor medio (IPC). Ante la gravedad de la crisis y la severidad del ajuste, no era posible proteger, de manera completa, a los asalariados: Los salarios mínimos no podían ajustarse de acuerdo con la evolución del IPC, pero se garantizaba el poder de compra de los salarios mínimos para cubrir, al menos, el costo de la CBS. Conforme se superó la crisis, se pasó a una segunda etapa. Ésta consistió en ampliar, poco a poco, la CBS mediante la inclusión de un mayor número de bienes y servicios; este procedimiento acercaba la CBS al conjunto de bienes y servicios tomados en cuenta para calcular el IPC. Finalmente, cuando la crisis estuvo prácticamente resuelta, el Consejo Nacional de Salarios volvió a utilizar la evolución del IPC como el elemento esencial para fijar los salarios mínimos. Así, cuando el aumento acumulado del IPC, en el transcurso del año llegaba a siete puntos, se abrían, de manera automática, nuevas negociaciones salariales.

b) La crisis propició la creación de la Autoridad Presupuestaria, integrada por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y el Presidente Ejecutivo del Banco Central. Su cometido básico consistía en ejercer un mejor control sobre las finanzas públicas. Una de sus funciones principales consistía en fijar la política de salarios para todo el Sector Público. En una primera etapa, se procedió a reconocer ajustes por montos absolutos, lo cual reducía las diferencias entre los salarios de las diversas ocupaciones. Más adelante se abandonó este sistema y se adoptó de nuevo el procedimiento de fijar aumentos porcentuales. Cada seis meses se procedía a realizar los ajustes con base en la inflación proyectada para el próximo semestre. Así, cuando la inflación tiende a disminuir, el aumento de salarios también disminuye y viceversa.

Como la Autoridad Presupuestaria mantuvo una posición restrictiva, los sindicatos de los empleados públicos recurrieron a los tribunales de justicia para plantear sus reivindicaciones. Esto ocasionó el desplazamiento de las decisiones sobre la política salarial del Sector Público, del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, lo cual empeoró la situación de las finanzas públicas.

c) La política salarial no ha creado problemas significativos en el Sector Privado en vista de las válvulas de escape existentes. En efecto, cuando los salarios mínimos fijados para el Sector Privado rebasan las condiciones de oferta y demanda en el mercado laboral suceden una de dos cosas: Trabajadores y empleadores, a fin de evitar el aumento del desempleo, llegan a acuerdos equivalentes en la práctica, a establecer salarios inferiores a los mínimos o bien se mantienen los salarios mínimos fijados y entonces el desempleo se incrementa; así, en última instancia, el aumento de los salarios de los trabajadores que logran mantener su empleo, es pagado por los desempleados. La situación en el Sector Público, sin embargo, ha sido muy diferente: Estas válvulas de escape no existen.

d) La política salarial durante el período de inestabilidad y el de restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, se orientó por consideraciones sociales y humanitarias. Se buscó compensar al máximo los costos sociales de la crisis, hasta donde las condiciones de la economía lo permitían. Ya para 1986 los salarios reales, en el Sector Privado, habían recuperado el nivel de antes de la crisis.

Luego, se pudo fijar la atención en el proceso de ajuste estructural del mercado de trabajo. El programa de liberalización económica no buscaba solo mejorar el funcionamiento del mercado de bienes y servicios, sino también el de los factores de la producción, como el laboral.

Dos elementos principales imprimían una marcada inflexibilidad al mercado laboral en el Sector Privado. De una

parte, el excesivo intervencionismo estatal, puesto en evidencia por el elevado número de ocupaciones para las cuales el Consejo Nacional de Salarios, fijaba salarios mínimos. Se llegó, en efecto, a establecer salarios mínimos para más de 400 categorías ocupacionales. De otra parte, las cargas sociales fueron proliferando de manera tal que han llegado a representar, aproximadamente, la mitad del monto de los salarios. Esto encarece de forma artificial el costo del factor trabajo, lo cual, a la vez, incide en la demanda de mano de obra y en las oportunidades de empleo. En cuanto a este segundo campo, no se ha podido avanzar ya sea mediante la eliminación de algunas de estas cargas, por no justificarse, o mediante el financiamiento de los gastos de seguridad social con cargo al presupuesto general y no a las planillas. Por el contrario, en el primer campo sí se ha logrado un progreso importante. Se ha procedido a la simplificación del proceso de fijación de salarios mínimos. Poco a poco, se consolidaron las diversas categorías ocupacionales y así se pasó a fijar salarios mínimos "solo" a 90 de ellas, en vez de 400.

e) El problema principal ha sido el aumento considerable del empleo público, ocurrido en el transcurso de los años anteriores a la crisis. En la actualidad, una de cada seis personas empleadas en el país labora para el Sector Público. Por ello, una proporción creciente del gasto público debe dedicarse al pago de salarios y de cargas de seguridad social vinculadas con esa erogación. Como resulta muy difícil despedir empleados públicos y dada la estrechez de las finanzas públicas, los ajustes de los salarios no han permitido la recuperación del salario real promedio en este sector al nivel de antes de la crisis. El pago insuficiente de los funcionarios públicos hace poco atractivo, en especial para los niveles gerenciales y ejecutivos, laborar en el Sector Público, lo cual, a la vez, incide en su eficiencia y productividad. Sin duda, menos empleados públicos mejor pagados darían como resultado un Sector Público más eficiente.

E.- La política de precios

a) En Costa Rica el Estado siempre ha intervenido, en forma activa, en la fijación de precios. En algunos casos se trata de establecer el precio mínimo de compra a los productores; en otros, el precio máximo de venta a los consumidores. También el Estado establece los márgenes brutos de ganancia de las diferentes etapas de comercialización: Productores, industriales, importadores, comerciantes al por mayor y comerciantes al detalle. El objetivo básico es impedir la "explotación" del consumidor cuando se le obliga a pagar precios "demasiado" elevados, y garantizar a productores y comerciantes una ganancia "satisfactoria" para remunerar "adecuadamente" su esfuerzo y su riesgo.

Durante la crisis, como era de esperarse se multiplicaron, las presiones sobre los organismos públicos a cuyo cargo estaba la fijación de precios (Ministerio de Economía, Industria y Comercio; Consejo Nacional de Producción; Servicio Nacional de Electricidad y Ministerio de Obras Públicas y Transportes). En una primera etapa se permitió que estas presiones se manifestaran libremente. Se generó, así, una serie interminable de negociaciones entre los grupos interesados y los entes estatales. Esto ocasionó gran tensión e incertidumbre, pues el Estado trató, en general, de posponer y reducir los ajustes de los precios. Con frecuencia, cuando los aumentos de los precios finalmente se hacían efectivos, ya eran insuficientes, dado el ritmo de la inflación.

Después, en una segunda etapa, se trató de simplificar y de racionalizar la intervención del Estado en esta área. Se simplificó al reducir el número de bienes y servicios sujetos al control de precios. Se racionalizó mediante el establecimiento de los llamados "modelos" de costos. En última instancia, se trataba de "indexar", de manera casi automática, el ajuste de precios a la inflación ocurrida durante cierto tiempo, en general, un semestre o un año. Este procedimiento se ha aplicado en especial a los productos

agropecuarios, como los granos básicos, la leche, el azúcar, los huevos y el aceite comestible. Los puntos de discordia de este procedimiento son fáciles de percibir. Los productores desean ampliar al máximo los factores que se han de tomar en consideración para fijar los costos de producción (depreciación, alquileres, impuestos) y, además, desean dar la mayor ponderación posible a aquellos costos de producción que ellos consideran aumentarán más rápidamente. El Gobierno, por su parte, desea restringir los factores que inciden en los costos de producción y, además, tomar en consideración aumentos anuales de productividad, a fin de no trasladar todo el aumento en los costos a los consumidores. Con la aplicación del sistema de los "modelos" de costos, es evidente, no se resolvió el problema, porque los productores cuando no estaban satisfechos con el ajuste obtenido, ejercían presión, por otros medios, para modificar a su favor –en contra del consumidor– el "modelo" de costos.

b) En relación con los precios de los servicios públicos (electricidad, teléfono, agua) y de los combustibles (y por ende, del transporte remunerado de personas), debe recordarse que se trata de monopolios públicos; como tales, deben estar sujetos a cierto control de precios. Se han utilizado procedimientos para impedir a estos monopolios públicos acumular pérdidas. A la vez, estos monopolios públicos no deben transformarse en una fuente de ingresos adicionales del Sector Público al establecer tarifas que encubran, efectivamente, nuevos impuestos. Ello incidiría, en forma apreciable, en algunos rubros importantes de los costos de producción, como son el de la energía y el de los transportes. Por consiguiente, los entes públicos afectados (Instituto Costarricense de Electricidad, Refinadora Costarricense de Petróleo y el Instituto Costarricense de Aguas y Alcantarillados), debían presentar al ente encargado de fijar las tarifas de los servicios públicos, el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), sus solicitudes para reajustar las tarifas y los precios. El SNE decidía el ajuste correspondiente (en

cuánto y a partir de cuándo). La realidad ha resultado diferente ya que, con cierta frecuencia, los ajustes se han rezagado, lo cual ha originado problemas financieros significativos a algunos entes públicos, que les ha impedido financiar, de manera adecuada, sus programas de inversión, reembolsar al Gobierno los impuestos recaudados y pagar al Banco Central las amortizaciones y los intereses de la deuda externa de estas instituciones públicas. En efecto, con no poca frecuencia, las tarifas de los servicios públicos y el precio de los combustibles, se han utilizado para establecer impuestos y para otorgar subsidios sin la debida aprobación legislativa.

En el caso de las entidades públicas, los problemas principales se han originado, *primero*, en los rezagos de los ajustes, debido a razones principalmente de orden político; *segundo*, en la falta de competencia al no permitirse la importación de productos, como sería el caso, por ejemplo, de los combustibles. No se ha logrado tampoco "indexar" los precios internos de algunos servicios públicos o los precios de los combustibles, a las variaciones en el tipo de cambio, las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo y las tasas de interés en los mercados financieros internacionales (en el caso de instituciones altamente endeudadas en el exterior).

c) El control de precios ha generado, con frecuencia, efectos perversos, es decir, contrarios a los esperados. Algunas veces los ajustes se han rezagado. Se trata de un claro desincentivo y de un serio obstáculo para los productores, sobre todo aquellos dedicados a abastecer el mercado local. Esto por cuanto sus costos aumentan *pari passu* con la inflación, pero ellos no saben cuándo ni en cuánto se ajustarán los precios de venta. Se crea así, una grave incertidumbre entre los productores. En otras ocasiones, la situación perjudica, sin duda, a los consumidores: Ocurre cuando los grupos de presión de los productores logran que el Gobierno fije precios al consumidor muy por encima de los precios CIF de importación y, a la vez, se impiden las importaciones.

F.- Las relaciones financieras externas

A mediados de 1982, la situación de las relaciones financieras con la comunidad internacional era realmente desoladora. Para efectos prácticos, las relaciones con la USAID, el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y los bancos comerciales se encontraban muy maltrechas o simplemente rotas. Esto se debía en esencia a dos hechos: *Primero*, la política económica interna adoptada por el país en los años inmediatamente anteriores –1980 y 1981– reñía con las orientaciones básicas postuladas por la mayoría de las instituciones financieras internacionales, en especial, en cuanto a la política fiscal, monetaria y cambiaria. S*egundo*, se había dejado de atender el pago –intereses y principal– de la deuda externa, tal el caso de los banco comerciales y de los países miembros del Club de París.

Restablecer estas relaciones fue uno de los objetivos importantes a partir de mediados de 1982. La labor no fue sencilla y requirió de mucha dedicación, paciencia y de no poco ingenio, también. Primero con la USAID, luego con el FMI, más tarde con los bancos comerciales[9] y después con el Club de París y el Banco Mundial se llevaron a cabo negociaciones difíciles y complejas.[10] Ellas permitieron al país restablecer, de nuevo, relaciones adecuadas con la comunidad financiera internacional. El apoyo financiero, el diálogo sobre política económica y la asistencia técnica, fueron todos elementos de gran valía para lograr la estabilidad macroeconómica y echar a andar el proceso de ajuste estructural. La ayuda financiera, sobre todo la proveniente de la USAID, representó, en la década de los años 1980 después de la crisis, entre el 2 y el 4% del PIB al año.[11] Esto permitió al país realizar el ajuste

9. En el Anexo 3 se incluye el artículo escrito por Eduardo Lizano y Silvia Charpentier, en 1990, sobre la saga de la deuda con los bancos privados y en él se encuentra un resumen de los términos de la renegociación final lograda con los bancos comerciales.

10. La complejidad de estas negociaciones aumentó de manera considerable debido a la llamada condicionalidad "cruzada". Este tema fue abordado, en detalle, por Lizano y Charpentier, 1986.

11. En el Anexo 5, se incluye un desglose de la ayuda anual de la USAID a Costa Rica.

macroeconómico y el ajuste estructural con un menor costo social y financiero y en un plazo más corto. Las condiciones establecidas por las instituciones financieras internacionales resultaron, en su gran mayoría, razonables. En efecto, dadas las circunstancias –internas y externas– de la economía costarricense, el país hubiera tenido que tomar, de todas maneras, las medidas contempladas en los convenios y acuerdos con dichas instituciones.

3.1. Negociaciones financieras externas, 1982-1994

	FMI	Banco Mundial	Club de París	USAID	Bancos comerciales
1982	X[a]			X	
1983	X[b]		X	X	X[d]
1984				X	
1985	X[a]	X	X	X	X[d]
1986				X	
1987	X[a]			X	
1988			X[c]	X	
1989	X[a]	X		X	
1990			X	X	X[e]
1991	X[a y b]			X	
1992				X	
1993	X[a]	X[f]		X	
1994					

a Acuerdo de contingencia *(stand–by).*
b Facilidad compensatoria por fluctuaciones de exportaciones.
c Negociación fallida.
d *Rescheduling.*
e Acuerdo de "recompra".
f Aprobado por el Banco Mundial en ese año. No llegó a desembolsarse.

FUENTE: Picado; Banco Central; Ministerio de Planificación y Política Económica; y Ministerio de Hacienda.

Como puede observarse en el Cuadro 3.1, se llevaron a cabo numerosas negociaciones financieras en el exterior. Algunas de ellas dependían de la condicionalidad cruzada, es decir no

podían concluirse con ninguno de los participantes si no se concluia con todos a la vez. Se trataba, por así decir, de un sistema de ecuaciones simultáneas, cuya solución requería de mucho tiempo y mucha paciencia. Pero el país, poco a poco, logró vencer los obstáculos. Se pudieron restablecer las relaciones financieras externas y obtener recursos financieros muy valiosos, dada la precaria situación de la economía, sin necesidad de adquirir compromisos más allá de las medidas que el país de todas maneras hubiera tenido que tomar.[12]

III.- LAS MEDIDAS DE CARÁCTER INTERVENCIONISTA

Una de las características de la política económica durante la década del programa de ajuste estructural, con gran frecuencia pasada por alto, ha sido la diferente naturaleza de las medidas adoptadas. Si bien el conjunto de decisiones tenía por objetivo facilitar el proceso de cambio de un modelo al otro, había una diferencia marcada entre las diversas medidas. Unas de ellas buscaban la liberalización de los mercados de bienes y servicios y los de los factores de la producción, así como la mayor inserción

12. La excepción más significativa se refiere al programa de "monetización" de la USAID. Este programa consistía en utilizar los colones generados por las donaciones en dólares de la USAID para financiar proyectos específicos. Así se financiaron, por ejemplo, los programas de crédito del Banco Central para la promoción de las exportaciones no tradicionales. Asimismo, se dio apoyo financiero a ciertas instituciones como CINDE, FUNDEX y EARTH. La dificultad no se planteaba tanto por el escogimiento de los programas, puesto que esto se realizaba de común acuerdo entre los gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos. Más bien el problema surgía debido a los efectos macroeconómicos derivados de la emisión y utilización de la moneda local, es decir de la "monetización" de los dólares. En efecto, la razón de ser de la ayuda de la USAID residía en la necesidad de financiar, al menos de manera parcial, la brecha externa que padecía el país. Con este propósito se usaban, en efecto, los dólares donados por la USAID. Sin embargo, al utilizar la moneda local, se actuaba en contra de este objetivo, ya que se aumentaba la demanda efectiva, con lo cual se incrementaba, a la vez, la brecha externa. Esto obligaba al Banco Central a proceder a esterilizar un monto mayor del que hubiera sido necesario de no haberse monetizado los dólares donados por el Gobierno de los Estados Unidos. De ahí la controversia entre la USAID, de una parte, y el Banco Central y el FMI, de otra.

de la economía nacional en los mercados internacionales (*getting prices right)*. Se trababa, en otras palabras, de ampliar los mercados y mejorar su funcionamiento. Otras medidas tenían otros objetivos. Entre ellos, valga mencionar los tres siguientes: *Primero*, actuar del lado de la oferta para aumentar la producción exportable mediante la reducción del sesgo antiexportador, característica marcada del modelo GPP; *segundo*, compensar algunos de los costos del proceso de transición ocasionados al pasar de un modelo a otro y *tercero*, neutralizar la oposición de ciertos grupos de presión a la implantación del nuevo modelo de liberalización económica. En la sección anterior se analizaron las medidas del primer tipo. En esta se lleva a cabo el recuento de los programas del segundo tipo.

A.- Los programas compensatorios

La fuerte crisis económica de principios de la década de los 80 redujo el PIB alrededor del 10% y perjudicó el nivel de vida de importantes sectores sociales del país sin haberse llegado, empero, a una situación generalizada de falta de alimentos.[13] Además, puso en serios aprietos a muchas empresas nacionales. Estas situaciones no podían dejarse de lado, porque se corría el riesgo de desencadenar reacciones sociales que dificultarían, desde el punto de vista político, la aplicación de las medidas encaminadas a superar la crisis. Para hacer frente a estos problemas, se pusieron en marcha dos programas especiales, a saber: Uno para complementar el ingreso de los grupos sociales más afectados por la crisis, otro con el propósito de ayudar a las empresas industriales en dificultades.

13. Las conclusiones más sobresalientes del informe de la señora Holmes, Directora Ejecutiva del Proyecto Hambre, presentado a Monseñor Román Arrieta, en noviembre de 1981, son las siguientes:
    - no existe, actualmente, faltante de alimentos;
    - los pobres tienen dificultades crecientes, para obtener sus alimentos; y
    - parece muy poco probable que pueda haber una emergencia por hambre en el futuro cercano.

a) El programa orientado a apoyar a los grupos sociales más afectados consistió básicamente en donar alimentos. Estos se distribuian, principalmente, en las escuelas (comedores escolares) y, de manera directa, en los centros de nutrición del Ministerio de Salud Pública. Este programa tuvo una alta prioridad desde el comienzo del proceso de estabilización. En efecto, se había propuesto establecer "un plan de emergencia de distribución de alimentos para los grupos marginados y de bajos ingresos y que se ejecutara en estrecha colaboración con los organizaciones eclesiásticas y comunales" (Casa Presidencial).

   Las características principales del programa de donación de alimentos fueron dos: Se mantuvo dentro de límites financieros modestos y tuvo un carácter temporal. Por ello, precisamente, se dejaron por fuera ciertas sugerencias como las de conformar un Consejo Nacional de Desarrollo Social y de crear un Fondo de Desarrollo Social (Vega Carballo, 1981), por considerarse propuestas en exceso racionales y complejas cuya adopción hubiera presentado el riesgo de caer en el gigantismo estatal y convertir el programa en una actividad gubernamental de carácter permanente. Asimismo, se evitó la politización del programa, gracias al papel desempeñado por la Iglesia Católica en cuanto al escogimiento de las familias beneficiarias y a la supervisión de la distribución de los alimentos.

   En vista del éxito de la política de estabilización y de ajuste estructural y la consecuente reducción del desempleo y la recuperación de los salarios reales, fue posible descontinuar este programa a partir de 1985.

b) El programa de ayuda a las empresas en serias dificultades debido a la crisis, consistió en otorgar facilidades financieras adicionales: Mayores plazos para cancelar los pasivos bancarios, dinero fresco para fortalecer la situación financiera y tasas de interés preferenciales. Este programa también contó con una alta prioridad desde el principio: "el

gobierno acordará, a la mayor brevedad, un programa para ayudar a las empresas en dificultades financieras, pero con posibilidades de superarlas en un plazo prudencial" (Oficina de Planificación Económica y Política Económica). El programa abarcó a 90 empresas que daban trabajo a más de 12.000 costarricenses en todos los sectores de la economía, pero en especial en el sector industrial. Tuvo un carácter estrictamente temporal y se canceló a comienzos de 1984, es decir, estuvo vigente durante dieciocho meses. Fue también muy selectivo: 150 empresas presentaron solicitud para acogerse al programa, 90 fueron seleccionados y los recursos involucrados en el programa alcanzaron alrededor de ¢1.000 millones. Esto representa un porcentaje reducido del saldo de la cartera total de los bancos comerciales del Estado, en cuyas manos estuvo la ejecución del programa.

En el informe final sobre el programa de ayuda a las empresas se indica "...en conclusión, el Programa de Ayuda a las Empresas cumplió una función de extraordinaria importancia, al evitar el cierre de 90 empresas de las que dependen en forma directa e indirecta cerca de 20.000 familiares costarricenses. El país evitó de esta manera el desmembramiento de una parte significativa de su capacidad productiva y consolidó las bases para la reactivación de su economía"(Soto).

A la par de los dos programas señalados debe recordarse la existencia de otros relacionados con la administración del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), la capacitación de recursos humanos y la promoción de la pequeña y micro empresa.[14]

14. Para un análisis de estos programas puede consultarse el documento de la Oficina Internacional del Trabajo, "Estabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: El papel de los programas compensatorios", *Documentos Ocasionales 1,* Proyectos Interdepartamentales Sobre Ajuste Estructural, 1992.

Además de los programas específicos, es necesario recordar que algunas de las medidas de carácter general también ayudaban a atacar los dos problemas mencionados (nivel de vida de ciertos grupos sociales y empresas en dificultades financieras). A este respecto deben señalarse de manera específica: La política de salarios, la política de precios y la política antinflacionaria, las cuales, sin duda, aliviaban los problemas señalados. Concretamente, Taylor indica que para 1983, gracias al gasto público social (educación, salud, nutrición, vivienda, abastecimiento de agua y depuración de aguas negras), "...la proporción de familias pobres en el país declina de un 23% a un 10%" (p. 145).[15]

B.- Los programas intervencionistas

1. Introducción

La apertura de la economía (reducción de los aranceles proteccionistas, eliminación de los obstáculos no tarifarios a las importaciones y disminución apreciable de los impuestos a las exportaciones), consistió en el paso esencial para cambiar los precios relativos a favor de las actividades de exportación. Esta decisión ha sido esencial para propiciar una mayor inserción de la economía nacional en los mercados internacionales. Ahora bien, este planteamiento, aunque indispensable, no ha sido suficiente. En efecto, para aumentar la oferta exportable del país no basta con ampliar los mercados –mejorar las condiciones del lado de la demanda– sino que también es indispensable actuar del lado de la oferta. Es decir, tomar medidas orientadas, de forma directa, a aprovechar las nuevas oportunidades que la mayor apertura ofrece a las empresas nacionales. Debe aumentarse la elasticidad de la oferta. Por ello, en el caso costarricense, se consideró necesario adoptar un conjunto de programas cuyo fin primordial consistía en incrementar la oferta de bienes

15. En cuanto a la evolución del gasto público social (educación, salud, nutrición, población y pensiones), en el período 1970-86, se analiza en el informe del Banco Mundial (1990). Además, Juan Diego Trejos, analiza la necesidad de: *Primero*, mejorar los servicios sociales y *segundo*, buscar la complementación entre los programas de desarrollo social y los de compensación social.

y servicios exportables. Varias razones se adujeron para adoptar este planteamiento:

a) No era posible sustituir, en poco tiempo, el modelo GPP por el de liberalización económica. Esto implicaba la persistencia, en buena medida, de distorsiones típicas del modelo de sustitución de importaciones originadas en el proteccionismo, la ineficiencia del Sector Público (tarifas elevadas de servicios públicos, insuficiencia de la infraestructura) y el excesivo intervencionismo estatal (subsidios, control de precios). El sesgo antiexportador subsistiría durante algunos años.

b) Se adujo también la presencia de "cuellos de botella" e imperfecciones del mercado típicos de una economía pequeña y subdesarrollada. Tal por ejemplo, la falta de integración de los mercados de bienes y de factores.

2. Los programas para aumentar la producción

Se consideró conveniente fomentar la expansión de varios sectores de la economía de manera simultánea: Servicios, agricultura, industria. Por consiguiente, para incrementar las exportaciones, en especial las denominadas no tradicionales, se echaron a andar los siguientes programas:

a) el de importación temporal (maquila);

b) el de zonas francas;

c) el de contratos de exportación;

d) el de fomento de la actividad bananera; y

e) el de promoción del turismo.

Además de estos programas se adoptó también la decisión de canalizar recursos crediticios provenientes del exterior (USAID, BID, Banco Mundial) y otros de origen nacional, al financiamiento de

proyectos privados orientados a promover las actividades de exportación.[16]

Algunos de estos programas, como puede apreciarse por la fecha de su promulgación, se aprobaron antes del inicio del programa de ajuste estructural, sin embargo, dieron sus frutos solo cuando se combinaron ambas políticas: La de apertura (reducción del sesgo antiexportador) y la de promoción de exportaciones.

Como puede observarse en el Cuadro 3.2, los incentivos principales de estos programas giraban en torno a los siguientes elementos:

- exoneración de impuestos de aduana a la importación de bienes de capital y de insumos;
- exención del impuesto sobre la renta;
- exoneración del impuesto territorial;
- devolución de impuestos de exportación;
- libre disponibilidad de las divisas de exportación; e
- incentivos crediticios.

Estos incentivos tenían dos características principales. *Primera*, para obtenerlos era necesario satisfacer varias condiciones tales como aumentar el valor de las exportaciones, alcanzar cierto porcentaje mínimo de valor agregado y lograr determinados niveles de productividad. *Segunda*, se otorgaban por períodos fijos, establecidos de previo; así los beneficiarios sabían, de antemano, cuándo desaparecerían.

16. También se intentó llevar a cabo programas de reconversión industrial y de gestión tecnológica, sin embargo, no se tuvo éxito, debido, principalmente, a la falta de apoyo político. En efecto, estos programas se consideraron demasiado "intervencionistas".

3-2. Programas de incentivos a las exportaciones

Programas de incentivos	Importación temporal	Zonas francas (maquila)	Contratos de exportación	Programa de turismo	Programa bananero
Exoneración imp. de importación	Si	Si	Si	Si	Si
Exención imp. sobre renta	No	Si	No	No	No
Exoneración imp. territorial	No	Si	Si	No	No
Incentivos crediticios	Si	No	Si	No	Si
Devolución imp. de exportación	No	No	No	No	Si
Libre disponib. de divisas de exportación	No	Si	No	No	No

FUENTE: Legislación pertinente.

De los diferentes incentivos, el Certificado de Abono Tributario (CAT) ocasionó las mayores dificultades, tanto internas como externas. En el país se consideró el sacrificio fiscal excesivo; es más, el éxito de este incentivo –el aumento de las exportaciones sujetas a CAT– incrementó el gasto del Gobierno de manera apreciable y, por lo tanto, lo condenó a su desaparición paulatina. Su monto habría de reducirse, sin bien se alargó el período durante el cual las empresas se beneficiarían de los CAT. En el exterior el CAT fue asimilado a un subsidio a las exportaciones, lo cual desencadenó la reacción de parte de los países importadores. En dos casos concretos –exportaciones de cemento y de flores –los Estados Unidos procedieron a aplicar impuestos de importación compensatorios *(countervailing duties)* lo cual hacía nugatoria la concesión del CAT a los exportadores nacionales. El CAT, útil al principio, debía desaparecer.

Otro de los incentivos que revistió mucha importancia fue la libre disponibilidad de las divisas de exportación, como parte del programa de las zonas francas. Consistió en otorgar a los exportadores de las zonas francas la posibilidad de retener, con seguridad y certeza, las divisas obtenidas de sus exportaciones para pagar sus importaciones (materias primas, bienes intermedios, bienes de capital) y realizar las transferencias (intereses, amortización, regalías, dividendos) al exterior. Las empresas nacionales, ubicadas fuera de las zonas francas, estaban, por el contrario, obligadas a vender al Banco Central las divisas de exportación y luego presentar sus solicitudes y hacer "cola" para obtener las divisas por ellos requeridas. Cuando se abrió la cuenta de capital y el Banco Central permitió a los exportadores disponer libremente de sus divisas, este incentivo de las zonas francas desapareció, pero durante varios años significó una ventaja muy significativa.

3. *Las facilidades crediticias*

Con el propósito de acelerar el aumento de la producción exportable, se establecieron dos programas de crédito para facilitar el financiamiento de proyectos específicos orientados a las actividades de exportación.

a) Dentro de los programas de "monetización" de la USAID y el Gobierno de Costa Rica,[17] se decidió destinar un monto apreciable de fondos a la concesión de préstamos a empresas nuevas o ya establecidas, dedicadas a la producción de bienes y servicios de exportación. Este programa consistió en abrir una ventanilla en el Banco Central a la cual tenían acceso tanto los bancos estatales como los privados, para obtener ahí recursos financieros mediante el "redescuento" de los proyectos de sus clientes. Fue así como en

17. Los programas de "monetización" eran, como se indicó anteriormente, aquellos financiados con los colones obtenidos de la venta, en el Banco Central, de los dólares de las donaciones de la USAID al Gobierno de Costa Rica.

el transcurso del tiempo se abrieron cinco Líneas Especiales de Crédito.[18] El monto total de estos Líneas Especiales de Crédito fue de $169,5 millones. De este monto, $49 millones se canalizaron, de manera exclusiva, a los bancos estatales, $87 millones solo a los bancos privados y el resto, es decir, $33,5 millones, estuvo disponible para todos los bancos comerciales, sin embargo, los privados colocaron la mayor parte de este último monto. El programa de crédito tuvo efectos positivos: La expansión de las exportaciones y la consolidación de la banca privada, ambos relacionados, de forma muy estrecha, con el nuevo modelo de liberalización económica. Más de 600 empresas se beneficiaron con este programa (Loría). El uso de estos fondos permitió al Banco Central llevar a cabo este programa lo cual no hubiera sido posible, aun de haber contado con recursos propios, por cuanto el Instituto Emisor no estaba autorizado, por ley, a realizar préstamos a la banca privada con fondos de origen interno.[19]

b) El programa de conversión de deuda externa también ayudó a canalizar recursos financieros al sector privado. Este programa, aprobado por el Banco Central en marzo de 1986, consistía en canjear títulos de la deuda externa, por títulos de la deuda interna, los cuales podían venderse en el mercado bursátil del país. Con el producto de la venta se procedía a financiar proyectos específicos del sector privado. Desde el comienzo, el objetivo del programa fue la

18. En 1982, cuando comenzó este programa, el Banco Central hubo de canalizar los fondos a los bancos comerciales por intermedio de CODESA, por no estar autorizado por ley para realizar este tipo de operaciones. Posteriormente, en agosto de 1984, se modificó la ley del Banco Central de manera que la institución sí podía conceder préstamos a los bancos privados en tanto provinieran de fondos externos, como el caso de los de la "monetización" de las donaciones de la USAID. Para un análisis pormenorizado de las Líneas Especiales de Crédito puede consultarse Loría, pp. 34-37.

19. El Banco Central, además, canalizó una parte del diferencial de los intereses al financiamiento de algunas instituciones sin fines de lucro como ACORDE, CINDE y FUNDEX; otra parte la dedicó a constituir el fondo de garantías para el caso en que bancos privados experimentaran dificultades financieras serias.

reactivación de la economía mediante el fortalecimiento de actividades generadoras de divisas "de tal suerte que se pudiera neutralizar el efecto inflacionario de la "colonización" de la deuda" (Avendaño). Luego, se utilizó este mecanismo para proyectos relacionados con la conservación de parques nacionales. Se aprobaron 31 proyectos de un total de 73 presentados. De ellos, 28 eran proyectos para promover, directamente, actividades de exportación. El monto de los proyectos de conversión aprobados al sector privado fue de $113 millones (valor facial de la deuda externa) y de $76,7 millones (valor facial descontado), equivalente a ¢4.500 millones (Avendaño).

Estos dos programas –las líneas especiales de crédito y la conversión de deuda externa– resultaron elementos positivos, sobre todo el primero, para fomentar las actividades de exportación. Como tal, fue un esfuerzo "intervencionista" dirigido a facilitar la implantación del nuevo modelo.

C.- Los programas para facilitar el cambio de modelo

Pasar de un modelo de desarrollo a otro –del GPP al de liberalización económica– consiste en un proceso de cambio social. Como tal implica que algunos grupos sociales perderán poder y otros lo ganarán.[20] Por ello el proceso se caracteriza, de manera irremediable, por el conflicto entre los grupos que defienden el *statu quo* y aquellos otros que promueven el cambio. El proceso de ajuste estructural, la implantación de un nuevo modelo de desarrollo, no tenía por qué ser diferente, en Costa Rica. En el país el proceso de cambio también estuvo matizado de conflictos de mayor o menor intensidad, algunas veces la oposición al cambio resultó realmente feroz dada la fuerza con que los grupos cuyo poder estaba en entredicho (rentas, subsidios, privilegios, granjerías, entre otros) se aferraban a él. Esta realidad se tuvo siempre presente. De no ser así, los grupos

20. "...structural adjustment means a major redistribution of economic power and hence of political power...". Stern, 1991, p. 17.

opuestos al nuevo modelo bien podrían obstaculizar y aun impedir el proceso de cambio.

En el trajín cotidiano fue necesario hacer, con frecuencia, ciertas concesiones la mayor parte de las veces de poca importancia: Conceder el aumento o el congelamiento de algún precio por aquí, posponer la disminución de una tarifa arancelaria o de un subsidio por acá, elevar algún salario por allá. Sin embargo, en ciertos casos fue necesario tomar decisiones y medidas de mayor alcance con el propósito de "neutralizar" la acción de determinados grupos de presión, de "calmar" los ánimos de otros grupos de interés o bien para "ganar" tiempo mientras las aguas regresaban a su nivel. Algunos ejemplos al canto.

a) La privatización de las empresas de CODESA puso de manifiesto la necesidad de vender las empresas más valiosas (CATSA, ALUNASA, FERTICA y CEMPASA) a precios bastante inferiores a los de mercado. En efecto, conceder un subsidio por parte del país, a ciertos grupos sociales (organizaciones laborales y cooperativas, por ejemplo), fue el camino obligado para poder vender esas empresas. Las acciones se vendieron a precios relativamente baratos, lo cual permitiría a los compradores revenderlas, a veces aun antes de recibirlas (se vendían los derechos) para obtener una ganancia. Se trataba así de otorgar un subsidio: El Estado vendió activos a un precio inferior al que hubiera podido obtener si los hubiera vendido a precios de mercado. Sin embargo, de esta manera, se logró el apoyo político necesario para proseguir con el proceso de privatización.

b) El caso de la ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (FODEA) resultó parecido. Aprobada en abril de 1982, la ley FODEA contempla cinco puntos principales: *Primero*, la readecuación de deudas de productores agropecuarios pequeños y medianos que no podían hacer frente a sus compromisos financieros, en especial sus créditos con los bancos estatales; *segundo*, el tratamiento tributario preferencial; *tercero*, la creación del Sector Agropecuario de Recursos

Naturales Renovables; *cuarto*, la adecuación de la ley del Ministerio de Agricultura y Ganadería y *quinto*, el subsidio de las tasas de interés (12% al año) para aquellos productores dedicados a la "agricultura de cambio" (Mesalles). De estos cinco puntos, el más importante para los agricultores fue, sin duda, el primero. Las razones de la mala situación por la que atravesaban algunos grupos del sector agropecuario se habían originado, por lo general, años atrás, mucho antes de la aplicación del nuevo modelo. Sin embargo, en algunos casos, por ejemplo el de los arroceros, las dificultades bien podrían deberse a la aplicación del modelo de liberalización económica.

El programa consistió en la compra, por parte del Gobierno, de las deudas muy atrasadas de agricultores y ganaderos en los bancos estatales. Así, el Ministerio de Hacienda compró a dichos bancos, con bonos que devengaban el 8% al año y tenían un plazo de vencimiento de 16 años, deudas por aproximadamente cinco mil millones de colones (1% del PIB). Por su parte, el Ministerio de Hacienda readecuaría las deudas a los productores agropecuarios. Los bancos estatales, a la vez, darían por canceladas las deudas al recibir los bonos del Ministerio de Hacienda. De esta manera, los agricultores y ganaderos beneficiados recuperarían su condición de sujetos de crédito y podrían solicitar nuevos créditos bancarios. Los tropiezos encontrados al aplicar la Ley FODEA fueron casi insalvables:

i.- Se trataba de miles de productores, lo cual hizo imposible evaluar, en forma adecuada, las solicitudes y darles el seguimiento necesario. En efecto, en dos bancos, el Nacional y el de Costa Rica, el número de beneficiados llegaba a 18.900, de los cuales 15.800 eran pequeños agricultores (Mesalles).

ii.- Como era de esperarse, los fondos aportados por el Ministerio de Hacienda no fueron suficientes, por

tanto los bancos estatales se vieron forzados a destinar fondos propios al programa.

iii.- Muchos productores gestionaron la modificación de las normas establecidas originalmente para determinar los productores que podían acogerse al programa, por cuanto ellos quedaban por fuera.

iv.- La recuperación de las operaciones ha resultado muy insatisfactoria, lo cual ha significado de hecho, en muchos casos, no sólo el otorgamiento de un subsidio a la tasa de interés sino también la condonación parcial de la deuda.

c) Las pérdidas incurridas por el CNP deben también mencionarse como un tercer caso. El CNP tenía acceso directo al financiamiento del Banco Central, para su capital de trabajo. Sin embargo, el procedimiento se desnaturalizó y sirvió para sufragar las pérdidas de la institución, al no poderle reembolsar al Banco Central los créditos que éste le otorgaba. Esta forma de financiamiento permitió al CNP adoptar una política menos cuidadosa en relación con subsidios a los productores, pérdidas ocasionadas por las exportaciones y gastos administrativos de la institución. La emisión monetaria del Banco Central ocasionaba mayores presiones inflacionarias, lo cual implica mayor restricción monetaria, tasas de interés más elevadas y menores recursos crediticios para los demás sectores de la economía. Más adelante, la reforma del sistema financiero de 1989 puso coto a esta situación, al eliminar el acceso del CNP al Banco Central. Esta fue una de las medidas del programa de ajuste estructural.

Como puede apreciarse, el proceso de cambio del modelo de desarrollo no se llevó a cabo fácilmente; encontró múltiples obstáculos. En algunos casos, como los mencionados, hubo necesidad de ceder ante ciertas presiones,[21] como un mal menor, en aras de proseguir con la marcha general del proceso.

21. La creación de la zona libre de Golfito, en 1985, puede considerarse también como uno de estos casos.

IV.- LOS RESULTADOS

La aplicación del conjunto de medidas señaladas en los párrafos anteriores, ha tenido consecuencias que, en términos generales, pueden calificarse como satisfactorias. Se avanzó en la dirección correcta y el progreso alcanzado fue significativo. Los cuatro objetivos principales enumerados en la sección primera de este capítulo, se pudieron alcanzar en 1989, como puede apreciarse en el Cuadro 3.3 y en los gráficos insertos en el texto.

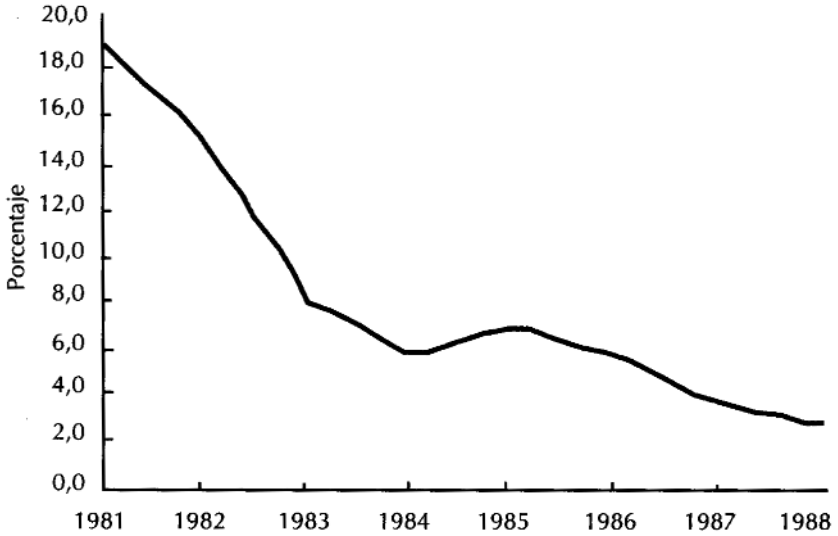
3.3. Objetivos de la política económica, 1982 a 1988-89
(porcentajes)

	1982 (real)	1988-1989 (objetivo)	1988-1989 (real)
Déficit fiscal	14,5	1-2	3,0
Apertura[a]	40,5	50,0	49,0
Desempleo abierto	9,0	4,5	5,5
Salarios reales[b]	82,4	110,0	109,0
Remuneración del trabajo/PIB	39,1	47,5	47,6
Pago intereses deuda externa/PIB	8-9	4,0	4,0

a Definida como exportaciones más ingresos por turismo como proporción del PIB
b Valores adsolutos del índice con base 1984=100

FUENTE: Banco Central, Academia de Centroamérica y DGEC.

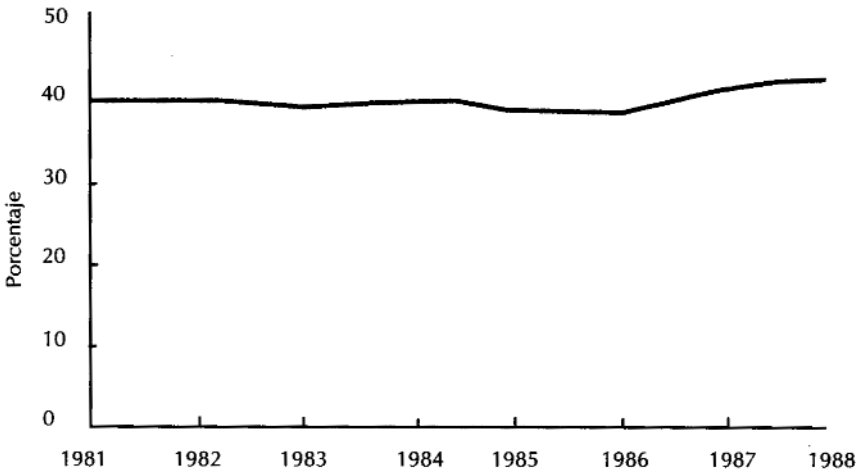
3.1. Déficit del sector público como porcentaje del PIB, 1981-1988



Nota: El déficit incluye el sector público no financiero y el Banco Central de Costa Rica de acuerdo con la metodología del FMI.

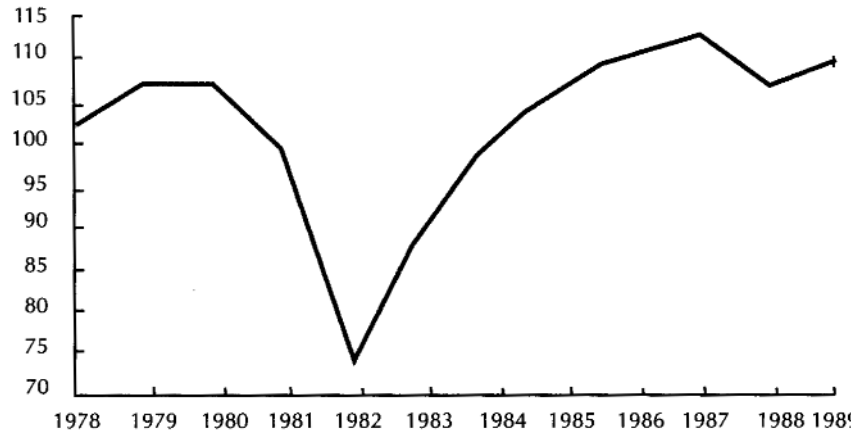
FUENTE: Banco Central.

3.2. Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB, 1981-1988 (a precios de 1986)



FUENTE: Banco Central.

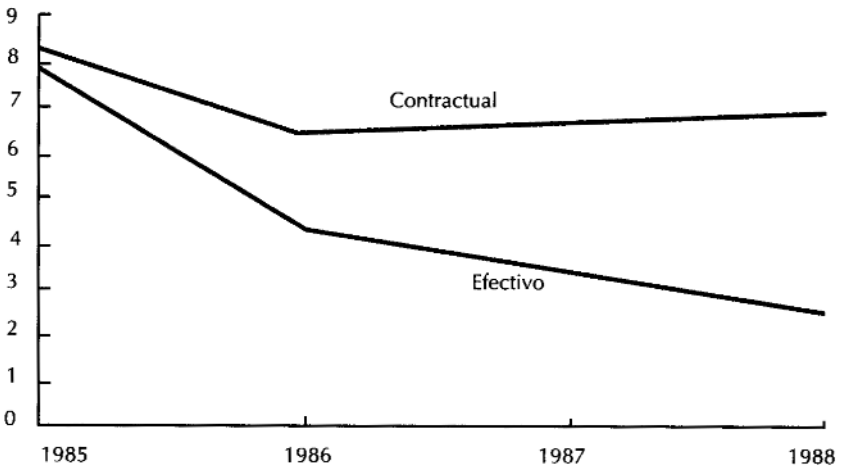
3.3. Índice de salarios del sector privado
colones de 1978 (1984=100)



Nota: Información a julio de cada año. En 1984 la información corresponde a abril.

FUENTE: Caja Costarricense de Seguro Social.

3.4. Deuda externa con la banca comercial.
Pago de intereses contractuales y efectivos,
como porcentaje del PIB, 1985-1988



Nota: Información a julio de cada año.

FUENTE: Banco Central.

Cabe ahora preguntarse cuáles han sido las características más sobresalientes de las medidas que fueron adoptadas. A esto se dedica la última sección de este capítulo.

V.- LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS

El conjunto de medidas enumeradas y comentadas en las diferentes secciones de este capítulo tienen ciertos rasgos y características. Pueden también clasificarse de diferente manera. A continuación se procede a lo uno y a lo otro.

a) Las medidas adoptadas no buscaban solo hacer frente a los costos y dificultades originadas en el programa de estabilización para superar la profunda crisis de los años 1981 y 1982. También fue necesario abocarse a los problemas derivados del cambio del modelo GPP por el modelo de liberalización económica.

b) Las medidas adoptadas abarcaron, en la práctica, los principales ámbitos y sectores de economía: Los sectores reales de la producción (agricultura, industria, servicios), los sectores financieros (moneda y crédito, deuda externa y financiamiento en general), los temas sociales (salarios, precios, empleo, nivel de vida), así como los aspectos comerciales y los financieros.

   Es importante tener presente que no se puso demasiada atención al problema de la secuencia (*sequencing*) óptima de las medidas. Este tema ha ocasionado una amplia discusión en la literatura sobre el proceso de ajuste estructural, pero en el caso de Costa Rica, no acaparó la atención mayormente. Se tuvo cuidado eso sí de no proceder a la apertura de la cuenta de capital, hasta tanto no se hubiera avanzado lo suficiente en la apertura de la cuenta comercial. Esto con el propósito de no enviar, a los inversionistas nacionales y extranjeros, señales equivocadas acerca de la rentabilidad relativa de las diversas actividades productivas.

c) Las medidas pueden diferenciarse también según su objetivo trate de la estabilización o del ajuste estructural. En el primer caso, se buscan restablecer los equilibrios macroeconómicos: Evitar la sección de la curva de oferta global en la cual no se da ni la estabilidad ni el crecimiento, sea la sección vertical de dicha curva. En relación con el programa ajuste estructural, el objetivo consiste en acercar la situación de la economía del país, lo más posible a la curva de posibilidades máximas de producción (Lizano, 1992a). Con frecuencia se cae en el error de confundir ambos procesos y, por consiguiente, la naturaleza de las diversas medidas. Debe insistirse: Un tema se refiere al programa de ajuste macroeconómico (restablecer la estabilidad) otro, bien diferente, al proceso de liberalización económica (cambio de modelo).

d) La discusión entre la conveniencia o no de aplicar un tratamiento denominado de *shock* o, por el contrario, adoptar un ritmo más lento, se dio también en Costa Rica. El país se ha inclinado por aplicar un tratamiento de *shock* cuando se trata de poner en marcha el programa de estabilidad macroeconómica y, por el contrario, a adoptar un ritmo más lento cuando se trata del proceso de ajuste estructural.

   Así, por ejemplo, para frenar la inflación y la inestabilidad cambiaria se aplicó una política monetaria restrictiva en el corto plazo; el déficit fiscal se corrigió, en sus aspectos más importantes, también con rapidez. Para aplicar el proceso de cambio estructural, las medidas se tomaron mucho más lentamente, se tratara de la apertura comercial o de la de la cuenta de capitales, de la reforma financiera o de la del mercado laboral. Todo ello ha requerido de bastante más tiempo. Esto por cuanto el cambio de modelo requiere modificar la estructura de producción (exportar e importar más como proporción del PIB), adoptar nuevas tecnologías, abrir nuevos mercados, cambiar la legislación, modificar las instituciones y hacer frente a la oposición, a veces virulenta, de grupos de presión. De ahí la necesidad de disponer

de un plazo mayor y de la inconveniencia de apretar demasiado el paso.

e) Las medidas deben distinguirse según busquen la ampliación de los mercados (demanda) o bien la expansión de la producción exportable (oferta). Las medidas adoptadas en el caso costarricense fueron de ambos tipos. Un conjunto de ellas tiene el propósito de asegurar una inserción más profunda de la economía nacional en los mercados internacionales. A este objetivo apuntaban, por ejemplo, el desmantelamiento del proteccionismo arancelario, la disminución de los impuestos de exportación, la política cambiaria y la reforma del sistema financiero, incluida la apertura de la cuenta de capital. Otras medidas buscan más bien facilitar a los productores nacionales enfrentar los retos y aprovechar las nuevas oportunidades que surgían de la ampliación de los mercados. Entre ellas pueden mencionarse los programas analizados en la sección III. B de este capítulo, tales como los relacionados con la producción bananera, la actividad del turismo, las zonas francas, la maquila y los contratos de exportación, así como la canalización de crédito, de manera preferente, a las actividades exportadoras.

f) Puede observarse cómo el conjunto de programas adoptados no consistía solo en medidas de corte "neoliberal". Una parte importante de las decisiones tenían el carácter más bien "intervencionista" o "dirigista". En general, las medidas para ampliar los mercados respondían a un enfoque "neoliberal", mientras aquellas otras cuyo propósito era aumentar la producción exportable correspondían más bien a un planteamiento "intervencionista" o "dirigista".

g) Las decisiones tomadas buscaban no solo poner la casa en orden, desde el punto de vista interno, sino también en cuanto a las relaciones externas. El apoyo recibido por el país desde el exterior, desempeñó un papel de gran trascendencia en la década de los ochentas, tanto para facilitar el retorno a la estabilidad macroeconómica como para

propiciar el cambio de modelo. Las consecuencias externas de las medidas internas fue un tema siempre presente al diseñar y ejecutar la política económica.

En resumen, el análisis de las medidas pone en evidencia cuatro puntos claves:

i.- Durante la década persistió una superposición de modelos. No se trató simplemente de cambiar uno de ellos (GPP) por otro (liberalización económica). Subsistieron elementos del modelo anterior, de manera simultánea, con otros del nuevo. ¡El modelo anterior no terminó de morir y el nuevo no terminó de nacer!

ii.- La política económica eliminó ciertas distorsiones antiguas, pero creó otras nuevas, en especial cuando se buscaba promover las exportaciones no tradicionales. Este punto es importante por cuanto no se pretendió pasar del modelo de sustitución de importaciones, en forma directa, al de liberalización económica. Hubo necesidad de pasar por una etapa intermedia, a saber la de la promoción de exportaciones.[22] Es importante señalar también la diferencia entre las distorsiones creadas por la política de sustitución de importaciones y las correspondientes a la de la promoción de exportaciones. Estas últimas no eran permanentes, sino transitorias; desde su adopción se conocía su terminación, por consiguiente, los grupos de interés, nacidos al amparo de las nuevas distorsiones, no resultaban tan poderosos como aconteció en el caso del GPP. Por otra parte, las nuevas distorsiones se originaban en actividades de exportación, no en aquellas orientadas a abastecer el mercado local. Por ello, los empresarios beneficiados debieron aprender a competir, no en

22. Para examinar las diferencias de la política económica en los tres casos (sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y liberalización económica), puede consultarse Lizano, 1998, pp. 23-38.

mercados pequeños como el MCCA, sino en los mercados internacionales.

iii.- En esencia se buscaba, de una parte, restablecer la estabilidad y de otra, acelerar el crecimiento económico mediante una mejor asignación de los factores de la producción, gracias a un funcionamiento más eficiente de los mercados de bienes y factores (*getting prices right*) y una mayor apertura de la economía nacional. En este planteamiento, el comercio internacional deja de cumplir la función de redistribuir el ingreso nacional, al traspasar ingresos de los consumidores a los productores (proteccionismo) y llega a representar más bien un medio para aumentar la producción nacional y mejorar el nivel de vida de la población, en general.

iv.- Para lograr lo anterior, sin causar costos elevados a los sectores productivos, la apertura (disminución del proteccionismo) se llevó a cabo, en forma simultánea, con la devaluación de la moneda nacional. De esta manera, la apertura fomenta las exportaciones no tanto porque disminuya el precio de los bienes importados, sino por cuanto aumenta la rentabilidad relativa de las actividades de exportación con respecto a aquellas otras dedicadas a abastecer el mercado local, en vista de lo cual los empresarios utilizan, de manera paulatina, sus factores de la producción para expandir el excedente exportable.

Para concluir este capítulo es necesario plantearse dos interrogantes:

- PRIMERA, ¿qué otras consecuencias tuvieron las medidas tomadas? En efecto, muy posiblemente su incidencia no se circunscribió tan sólo a los cuatro objetivos señalados al principio de este capítulo, sino también a otros ámbitos de la economía del país.

- SEGUNDA, ¿cómo logró Costa Rica adoptar el conjunto de medidas analizadas para lograr los dos propósitos fundamentales: Restablecer la estabilidad y avanzar en el proceso de liberalización económica, sin ocasionar dislocamientos económicos, políticos y sociales significativos?

Los dos próximos capítulos abordan, precisamente, estas dos importantes interrogantes.

CUARTO

LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

¿Qué sucedió?

...we can learn only from our mistakes, ...and always on the look-out for the unavoidable unwanted consequences of any reform...,

Karl R. Popper,
The Poverty of Historicism.

... no siempre son los formuladores de política más inteligentes los que tienen más éxito,

Arnold C. Harberger,
El Economista y el Mundo Real.

I.- LAS CRÍTICAS AL NUEVO MODELO

Como se indicó en el capítulo anterior, los resultados de la política económica, en relación con los objetivos previamente establecidos, fueron satisfactorios. Así, la evolución de las finanzas públicas, la apertura de la economía, los salarios reales y el pago de intereses sobre la deuda externa, permitieron alcanzar las metas establecidas.

Sin embargo, no cabe duda de la influencia amplia y profunda del conjunto de medidas adoptado sobre la economía del país, en general. Los efectos pueden haber sido positivos, haber creado nuevas dificultades o bien planteado problemas adicionales. Es necesario, por consiguiente, no solo limitarse a examinar el efecto sobre las metas establecidas, sino también analizar el comportamiento de algunas de las principales variables de la economía durante el período estudiado.

Este análisis es ineludible, sin duda, por cuanto el nuevo modelo de liberalización económica (LE) –el programa de ajuste estructural y de apertura económica y la consecución de los equilibrios macroeconómicos– han sido duramente atacados. Las críticas surgidas a raíz de la eliminación de numerosas distorsiones

así como de la reducción de múltiples rentas heredadas del GPP, han sido acerbas y pertinaces. Las razones para oponerse a la aplicación del nuevo modelo LE son de varios tipos, a saber:

1. CONSIDERACIONES DE NATURALEZA IDEOLÓGICA. En este grupo se encuentran quienes consideran que las consecuencias de las imperfecciones del mercado son mucho peores que las del Estado. Mientras el Estado vela por el bien común y los intereses generales de la población, –así reza el argumento– el mercado tan solo protege y propicia los intereses espurios de ciertos grupos de presión, en general de los de altos ingresos. Es más, la mayor parte de las deficiencias, lagunas y fallas económicas de la sociedad, en la actualidad, se deben a medidas y decisiones relacionadas con la aplicación del nuevo modelo, ¡aun cuando ellas ya existían mucho antes de la aparición en escena de este nuevo modelo!

2. PREOCUPACIÓN SOBRE EL IMPACTO DEL MODELO LE EN LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE CIERTOS GRUPOS DE PRESIÓN. La aplicación del nuevo modelo y por ende, la reducción de las imperfecciones del mercado de los factores de producción y del de los bienes –al forzar la competencia y al propiciar la innovación es decir, al eliminar distorsiones y rentas– pone en peligro el nivel de ingresos, al menos transitoriamente, de ciertos grupos beneficiados, gracias a los privilegios originados en el funcionamiento del modelo GPP. Se trata de ciertas agrupaciones de empresarios, de trabajadores, de funcionarios públicos y de políticos. El nuevo modelo altera y modifica la estructura de poder –económico y político–. Por ello es relativamente fácil comprender y anticipar la oposición, con frecuencia tenaz, de determinados grupos sociales a la aplicación del modelo LE.

3. ATAQUES DE CARÁCTER PERSONAL. A quienes promueven el modelo LE, con no poca frecuencia, se les ha tildado de "estafadores" en búsqueda de beneficios personales, de "entreguistas" a los organismos financieros internacionales, de "lacayos" de los inversionistas extranjeros e "instrumento"

> al servicio de los países donantes. Estos epítetos gruesos se dirigen directamente a la humanidad de las personas y no a las ideas propias del nuevo modelo. Se trata, sin duda de una falta de sindéresis, por decir lo menos. Este no es, evidentemente, el camino adecuado: El procedimiento permite, si acaso, herir a las personas, pero no la validez del nuevo modelo LE.

Debe señalarse, por otra parte, el punto de vista de algunos estudiosos de los efectos de la política económica sobre determinadas variables y sectores de la economía del país. Concretamente, ellos tratan de analizar las posibles consecuencias negativas así como, determinar la magnitud de los costos de la incidencia de ciertas de las medidas del nuevo modelo. Su propósito no es tanto oponerse a la aplicación del modelo LE sino conocer mejor (precisar y cuantificar) sus efectos y sugerir los procedimientos para reducir, evitar o compensar algunos de ellos.

A continuación se enumeran las principales críticas de este grupo al nuevo modelo.

PRIMERA CRÍTICA. Los empresarios no tendrían capacidad de percibir adecuadamente las oportunidades y los retos del modelo LE. Esto se debe a la falta de una verdadera clase empresarial en los países en vías de desarrollo. Así, al no poder aprovechar las nuevas oportunidades y enfrentar los retos, el modelo LE no podría generar los beneficios esperados sino, por el contrario, acarrearía tan solo los costos previstos.

SEGUNDA CRÍTICA. Aun cuanto los empresarios lograran percibir las oportunidades y los retos, no podrían reaccionar oportunamente para tomar las medidas pertinentes y hacerles frente de manera adecuada. Esto por no disponer de los factores de producción apropiados como el capital, la mano de obra capacitada y los conocimientos adecuados. Tampoco tienen la experiencia necesaria para producir en mayor escala y competir en mercados más amplios, lo cual es indispensable para enfrentarse ante empresarios más avezados de otros países. Además, las deficiencias del Estado se harían patentes, por ejemplo, en el sistema de

transporte rudimentario y en la escasez de mano de obra calificada. Esto representa un obstáculo adicional a los empresarios del país.

TERCERA CRÍTICA. La producción global (PIB) y la producción por habitante, ambas en términos reales, no aumentarían, sino más bien se estancarían y aun peor, quizás disminuirían. El ritmo de crecimiento económico decaería. Esta es una consecuencia directa de las dos críticas anteriores. Por cierto, si los empresarios son incapaces de aumentar sus inversiones entonces la producción nacional difícilmente podrá crecer. No sería de extrañar tampoco que la productividad de los factores de producción disminuyera.

CUARTA CRÍTICA. Como consecuencia de la aplicación del modelo LE, la apertura comercial de la economía nacional sería más pronunciada y la apertura financiera sería más profunda. Por lo tanto, la proporción de las exportaciones y de las importaciones, como porcentaje del PIB, aumentaría. Asimismo, las inversiones extranjeras directas, como porcentaje de las exportaciones y de la inversión nacional, también se incrementarían. La dependencia del exterior de la economía del país aumentaría y esta última llegaría a ser más vulnerable a las fluctuaciones –comerciales y financieras– del exterior. Por lo tanto, la tendencia a los desequilibrios del sector externo se aceleraría y la volatilidad del país se acentuaría, en detrimento de la economía del país y de las posibilidades de mejorar el nivel de vida de la población.

QUINTA CRÍTICA. La mayor inserción de la economía del país en los mercados internacionales traería consigo cambios estructurales en los sectores productivos. La producción de algunos bienes y servicios se reduciría, la de otros aumentaría. Este proceso ocasiona dislocamientos importantes de la producción y del empleo, así como desplazamientos significativos de los factores de producción de unas regiones del país a otras. Todo ello desencadena la quiebra de muchas empresas, con el consiguiente perjuicio para los empresarios y sobre todo para los trabajadores. El país no podría hacer frente a la competencia externa ni derivar

los beneficios del nuevo modelo LE debido a su incapacidad de proceder a la reconversión oportuna de su aparato productivo. Tan solo aflorarían los perjuicios: Quiebra de empresas y desempleo de trabajadores.

SEXTA CRÍTICA. El volumen de empleo y el nivel de los salarios de los trabajadores disminuirían. Esta es la consecuencia inevitable de las críticas tercera y quinta. En efecto, al no crecer la producción, un sinnúmero de empresas están condenadas a la quiebra. Por lo tanto, la demanda por mano de obra disminuye y los salarios reales siguen por ese mismo camino. El índice de miseria de Okun (desempleo más inflación) tiende a aumentar de manera irremediable. Los trabajadores serían, sin duda, los principales perjudicados, como ocurre con tanta frecuencia al aplicarse los diferentes modelos de desarrollo económico. Sería el grupo social más afectado con la aplicación del nuevo modelo LE, sobre todo si el nivel de salarios del país debe competir con el de otros países menos desarrollados que Costa Rica. Se generarían, así concluye la crítica, menos empleo y salarios más bajos. Por ello la participación de los salarios, como proporción del PIB, tendería a disminuir.

SÉTIMA CRÍTICA. La caída del empleo y de los salarios reales tendría como consecuencia un empeoramiento en la distribución del ingreso. Los pobres aumentarían en número y su nivel de vida decaería. La desigualdad entre los grupos de altos y de bajos ingresos se ampliaría, en especial si se tiene en cuenta la aparición de los "nuevos ricos" en el sector financiero, el inmobiliario y el de comercio exterior. Esto, a la vez, ocasionaría consecuencias nefastas de tipo social (menor movilidad social), político (marginación) y económico (menor poder de compra). Así, el nuevo modelo LE, en Costa Rica, vendría a reforzar el panorama, de por sí ya desolador, prevaleciente en muchos países en vía de desarrollo, como los latinoamericanos.

OCTAVA CRÍTICA. El nivel de vida empeoraría no solo económicamente, sino también desde otros puntos de vista. El fenómeno de las migraciones hacia las ciudades y la formación de

cinturones de miseria se agravaría. Igualmente, las patologías sociales de todo tipo (alcoholismo, drogadicción, prostitución, niñez abandonada, mendicidad) no tardarían en aumentar notoriamente. Lo anterior sería tan solo la antesala de una sociedad en la cual imperaría la violencia, la corrupción y la inseguridad. Todo ello por supuesto –y esta es la esencia de la crítica– sería la consecuencia directa de la aplicación del nuevo modelo LE.

NOVENA CRÍTICA. Las finanzas públicas entrarían en crisis. De una parte, los ingresos tenderían a disminuir como resultado de la reducción de los aranceles de aduana y de la producción nacional. Los egresos, por su parte, aumentarían debido a los subsidios que habrían de otorgarse a los exportadores. Además, como muchas empresas quebrarían y muchos trabajadores quedarían cesantes, entonces la recaudación de varios impuestos se reduciría (impuesto sobre la renta e impuesto sobre las ventas). La restricción del gasto público recaería, inevitablemente, sobre el gasto social. Por ello, los programas de salud, educación, vivienda y asistencia social se reducirían, con lo cual, una vez más, los grupos pobres serían los más perjudicados.

DÉCIMA CRÍTICA. La inversión y el ahorro disminuirían. Las inversiones, por cuanto los empresarios nacionales no pueden hacer frente a la competencia externa. Su propensión a invertir decaería. Pero aun cuando quisieran invertir más no podrían lograrlo debido a la reducción del ahorro nacional. Esto se debería a dos factores: *Primero*, el consumismo exagerado, consecuencia de la apertura comercial (importación de muchos artículos antes inexistentes en el mercado local) y *segundo*, el menor ritmo de crecimiento de la economía (tercera crítica). De esta manera, el país cae presa de la inversión extrajera y cada día aumenta más su grado de dependencia externa.

Se considera así que el nuevo modelo LE, al abrir la economía nacional al comercio internacional y a las inversiones extranjeras directas, profundiza la dependencia externa del país, propicia la explotación de los trabajadores nacionales (poco empleo y bajos salarios), debilita al Estado, empeora la distribución del

ingreso y aumenta la pobreza. En síntesis, el nuevo modelo es inconveniente, atenta contra los intereses del país. Sus consecuencias y efectos son nefastos para la población, en especial para la de menores ingresos. La equidad y el crecimiento se ven perjudicados. En pocas palabras, el modelo LE tan solo daños ocasiona. Su aplicación debe, por lo tanto, descontinuarse y desecharse cuanto antes.

II.- LAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Después de plantearse las críticas anteriores surge la pregunta acerca de cuál camino debería tomarse. *Primero*, podría echarse marcha atrás, regresar a los buenos viejos tiempos, sea al modelo socialista moscovita en práctica, durante una época, en Europa Oriental o al GPP de moda, hace algunos años, en América Latina, con las debidas modificaciones, en ambos casos, para subsanar las deficiencias que estos modelos habían mostrado en el transcurso del tiempo. *Segundo*, aferrarse a alguna utopía, vieja o nueva, fácil de concebir, pero aun sin aplicación práctica en ninguna parte.[1] *Tercero*, seguir adelante con el modelo LE adoptando los ajustes necesarios, mayores o menores, a fin de proporcionarle una faz humana. Quienes atacan y se oponen al modelo LE se inclinan por alguna de las dos primeras opciones, quienes lo apoyan se inclinan por la tercera.

En este capítulo se examina la evolución de la economía costarricense a la luz de las principales críticas mencionadas anteriormente. Más adelante se constata que estas críticas no tienen sustento en la realidad. Sin embargo, antes de proceder a esta tarea con cierto grado de detalle, se impone una reflexión de carácter metodológico.

1. Para algunos autores estas alternativas son poco viables. Así, Bulmer-Thomas afirma: "There is no danger in the foreseeable future of countries sliding back into the old model nor there is any coherent alternative available to be adopted", *The New Economic Model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*, St. Martin's Press, 1996a, p. 295.

No se busca, en las páginas siguientes, establecer relaciones causales. Por ello el título de este capítulo no se refiere ni a los efectos, ni a los resultados del modelo LE, esto a fin de evitar malentendidos. En otras palabras, no se pretende demostrar que la evolución de las principales variables de la economía costarricense, analizada más adelante, sea consecuencia de las medidas de política económica enumeradas en el capítulo anterior. Tratar de establecer relaciones de causa y efecto está fuera del ámbito de este estudio. En todo caso, cuando se toman varias medidas de manera simultánea y el entorno es también cambiante –tal como ha ocurrido en el caso de Costa Rica–, entonces resulta imposible concluir cual de ellas específicamente es la causa de algún efecto determinado (Popper). Esta posición amerita ciertas explicaciones.

PRIMERA, el nuevo modelo de liberalización económica no se ha aplicado a cabalidad, sino tan solo de manera parcial, a "medias". Así, características importantes del antiguo modelo GPP han persistido a lo largo del período estudiado. Por ejemplo, se han mantenido los monopolios estatales en el campo de los seguros, de la administración de cuentas corrientes bancarias, de la importación y refinación de hidrocarburos, de las pensiones, de los ferrocarriles, de los puertos, para citar sólo algunos casos relevantes. En estas circunstancias mal podría afirmarse que lo acontecido en la economía costarricense se deba a las medidas adoptadas, correspondientes al modelo LE. Elementos del modelo GPP y elementos del LE se han dado de manera simultánea. En realidad ha ocurrido una superposición de ambos modelos. La imbricación ha resultado evidente. Esto lleva a preguntarse, ¿de cuál modelo económico se trata en realidad? De ahí la seria dificultad para poder determinar los efectos y los resultados de uno de ellos, en particular el LE.

SEGUNDA, muchas de las medidas del modelo LE se han aplicado durante un período muy corto, por ello sus consecuencias aun no pueden percibirse a cabalidad; sobre todo si se toma en cuenta la interrelación de las medidas de este modelo: El efecto de algunas de ellas depende de la simultaneidad con que se

adopten otras propias del modelo. Tomadas de manera aislada, no pueden surtir el efecto deseado.

TERCERA, en algunos casos se ha echado marcha atrás. Tal la situación de ciertas medidas proteccionistas y de control de precios. Es decir la política no ha sido persistente. A veces se ha retrocedido solo temporalmente, lo cual ha bastado para enviar mensajes contradictorios a los agentes económicos. Esto ha entorpecido sus decisiones y, por ende, alterado los resultados obtenidos. Algo parecido ha sucedido cuando se toman medidas contradictorias con el modelo LE. Así, en algunos casos, la política no ha sido persistente, en otros no ha sido coherente.[2]

CUARTA, la adopción de algunas medidas ha tomado mucho mayor tiempo del esperado. Por consiguiente, los resultados se han diluido en el transcurso de los años, lo cual ha dificultado precisar, el impacto de la política económica.

QUINTA, la economía costarricense está, irremediablemente, sometida a importantes influencias externas. Por ello, la evolución de las principales variables económicas puede estar determinada, en buena medida, no por la política económica interna, sino por factores externos.

SEXTA, la herencia del modelo GPP influyó, decididamente, en el posible éxito del modelo LE que se trataba de aplicar para sustituirlo. Así, por ejemplo, el problema de la deuda externa –*debt overhang*– condicionó la política económica durante toda la década de los años 1980, a pesar de las donaciones recibidas de parte del gobierno de los Estados Unidos de América. Las limitaciones originadas en una deuda externa excesiva incidieron, sin duda, en los resultados de la política económica, cualquiera fuera el modelo económico en aplicación.

2. El proceso del cambio del modelo ha resultado mucho más complejo de lo esperado. No podía pasarse directamente del GPP al LE. Fue necesaria una etapa intermedia, a saber: La de la promoción de exportaciones (PE). Esta etapa requirió medidas intervencionistas, por ejemplo, los contratos de exportación –y los CAT– que no solo no son propias del modelo LE sino más bien resultan, con frecuencia, contradictorias con él.

SÉPTIMA, no pocos de los fenómenos considerados como efectos y consecuencias del modelo LE no lo son en realidad, pues existían antes de que este modelo se hubiera tratado de aplicar en la práctica. Estaban ya presentes, en efecto, muchos años antes de la puesta en vigencia del nuevo modelo LE. Fenómenos, como por ejemplo, el de la pobreza, ya existían en el país desde antaño antes de la aplicación de las medidas correspondientes al modelo LE.

OCTAVA, las dificultades para pasar del modelo GPP al LE han resultado mucho mayores de lo que en un principio se creía. Sin duda, las raíces del modelo GPP proliferaron y se profundizaron. Es decir, el número de grupos de presión, cuya situación económica dependía de las rentas creadas y de los privilegios otorgados por el GPP, resultó ser elevado y su poder político considerable. Esto se puso de manifiesto en la manera pertinaz en que dichos grupos se aferraban a sus rentas y a sus privilegios. De ahí la oposición implacable que han presentado a la aplicación del modelo LE. Esta oposición sin cuartel de parte de importantes grupos empresariales, laborales, burócratas y políticos, ha puesto innumerables piedras en el camino al funcionamiento del modelo de liberalización económica. Esto representa una dificultad adicional para poder determinar, a ciencia cierta, los efectos del nuevo modelo.

En resumen, dadas las circunstancias propias en que se aplicó la política económica costarricense en el período analizado, resulta harto difícil poder determinar el resultado global y precisar los efectos específicos de las medidas adoptadas correspondientes al modelo LE.[3]

En este capítulo se evita, por consiguiente, caer en alguna de las tres trampas siguientes:

3. En otros países ha sucedido lo mismo: "...the overall performance of these programmes cannot be evaluated with sufficient precision", p. 67, Azizur Rahman Kham, Structural adjustment and income distribution, World Employment Programme, International Labor Office, 1993.

a) En primer lugar, no se pretende contrastar o comparar modelos. Se busca más bien acercarse a la realidad concreta y dejar de lado las disquisiciones teóricas.[4]

b) En segundo lugar, se evita la discusión sobre los resultados que se hubieran dado si tal o cual acontecimiento no hubiera ocurrido. El discurso propio de este enfoque es bien conocido y es oportuno recordarlo aunque de manera resumida.

Quienes discrepan y atacan el modelo LE discurren de la siguiente manera:

i.- Los efectos de la medida A del modelo LE han de ser necesariamente perjudiciales. Si la realidad no corresponde a esta afirmación esto se debe a la presencia, simultánea, de las medidas B y C vigentes, propias del modelo GPP anterior. Ellas han permitido neutralizar o compensar los efectos de A. Es decir, de no haber sido por las medidas B y C del modelo GPP las consecuencias negativas de la medida A, del modelo LE, se hubieran puesto de manifiesto de manera palmaria.

ii.- Los efectos inconvenientes de la medida A no se dieron por cuanto factores externos favorables lo impidieron. Es decir, de no haber sido por esos elementos externos favorables las consecuencias perjudiciales de la medida A del modelo LE hubieran aflorado.

Quienes defienden y apoyan el modelo LE discurren, por su parte, de la siguiente manera:

i.- Los efectos beneficiosos de la medida A no se pudieron dar debido a la presencia, simultánea, de las medidas B y C, propias del modelo GPP anterior. Estas medidas impidieron u obstaculizaron el funcionamiento del modelo LE. Es decir, si las medidas B y C del modelo GPP no hubieran estado presentes, entonces la medida

4. "...an increasing number of economists are troubled by the yawning gap between their theories and reality", Ethan B. Kapstein, "Workers and Economists", *Foreign Affair*s, julio-agosto. 1996, pp. 179-181.

A del modelo LE hubiera podido rendir los beneficios esperados.

ii.- Factores externos desfavorables impidieron poner de manifiesto los efectos positivos de la medida A del modelo LE. Es decir, de no haberse dado estos elementos externos, fuera del control del país, no se hubiera obstaculizado el funcionamiento del modelo LE y, por ende, se hubieran logrado los resultados satisfactorios.

En resumen, las posiciones podrían sintetizarse de la siguiente manera:

i.- Quien ataca al modelo LE considera que:

- lo positivo en el país se debe al modelo GPP, a pesar de la presencia del modelo LE;
- lo negativo en el país se debe al modelo LE y el perjuicio ha sido menor gracias a la persistencia de elementos del GPP o bien a factores externos.

ii.- Quien apoya el modelo LE considera que:

- lo positivo en el país se debe al modelo LE y además, el efecto habría sido más beneficioso aun de no haber persistido elementos propios del modelo GPP;
- lo negativo en el país se debe a la herencia del GPP, a pesar de la presencia del modelo LE.

Este es, precisamente, el callejón sin salida –*cul de sac*– del cual es necesario escapar. Evitar la tentación de reconstruir teóricamente la historia: Lo que hubiera podido ser y no fue. Por este camino, indudablemente, no puede avanzarse. Debe realizarse un esfuerzo deliberado para evitar la magia de las teorías, la dictadura de las ideologías y el embeleso de las utopías.

c) En tercer lugar, tampoco se trata de comparar, específicamente, el caso de Costa Rica con el de otros países. Tomar en cuenta las experiencias foráneas puede resultar un

esfuerzo útil, sobre todo para no tropezar con la misma piedra en el difícil camino del desarrollo económico; es decir, para no cometer los mismos errores. Según Bulmer-Thomas, en América Latina tan solo en Chile se ha aplicado el nuevo modelo con éxito; otros dos países –Colombia y Costa Rica– tienen buenas posibilidades de alcanzar éxito también (Bulmer -Thomas, 1996b). Sin embargo, las características propias de cada país (Chile: Dictadura militar y política económica coherente; Colombia: Capital sustancial de dudosa procedencia y política macroeconómica satisfactoria) así como el caso de México (Aplicación incorrecta del nuevo modelo), hacen poco factible realizar comparaciones precisas con la situación de Costa Rica. Cada país, en efecto, es un caso especial y ha de tratarse, por consiguiente, como tal. Los conocimientos pueden importarse, las experiencias no.

El propósito de este capítulo por lo tanto, es modesto. Se examina, la evolución de algunas de las principales variables de la economía.[5] Si éstas no solo no han empeorado sino, por el contrario, muestran un mejoramiento, entonces mal podría atribuirse a las medidas de política económica, descritas en el capítulo anterior, efectos perniciosos para el desarrollo socioeconómico del país. En el tanto el comportamiento de esas variables, individualmente y en su conjunto, haya sido satisfactorio, mal podría afirmarse que las medidas de política económica aplicadas, correspondientes al modelo LE, han ocasionado el perjuicio que se les ha atribuido. Como se verá, los resultados no han sido ni catastróficos ni perniciosos como se ha pretendido. No hay por ende, base para achacar todos lo problemas económicos y sociales del país al modelo LE. No todo lo malo –habido y por haber– del país puede considerarse consecuencia de este nuevo modelo.

5. Queda para otros estudiosos la elaboración de modelos econométricos, a fin de tratar de aislar y de cuantificar los efectos y las consecuencias de las diferentes medidas.

III.- LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

Seguidamente se examinará la evolución de la economía nacional, cuyo análisis se había pospuesto para proceder a considerar los puntos metodológicos de los párrafos anteriores.

A.- Acerca de la producción nacional

En el período 1984-1994, como puede apreciarse en el Cuadro 4.1, el aumento promedio de la producción alcanzó 4,5% al año. Esto compara muy favorablemente con lo acontecido en el resto de Latinoamérica. El crecimiento abarca de manera significativa sectores como la agricultura y la industria. El producto real por habitante también mostró una tendencia semejante durante los mismos años. Así, lejos de haberse dado un estancamiento o una disminución de la producción, más bien el ritmo de crecimiento de la economía tuvo un claro repunte, después de las crisis de los años 1980-82. El país creció, pues, de manera satisfactoria durante el período en el cual se aplicó el nuevo modelo de liberalización económica.

Además, deben notarse cambios significativos en la estructura de la producción dentro de cada sector. Así, por ejemplo, debido a la apertura comercial y a la eliminación de subsidios, la importancia relativa de los granos básicos en el PIB agropecuario disminuyó de 11% en 1983 a 5,4% en 1994, mientras la de los productos agrícolas de exportación no tradicional aumentó de 0,7% a 5,6%, en el mismo período.

En el Cuadro 4.2 se han recopilado los datos sobre el ahorro y la inversión suministrados por diferentes fuentes (Mideplan, FMI, Banco Mundial). En los tres casos la tendencia es la misma: El ahorro y la inversión, como proporción del PIB, tienden a aumentar. Mal podría afirmarse, entonces, que la economía costarricense estuviera en crisis durante ese período. Lo contrario pareciera corresponder más a la realidad (Banco Mundial, 1995).

4.1. Producto interno bruto, 1978-1994

	PIB en US $		PIB en colones de 1966	
	PIB en mill.	PIB por habitante	PIB en mill.	PIB por habitante
1978	3.536	1.663	9.125	4.293
1979	4.050	1.847	9.576	4.368
1980	4.318	1.890	9.648	4.223
1981	3.013	1.281	9.430	4.008
1982	2.510	1.036	8.743	3.608
1983	3.087	1.237	8.993	3.604
1984	3.646	1.420	9.716	3.783
1985	3.898	1.475	9.785	3.703
1986	4.377	1.611	10.326	3.801
1987	4.499	1.611	10.818	3.873
1988	4.584	1.597	11.190	3.899
1989	5.190	1.761	11.824	4.012
1990	5.662	1.873	12.244	4.049
1991	5.580	1.800	12.521	4.038
1992	6.707	2.111	13.489	4.245
1993	7.487	2.301	14.344	4.408
1994	8.284	2.487	14.987	4.500

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

El esfuerzo de inversión realizado por el país ha sido apreciable. Los empresarios, enfrentados a las circunstancias creadas por la aplicación del nuevo modelo LE, reaccionaron aumentando sus inversiones. El coeficiente de inversiones (Inversiones/PIB) de Costa Rica (27,3%) fue superior al de Chile (23,3%) y muy superior al de Colombia (19,2%) en el período 1983-1993 (Banco Mundial, 1995). Los empresarios, ante las nuevas oportunidades, decidieron realizar nuevos proyectos financiados con ahorro nacional o bien con recursos del extranjero (ahorro externo).

Sin embargo, la productividad del capital, si bien positiva, no ha mostrado un comportamiento del todo satisfactorio. Es así como países con un menor coeficiente de inversión (I/PIB) han logrado tasas de crecimiento económico más elevadas que las de

4.2. Ahorro e inversión/PIB, 1980-1994
(porcentajes)

	Ahorro/PIB		Inversión/PIB		
	MIDEPLAN	BM	MIDEPLAN	FMI	BM
1980	6,5	n.d.	25,1	23,9	n.d.
1981	9,1	n.d.	19,3	24,1	n.d.
1982	8,4	n.d.	15,0	20,3	n.d.
1983	10,3	23,4	15,8	18,0	24,2
1984	12,6	23,1	18,5	20,0	22,7
1985	15,6	24,1	19,3	19,3	25,9
1986	18,9	26,1	20,5	18,7	25,2
1987	16,1	23,0	21,6	19,8	27,1
1988	15,4	22,7	20,1	18,9	24,5
1989	15,2	22,7	22,0	20,5	26,5
1990	15,7	20,4	24,3	22,4	27,2
1991	20,2	24,2	20,7	19,7	25,0
1992	20,7	23,8	23,4	20,8	28,9
1993	21,8	23,5	27,3	23,2	30,4
1994	21,2	n.d.	24,1	19,7	n.d.

FUENTE: MIDEPLAN, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Costa Rica, lo cual pone en evidencia una relación producto/capital deficiente.[6]

La productividad del trabajo, en cambio, sí se comportó satisfactoriamente. La producción por persona, en los años 1985-1992, creció en 27% y éste ha representado un factor esencial del desarrollo económico del país (USAID).

En el Cuadro 4.3, tomado de un estudio de Robles, puede observarse, en forma resumida, la contribución positiva del trabajo y del capital.

6. Nicholas Stern señala varias razones para explicar la baja productividad del capital en países pobres. Veáse "Public policy and the economics of development", Alfred Marshall Lecture, *European Economic Review*, abril 1991, pp. 241-271.

4.3. Fuentes de crecimiento económico promedios anuales por período, (porcentajes)

	Crecimiento de la PTF[a]	Contribución del capital	Contribución del trabajo
1980-1985	-2,8	1,9	1,4
1985-1990	0,6	1,9	2,2
1990-1995	1,5	1,9	1,3

a Productividad total de los factores

FUENTE: Robles, 1997

En resumen, según Robles (1998), la evidencia "...sugiere que el crecimiento de la productividad de la economía costarricense llegó a estancarse durante la etapa de la sustitución de importaciones y se ha regenerado durante la etapa actual de promoción de exportaciones". Mal podría, una vez más, afirmarse que el modelo LE perjudicó a la economía nacional.

B.- Acerca de la apertura

La apertura de la economía, en la década estudiada, aumentó de manera pronunciada. Las exportaciones de bienes y el turismo aumentaron sin cesar como proporción del PIB, según puede observarse en el Cuadro 4.4. La apertura (columna 4), medida como la proporción de las exportaciones, las importaciones y el turismo en el PIB, ha alcanzado 72%, lo cual representa un grado considerable. Este porcentaje resultaría aun bastante más elevado de haberse aplicado la metodología adecuada para calcular las cuentas de la balanza de pagos. En efecto, en Costa Rica se ha seguido la costumbre de incluir solamente el valor agregado de las exportaciones correspondientes a las actividades de la "maquila" y de las "zonas francas", en vez de incluir su valor bruto. De haberse aplicado la metodología del Manual de Balanza de Pagos del FMI (quinta edición), entonces el monto de las exportaciones y de las importaciones resultaría sustancialmente más elevado y, por ende, el grado de apertura de la economía costarricense mucho más pronunciado.

4.4. Apertura externa, 1980-1994
(porcentajes)

	X/PIB (1)	Turismo bruto /PIB (2)	(X+turismo bruto) /PIB (3)	(X+turismo bruto+M) /PIB (4)	(X no tradic.) /(X total) (5)	X en US $ /habitante (6)
1980	23,2	2,0	25,2	60,4	43,4	438
1981	33,5	3,1	36,6	73,3	42,4	428
1982	34,7	5,3	39,9	73,4	38,6	359
1983	28,3	4,2	32,5	64,5	39,7	350
1984	27,6	3,2	30,8	61,9	40,7	392
1985	25,0	3,0	28,1	57,3	39,4	369
1986	25,6	3,0	28,6	54,8	38,8	412
1987	25,7	3,0	28,8	59,4	44,7	415
1988	27,2	3,7	30,9	61,5	51,4	434
1989	27,3	3,9	31,2	64,2	54,9	480
1990	25,6	4,9	30,4	65,6	56,2	479
1991	28,6	6,0	34,7	68,3	52,8	515
1992	27,6	6,4	34,0	70,4	56,9	583
1993	26,8	7,7	34,5	73,1	57,5	617
1994	28,2	7,6	35,7	72,3	59,4	701

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

No solo el volumen de las exportaciones aumentó sino también su diversificación fue apreciable. Así, la importancia relativa de las exportaciones no tradicionales creció, como porcentaje de las exportaciones totales, hasta llegar a 59% en 1994 (columna 5, Cuadro 4.4). En el Cuadro 4.5 puede observarse, específicamente, la diversificación de las exportaciones de origen agropecuario. Ya en 1990 Fox afirmaba que "Costa Rica is one of several Caribbean Basin countries showing signs of emulating the success of the Asian Tigers... The exports include numerous manufactured products, as well as a variety of agricultural products...".

4.5. Composición de las exportaciones agropecuarias no tradicionales (miles de US $)

	1983	1988	1994
Melones	256	2.307	31.932
Piña	1.079	21.410	28.808
Flores	657	5.936	15.060
Otras plantas	2.708	7.914	10.672
Yuca	–	–	10.289
Chayote	1.498	1.359	6.621
Follaje	1	8	1.017
Gengibre	194	144	958
Papaya	11	15	438
Cacao	48	336	58
Mangos	4	7	49
Cardamomo	5	38	18
Cebollas	–	–	13
Bulbos y raicillas	–	19	6
Macadamia	–	–	6
Fresas	16	1.111	1
Tomates	–	–	–
Ajo	–	–	–
TOTAL	6.477	40.604	105.946

FUENTE: Horkan.

Las importaciones, como proporción de la oferta global (PIB + M-X), también han aumentado (Cuadro 4.6). Por lo tanto, los consumidores (bienes de consumo final) y los productores (bienes intermedios, materias primas y bienes de capital), han dispuesto, en el extranjero, de una mayor diversidad de fuentes de abastecimiento.

4.6. Importancia relativa de las importaciones, 1978-1994

	M/(PIB+X-M) (porcentajes) (1)	M/habitantes (US $) (2)
1978	36,0	548
1979	38,9	637
1980	40,1	667
1981	38,0	471
1982	33,0	346
1983	33,2	396
1984	32,1	441
1985	30,5	431
1986	26,4	422
1987	32,3	496
1988	31,7	489
1989	35,1	582
1990	38,9	658
1991	35,4	605
1992	39,9	768
1993	43,7	887
1994	39,8	908

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

La mayor apertura aumentó la "sensibilidad" pero no el grado de "volatilidad" de la economía costarricense. La "sensibilidad" se hizo más marcada porque las fluctuaciones externas repercuten en la actualidad, con mayor rapidez en la economía nacional. Sin embargo, esta mayor "sensibilidad" no ha implicado una mayor "volatilidad". En efecto, la "volatilidad" disminuyó a partir de 1984. Tal como lo han puesto de manifiesto Muñoz y Kikut "... se aprecia claramente un cambio en la volatilidad a partir del ciclo 7, que corresponde al año 1984, esto indica que los ciclos más recientes exhiben una menor volatilidad o amplitud, por lo que se puede hablar de dos períodos, antes y después de 1984. El segundo período coincide con la puesta en práctica de algunos ajustes estructurales, lo cual podría indicar que las autoridades económicas han logrado un comportamiento más estable de las variables macroeconómicas, permitiendo ajustes menos

severos en la economía....". Queda así claro cómo la mayor apertura de la economía y su inserción en los mercados internacionales, no solo no ha aumentado la volatilidad, sino, por el contrario, la ha disminuido (Cuadro 4.7).

4.7. Índice mensual de actividad económica promedio y desviación estándar de las desviaciones cíclicas

Ciclo No.	Promedio	Desviación estándar
1	-0,22	1,56
2	0,63	2,28
3	-0,75	1,32
4	0,83	1,88
5	-0,70	1,92
6	-0,90	2,51
7	-0,21	0,86
8	0,13	0,75
9	-0,09	0,90
10	0,15	0,53
11	0,01	0,72
12	-0,04	0,75
Muestra total	0,01	0,15

FUENTE: Muñoz y Kikut, Cuadro 7, p. 45.

C.- Acerca de la reacción de los empresarios

La reacción favorable de los empresarios es evidente. La evolución de la producción nacional, el aumento y la diversificación de las exportaciones y la expansión del turismo son el resultado del comportamiento positivo de los empresarios ante los retos y las oportunidades del modelo LE.

Los empresarios percibieron e interpretaron, de manera acertada, los dos mensajes que se les enviaban, a saber: *Primero,* el desmantelamiento paulatino, pero definido, del proteccionismo arancelario y *segundo*, las medidas tomadas con el propósito de paliar el sesgo antiexportador del modelo anterior. Cuando los empresarios se percataron de los cambios que pronto ocurrirían

en la rentabilidad relativa de sus inversiones (la disminución de las utilidades en ciertas actividades y el aumento en otras), no titubearon en desplazar sus factores de producción. Se arrollaron las mangas y procedieron a la reconversión de sus empresas, en la práctica sin ayuda del Estado: Redujeron al mínimo sus líneas de productos y especializaron la producción, fabricaron nuevos bienes, ampliaron sus plantas, modificaron la organización de sus empresas, incorporaron nuevas tecnologías, capacitaron el personal y buscaron nuevos mercados. No fue nada fácil. Resultó, por el contrario, una tarea harto difícil y compleja. Pero tuvieron éxito: No ocurrió la sucesión de quiebras tal como se había pronosticado. La producción y el empleo no cayeron, sino que por el contrario, aumentaron. La diversificación de las exportaciones agrícolas, agroindustriales, manufactureras y de servicios, es fiel reflejo de cómo los empresarios nacionales, sin pesimismo ni complejos de inferioridad, tomaron el toro por los cuernos e hicieron frente a la situación. Siempre queda mucho por hacer, el camino de la innovación y de la competencia no conoce fin, pero la parte ya recorrida del camino ha deparado un éxito importante al país.

Este comportamiento de los empresarios costarricenses no debería causar grandes sorpresas. Ya hace bastante, tanto Schultz como Bauer habían puesto en evidencia que campesinos muy pobres y con muy pocos conocimientos habían logrado, en diferentes continentes, reaccionar favorablemente ante nuevas oportunidades y nuevos incentivos.[7] Los empresarios costarricenses, de igual manera, ya se habían comportado de modo positivo frente al reto y las oportunidades del mercado común centroamericano, a partir de la década de los años 1960.

7. Schultz (1964) al referirse a un conjunto de agricultores muy pobres en Panajachel y en Punjab, afirma que él "... has long since achieved an essentially efficient allocation of factors at it disposal" (p. 50). Bauer (1991), por su parte, concluye: "The contention is thus invalid that entrepreneurial skills and attitudes are lacking in LDCs", (p. 191).

D.- Acerca de la distribución

El aumento de la producción nacional y la mayor apertura de la economía, ¿cómo incidieron en los niveles de vida de la población? Este tema se aborda en esta sección.

a) El empleo. Como consecuencia de la crisis de los años 1980 a 1982, el desempleo abierto había crecido estrepitosamente, al alcanzar el 9%. Este porcentaje era inusitado en Costa Rica. Pues bien, a principios de la década de los años 1990 la tasa de desempleo abierto ya había disminuido a menos del 4%. El volumen de empleo se expandió a tasas muy superiores a las de la población y de la población económicamente activa (PEA). Y como el volumen de empleo en el Sector Público aumentó muy poco, la expansión de las nuevas oportunidades de trabajo se llevó a cabo principalmente en el Sector Privado. Éste fue capaz de crear suficientes plazas de trabajo –rurales y urbanas– para: Absorber la expansión demográfica, disminuir la tasa de desempleo abierto y hacer frente a la inmigración de nicaragüenses. Además, la subutilización del factor trabajo disminuyó también en forma apreciable (Cuadro 4.8). Sin lugar a dudas, un resultado laudable. Gracias al nuevo modelo LE se expandieron rápidamente actividades una de cuyas características principales consiste en requerir cantidades apreciables de mano de obra. Tal el caso de la "maquila" en el sector manufacturero, la construcción y las exportaciones agrícolas no tradicionales, muchas de estas últimas ubicadas fuera de la Meseta Central.

   También ocurrió la reasignación esperada de la distribución del empleo: Éste se desplazó de las actividades de menor productividad como la agricultura tradicional, a las de mayor productividad como los servicios y la agricultura de exportación no tradicional. Así, en general, el sector de servicios y el de las exportaciones no tradicionales resultaron ser las actividades más dinámicas desde el punto de vista de la creación de nuevos empleos (Céspedes y Jiménez, 1995).

4.8. Desempleo y subutilización del trabajo, 1978-1994 (porcentajes)

Año	Tasa de desempleo abierto	Tasa de subutilización del trabajo[a]
1978	4,5	10,8
1979	4,9	12,5
1980	5,9	13,5
1981	8,8	17,4
1982	9,4	23,8
1983	9,0	19,9
1984	6,4	n.d.
1985	6,8	15,7
1986	6,2	14,3
1987	5,6	11,8
1988	5,5	11,9
1989	3,8	9,9
1990	4,6	10,7
1991	5,5	12,1
1992	4,1	10,5
1993	4,1	8,7
1994	4,2	10,1

a La subutilización del trabajo resultó de adicionar la tasa de desempleo abierto y la tasa de subempleo visible e invisible

FUENTE: Céspedes y Jiménez, 1994, cuadro 4.7, p. 73.

b) Los salarios. Desde 1986, los salarios reales, en el Sector Privado de la economía, recuperaron el nivel prevaleciente antes de la crisis de 1981-82. A partir de este año, los salarios reales, con ciertas variaciones anuales, no han disminuido, sino más bien han mostrado una leve tendencia a aumentar (Cuadro 4.9). Así, para Céspedes y Jiménez (1995) "... en el período 1982-1996 hay una tendencia al aumento de los salarios reales" y las características más significativas de la evolución de los salarios reales para estos autores son las siguientes:

- la tendencia al aumento de los salarios reales más elevada que la del PIB por habitante;

- el crecimiento más acelerado de los salarios reales en el Sector Privado que en el Sector Público;
- el aumento del salario real de las mujeres más rápido que el de los hombres;
- la reasignación del empleo: La agricultura –en donde los salarios son menores– pierde importancia mientras que los servicios, el comercio y los transportes –en donde los salarios son mayores– aumentan la suya (Céspedes y Jiménez, 1995).

4.9. Salarios y pobreza, 1980-1994

	Índice de salarios reales sector privado (100=180)	Familias pobres (porcentaje)	Remuneración de los empleados/PIB (porcentaje)
1980	100,0	20,8	49,5
1981	92,2	27,1	43,4
1982	77,2	48,1	39,1
1983	86,6	37,3	43,6
1984	93,7	30,3	45,0
1985	103,6	26,2	46,8
1986	105,6	24,6	45,7
1987	105,4	20,5	47,1
1988	102,5	20,9	47,6
1989	105,4	21,5	49,1
1990	107,4	19,8	50,6
1991	104,4	24,1	47,4
1992	107,3	21,4	47,4
1993	115,8	17,1	48,3
1994	n.d.	15,8	49,7

FUENTES: Céspedes y Jiménez, 1994, cuadro 4.2, p. 623; Céspedes y Jiménez, 1995, p.85. Banco Central de Costa Rica.

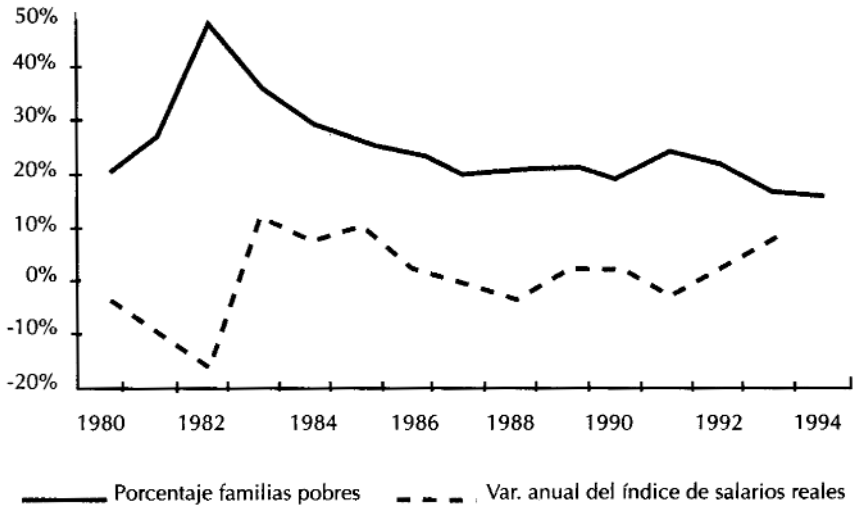
c) Los salarios y el PIB. Dada la expansión tan significativa del empleo y el comportamiento de los salarios reales, los trabajadores han logrado no solo mantener sino mejorar su participación relativa en el PIB. Así, entre el quinquenio de 1985 a 1989 y el de 1990 a 1994, dicha participación aumentó

en 1,5% al pasar de 47,2% a 48,7%. Esta proporción, claro está, no representa la participación real de los trabajadores en el PIB, pues se refiere solo a las remuneraciones por concepto de sueldos y salarios en dinero o en especie, así como la contribución pagada o imputada de los asalariados a los sistemas de seguridad social. En otras palabras, no incluye los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, los cuales revisten gran importancia en el caso de las actividades agropecuarias y del sector informal.

d) La pobreza. A partir de 1982 y también de 1994, según Céspedes y Jiménez (1995), se muestra una clara tendencia a la disminución del porcentaje de las familias pobres en el país, como puede observarse en el Gráfico 4.1. Este hecho ha llamado la atención de no pocos investigadores. Bien vale la pena referirse a algunas de sus afirmaciones. Morley indica: ”What is not common is the record of Costa Rica's recovery after 1982" (p. 135) ... "what is striking about the Costa Rican case is the rapidity with which the poverty level returned to its precrisis level..." (p. 137). Luego el autor afirma "...recovery was particulary helpful to those at the very botton of the poverty population.... by any measure the benefits of the recovery reached the poor" (p. 138), "... poverty unambiguously decreased regardless of how the different parts of the distribution are weighted or where the poverty line is set" (p. 138). Para concluir "... by 1989 rural poverty was cut by almost two-thirds..." (p. 142) y "... poverty reduction took place among agricultural workers, the unemployed, and the inactives".

Zuvekas, por su parte, indica que "... data on the incidence of poverty constitute additional evidence that the status of the poor improved during the period of structural adjustment....”. E indica que de acuerdo con "...seven measures of the incidence of poverty in Costa Rica during the 1980's, all but one show a reduction –usually significant –during the structural adjustment period" (p. 7).

4.1. Salarios reales del sector privado y porcentaje de hogares pobres, 1980-1994



FUENTE: CCSS y DGEC.

Con la información recopilada y la demás evidencia disponible, no podría afirmarse que la pobreza, en general, haya aumentado, tampoco ninguna de sus tres categorías: Ni la pobreza "estructural", consecuencia del grado de subdesarrollo del país, ni la pobreza "coyuntural", relacionada con las fluctuaciones cíclicas de la economía, ni la pobreza "nueva", consecuencia del cambio del modelo GPP al modelo LE.

e) La distribución del ingreso. En su obra ya citada, Céspedes y Jiménez (1995) se abocan a estudiar la distribución del ingreso (pp. 100-104). Para estos autores las conclusiones son nítidas a pesar de la complejidad del tema:

i.- "Los datos indican que a finales del período 1977-1988 la distribución fue menos desigual" (p. 101).

ii.- "...la distribución del ingreso, al finalizar la década de los ochentas o al iniciarse la década de los noventas, era menos desigual que unos diez años atrás, según se

concluye de los datos de Psacharopoulos y de CEPAL" (p. 103).

iii.- "...con la recuperación de la economía, la distribución del ingreso previa a la crisis de principios de los ochentas, se mantuvo igual o disminuyó levemente. Los datos conocidos no muestran que haya habido un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso. Si a este resultado se agrega la tendencia observada de un aumento en los salarios reales, del PIB per cápita y del empleo, se tienen elementos concordantes con los resultados de una reducción en la pobreza en los años posteriores a la crisis" (p. 104).

Investigadores extranjeros son del mismo criterio. Así, un poco a regañadientes, Berry acepta "...The best guess at this time is that the post –1986 reform had no significant or lasting negative impact on the level of inequality in Costa Rica" (p. 30). En efecto, "...Costa Rica appears to be the only Latin American country to undertake significant market-friendly reforms without suffering a large widening of income defferentials..." (p. 29). Y al plantear el autor que las políticas de ajuste estructural han tenido efectos negativos para la distribución del ingreso en los países de América Latina indica "... the only probable exception to this generalization is Costa Rica..." (p. 31). Por su parte, Fiszbein y Psacharopoulos incluyen en su estudio información según la cual los tres deciles más pobres de la población costarricense mejoraron su situación entre 1981 y 1989, al aumentar su participación en la distribución del ingreso de 6,1 a 9,6%. El coeficiente de Gini, calculado en varios estudios, evolucionó favorablemente, como puede constatarse en el Cuadro 4.10.

Para finalizar es pertinente transcribir la opinión de Bulmer-Thomas cuando fue entrevistado recientemente ante la pregunta de sí las reformas del modelo LE llevarían a empobrecer a la población, su respuesta no se hizo esperar "...Costa Rica has had a reducction in poverty and an improvement in income distribution" (Bulmer-Thomas, 1996).

4.10. Coeficiente de Gini

	Céspedes y Jiménez	Zuvekas	Banco Mundial	Fiszbein Psacharopoulus
1977	0,42 a	0,42	0,42	
1980	0,45 e			
1981	0,475 b			0,451
1983	0,42 a	0,42	0,42	
1986	0,42 a	0,42	0,42	
1988	0,36 a			
1988	0,355 c			
1988			0,40	
1988	0,446 d			
1989	0,46 b			0,41
1990	0,43 e			
1992	0,358 c			
1992	0,438 d			
1994			0,39	

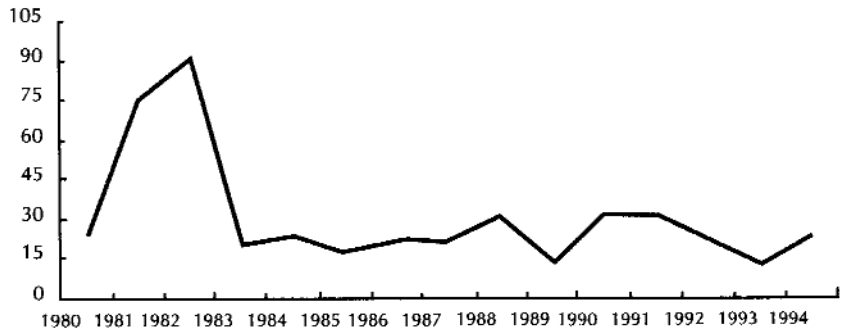
a comparables entre sí; b comparables entre sí; c comparables entre sí; d comparables entre sí; y e comparables entre sí.

FUENTES: Céspedes y Jiménez, 1995; Zuvekas, 1992; Banco Mundial, 1997; Céspedes, 1998 y Fiszbein y Psacharopoulus, 1995.

No es de extrañar, entonces, que el comportamiento del índice de Okun (inflación más desempleo), tal como se observa en el Gráfico 4.2, no ha tendido a desmejorarse en el curso del período 1982-1994.

Otro de los argumentos escuchados con cierta frecuencia, se refiere al ocaso de la llamada clase media como uno de los resultados más preocupantes de la aplicación del modelo LE. Este nuevo modelo perjudica no sólo a los grupos de más bajos ingresos –cosa que no ha acontecido según se indicó anteriormente– sino también a los de ingresos medios. Según esta crítica, los grupos de altos ingresos se verían beneficiados a expensas de los otros dos grupos. Como no se ha podido demostrar que los pobres se han empobrecido aun más debido al modelo LE, entonces se pasa al segundo campo de batalla, a saber: La clase media sí está en vías de extinción. La "gran perdedora" es esta clase. Ella está condenada a "desaparecer". La polarización terminará por "hundir a la clase media" (*La República*, 13 de mayo de 1996, p. 4a).

4.2. Indicador de inflación más desempleo abierto, 1981-1994
(porcentajes)



FUENTE: Banco Central y DGEC.

Los resultados de diversas investigaciones no apuntan, empero, en esta dirección, tal como se señala a continuación.

1. De acuerdo con el estudio de Vega, Castro y Gutiérrez (p. 12) la clase media, entre 1987 y 1994, en vez de disminuir aumentó al pasar de 24,5% del total de familias, al 29,1% en el último de esos años. Es más, en forma paralela, la clase baja se redujo, lo cual sugiere cierta transferencia de la clase baja a la media.

2. El trabajo de Castro llega a conclusiones importantes sobre este tema que bien vale la pena reproducir:

   - "Los estratos intermedios, en la estructura ocupacional, no han sufrido ningún tipo de reducción, como consecuencia de los cambios en el estilo de desarrollo, a partir de los años 1980 y mantienen la importancia relativa que alcanzaron durante el período reformista anterior (1948-1979)" (p. 36).

   - "...el período de estabilización económica (1983-1986) permitió rápidamente volver a los niveles de pre-crisis, en cuanto al tamaño de los sectores medios" (p. 38).

- "El índice de la evolución del ingreso medio por deciles, muestra que para los tres deciles más bajos mejoró significativamente su ingreso, mientras que los deciles medios se mantuvieron relativamente estables, con incrementos del quinto al noveno decil..." (p. 45).

3. Es de esperar cierto grado de debilitamiento de algunos grupos de la clase media, en especial aquellos relacionados estrechamente con los sectores burocráticos del Sector Público y esto como resultado de la aplicación del modelo LE. Lo anterior es consecuencia del fin de la alianza política básica del modelo GPP, entre los grupos empresariales favorecidos por el proteccionismo arancelario y los grupos burocráticos fortalecidos por la expansión del Estado. En esto consiste el tan cacareado "pacto social" de la época del modelo GPP. La apertura rompe esta alianza al verse los empresarios obligados a competir. El Estado ni puede continuar aumentando el empleo público, ni mejorar las remuneraciones reales de la burocracia estatal financiadas mediante la exacción de los consumidores, incluidos los más pobres. Por el contrario, otros grupos de la clase media mejoraron su situación. En efecto, el modelo LE aumentó las oportunidades de empleo de la clase media (ingenieros, administradores, técnicos en computación, mercadeo y finanzas) en las empresas en crecimiento, sobre todo en las actividades de exportación, turismo y finanzas. Por tanto, así, como pueden aparecer "nuevos pobres", algunos "viejos" pobres pueden dejar de serlo. La movilidad social –ascenso de unos, descenso de otros– es un proceso oscilatorio continuo alrededor de una tendencia creciente de los niveles de vida de la población en general. Desaparecen ciertos canales tradicionales de movilidad social y, simultáneamente, aparecen otros nuevos.

En conclusión no hay elementos de juicio para afirmar que la clase media haya salido perjudicada como consecuencia de la aplicación del modelo LE.[8] Igualmente, con los datos y la evidencia disponible no puede afirmarse que la aplicación de las medidas del modelo LE haya ocasionado el empobrecimiento del país y menos aun haya empeorado la situación de los trabajadores o el nivel de vida de los grupos de menores ingresos de la población.

E.- Acerca del nivel de vida

A pesar del aumento de los salarios reales y de la multiplicación de las oportunidades de empleo, a pesar de la reducción del porcentaje de hogares pobres y del mejoramiento en la distribución del ingreso, a pesar de todo ello, es posible no obstante que la vida cotidiana de los ciudadanos, desde ciertos puntos de vista, haya empeorado. Por ello seguidamente, se examinan algunos temas relacionados con el nivel de vida de la población.

a) Los indicadores sobre la calidad de vida. En el período bajo estudio, los principales indicadores sociales no desmejoraron, sino que por el contrario, continuaron mejorando, tal como puede apreciarse en el Cuadro 4.11.

   No es de sorprender, por lo tanto, la posición destacada de Costa Rica, año tras año, al calcular el Indice de Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

8. El estudio de Carlos Sojo no ayuda para analizar la evolución de la clase media, por cuanto su investigación se centra en la pobreza recurrente (los que "no están por encima o por debajo de la línea de pobreza; son los de en medio", p. 70). Sin embargo, Sojo no indica ni cuán representativa es la muestra de hogares entrevistados, ni examina tampoco el caso de los de en medio cuya situación ha mejorado, y así poder comparar a éstos con quienes se han empobrecido circunstancialmente.

4.11. Indicadores sobre calidad de vida

	1980	1985	1990	1995
Esperanza de vida al nacer (años)	73,5	74,7	75,2	75,6
Tasa de mortalidad general (por mil)	4,1	4,0	3,8	4,2
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	19,1	17,6	14,8	13,2
Nacimientos con asistencia médica (%)	91,5	94,7	95,2	97,7
Población cubierta por REM [a] (%)	75,7	81,3	82,0	86,4
Niños con desnutrición [b] (%)	9,0	6,3	n.d.	5,1
Población con agua potable (%)	n.d.	96,1	98,9	98,5
Años promedio de educación [c]	n.d.	5,9	6,4	6,8
PEA con educación universitaria (%)	n.d.	11,2	11,8	14,8

a Régimen de Enfermedad y Maternidad, CCSS.
b Niños menores de 6 años con desnutrición severa o moderada.
c Población de 25 años o más.

FUENTE: Sauma y Garnier.

b) Las patologías sociales. Casi a diario los medios de comunicación traen noticias desgarradoras sobre la proliferación de las patologías sociales (prostitución, alcoholismo, drogadicción, mendicidad, niñez abandonada), así como también sobre actos de violencia (abusos contra las mujeres y los niños), de delincuencia y de corrupción. Las malas costumbres y la criminalidad, no hay duda, tienden a aumentar. Cabe, empero, preguntarse si este fenómeno puede atribuirse acaso a la aplicación del modelo LE. O si, por el contrario, dicha desgracia responde más bien a una pauta generalizada en todos los países, irrespectivamente del sistema económico en vigencia. Al respecto es necesario reiterar una vez más algo que debería ser de perogrullo, pero olvidado con mucha frecuencia: El modelo LE no es ni la causa de todos y de cada uno de los males, ni tampoco es la panacea de todas las dolencias humanas y de todos los problemas nacionales. El modelo LE consiste, tan solo, en un procedimiento para hacer las cosas mejor de lo que las hacen otros modelos económicos alternativos como el de la economía planificada y el del GPP. Juzgar a la ligera o crear expectativas desmedidas no contribuye en nada a explicar la evolución de los fenómenos económicos y sociales.

No deben ponerse en tela de duda los evidentes problemas relacionados con la pobreza y las desigualdades existentes en la actualidad. Quienes critican el modelo LE tratan de achacarle la responsabilidad de muchos de ellos.[9] Sin embargo, estos autores no han logrado establecer ninguna relación causal entre la aplicación del modelo LE –el proceso de ajuste estructural y de apertura de la economía– y el surgimiento o empeoramiento de este tipo de problemas. Debe reiterarse, una vez más, la existencia de situaciones económico-sociales deplorables en algunos aspectos y del largo camino aun por recorrer. Pero estos problemas no se han debido a la aplicación del modelo LE. Si todavía existieran dudas, vale mencionar el estudio reciente del Banco Mundial (1997), sobre las necesidades de los pobres en Costa Rica. Es pertinente señalar algunas de las principales conclusiones:

1. "Costa Rica has had notable success in reducing poverty and improving social welfare of its population" (p. 2).

2. De 1981-1982 a 1994 "...poverty declined steadily..." (p. 2).

3. "The country's success in carring out a process of structural transformation while continuing to advance in the fight against poverty... The structural adjustment process iniciated in the mid –1980s has succeeded in reorienting the development strategy toward export– and private –sector– led growth..." (p. 2).

F.- Acerca de la estabilidad

Es necesario ahora examinar la evolución de la economía desde el punto de vista de la estabilidad de los principales indicadores macroeconómicos e indagar su comportamiento durante el período estudiado.

9. Para nuestra un botón, véase el artículo de Jorge Arturo Chaves, "El costo social de las políticas de ajuste estructural", *Economía y Sociedad*, Vol. 1, No. 2, setiembre-diciembre, 1996, pp. 149-151.

a) El déficit de las finanzas públicas. En el período 1984-1994 el déficit de las finanzas públicas ha representado un verdadero quebradero de cabeza para el país. El Gobierno Central ha sido la causa principal del desequilibrio de las finanzas públicas. Ésto no tanto por una insuficiencia de los ingresos: Éstos, como porcentaje del PIB, no han disminuido a pesar de la rebaja apreciable de los impuestos de aduana, ya que el aumento del volumen de importaciones ha compensado la desgravación arancelaria. Además, el impuesto sobre las ventas ha experimentado un incremento importante. A la par del déficit del Gobierno Central debe señalarse el déficit anual persistente del Banco Central, equivalente a aproximadamente el 2% del PIB.

   El problema fiscal se ha originado más bien por el lado del gasto: La Asamblea Legislativa, antes de aumentar los impuestos para cubrir los gastos (incluido el déficit del Banco Central), ha preferido proceder a financiar el déficit fiscal mediante la emisión de bonos, año tras año. De esta manera, si bien el déficit fiscal no ha sido un problema que se haya salido de cauce, se ha ido acumulando en el transcurso del tiempo. Faltó previsión. La deuda pública interna fue creciendo, al principio lentamente y luego de manera muy rápida. Así, ella ha llegado a transformarse en uno de los problemas más acuciantes de la economía nacional. Sin embargo, esta evolución no puede achacarse al modelo LE, sino, por el contrario, a la falta de disciplina fiscal que este mismo modelo postula y pregona.

b) El déficit de la balanza comercial, de la cuenta corriente y de la cuenta de capital. La apertura comercial ha permitido al país exportar mucho más y, a la vez, importar mucho más. Costa Rica se ha integrado de manera mucho más cabal a la economía internacional. Como puede observarse en el Cuadro 4.12, el déficit de la cuenta comercial y el de la cuenta corriente han evolucionado dentro de límites aceptables. No ha ocurrido la debacle anunciada: El país no podría competir con los productos extranjeros, por ello las

exportaciones disminuirían y las importaciones crecerían, con el consiguiente desequilibrio de las cuentas externas. No se dieron cuenta, los críticos del modelo LE y de la apertura, que en el mediano plazo, la única manera de poder pagar las importaciones, es mediante el producto de la venta de exportaciones. Si no se exporta no puede importarse.

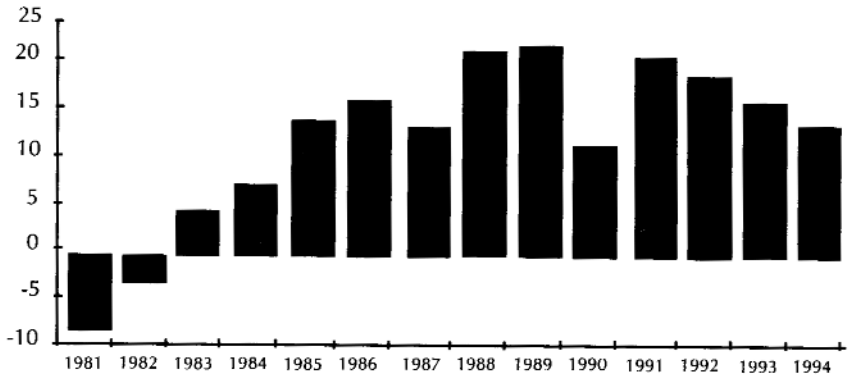
4.12. Déficit del sector externo, 1978-1994
(porcentajes)

	Déficit cuenta corriente/PIB (1)	Déficit cuenta comercial/PIB (2)
1978	10,3	8,5
1979	13,8	11,4
1980	15,4	12,1
1981	13,6	3,3
1982	11,8	-1,2
1983	9,2	3,7
1984	4,2	4,2
1985	3,3	5,1
1986	1,8	1,4
1987	5,7	5,9
1988	3,9	4,8
1989	8,0	7,2
1990	7,5	11,1
1991	1,3	6,7
1992	5,5	0,4
1993	8,2	0,5
1994	2,8	0,1

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

El país ha logrado ingresos de capital de diverso tipo: Préstamos oficiales, inversiones directas extranjeras, donaciones y otros movimientos de capital, por cuantía suficiente para cubrir el déficit de la balanza comercial, pagar su deuda externa y aun reconstituir sus reservas monetarias internacionales (Gráfico 4.3).

4.3. Semanas de importación financiadas con las reservas monetarias internacionales



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

c) La inflación y el tipo de cambio. El ritmo de la inflación no ha sido satisfactorio en los años 1984-1994. Se ha mantenido a niveles mucho superiores a los internacionales. El tipo de cambio –gracias al sistema de minidevaluaciones– ha guardado una estrecha relación con la inflación, a fin de mantener el tipo de cambio real. El objetivo ha consistido en evitar subsidiar las importaciones (subdevaluación) o a las exportaciones (sobredevaluación). Por ello, el ritmo de la devaluación nominal ha guardado una estrecha relación con la inflación.

Ahora bien, el comportamiento de la inflación, del tipo de cambio nominal y la brecha entre la tasa de interés real nacional e internacional, ponen en evidencia la existencia de desequilibrios macroeconómicos subyacentes en el sistema económico. No podría argüirse que el origen de estos se debe a la inflación originada por los costos (indización de salarios, control de precios y de tarifas de servicios públicos). Ciertamente, este tipo de inflación no hubiera podido persistir si la hoguera de la demanda interna no hubiera sido atizada por decisiones desafortunadas relacionadas con el déficit de las finanzas públicas y la conducción de la

política monetaria. Pero aquí se pone de manifiesto, una vez más, la falta de aplicación adecuada del modelo LE y no lo contrario.

d) La deuda externa. Una de las peores herencias de la crisis de los años 1980-1982 fue la deuda externa exageradamente elevada. Esta alcanzó niveles inmanejables para el país y llegó a representar uno de los más serios obstáculos para el desarrollo económico. Buena parte de la década de los años 1980 se dedicó a buscar solución a este problema. Se logró, en primer lugar, limitar el pago por concepto de intereses a un porcentaje del PIB muy inferior al que hubiera correspondido de acuerdo con los términos contractuales de la deuda. Luego, a finales de 1989 y a principios de 1990, se procedió a la recompra de la mayor parte de la deuda externa con los bancos comerciales. A partir de entonces, la deuda externa ha dejado de representar un problema importante para la economía nacional. Ahora bien, –y este es el punto importante– el origen de este tremendo mal se originó, precisamente, en una política monetaria y cambiaria desafortunada, contraria a las medidas propias del al modelo LE. Fue la ausencia de este modelo, no su vigencia, la causa del problema.

Conclusión

La información disponible sobre la evolución de la economía del país pone en evidencia resultados relativamente satisfactorios. El ataque y la oposición al modelo LE, en vista de sus hipotéticas consecuencias nefastas para la sociedad y la economía –verdadera antesala del averno–, no tienen sustento. Los tan cacareados perjuicios del nuevo modelo LE –pregonados a los cuatro vientos por doquier– no se han dado, al menos en el caso de Costa Rica. La situación no solo no empeoró sino que mejoró.

Rebatido dicho argumento, quienes atacan al modelo LE pueden aun sacar otra carta de la manga y argumentar que si bien los resultados fueron razonablemente satisfactorios, éstos

hubieran podido ser mucho mejores de no haberse adoptado las medidas del modelo LE. Si bien la economía costarricense progresó bastante bien en la década de 1984 a 1994, lo hubiera hecho a un paso todavía más acelerado y firme de no haberse aplicado el modelo LE. Sin duda, la contraréplica a este planteamiento no se haría esperar. La evolución de la economía pudo haber resultado todavía mejor y se hubieran logrado mayores beneficios, de haberse podido aplicar el modelo LE a cabalidad y no tan solo a "medias". La persistencia de importantes elementos del modelo GPP obstaculizó el funcionamiento del modelo LE. De haberse aplicado este modelo de manera completa, entonces los resultados hubieran sido, sin duda, mucho más favorables para la población en general y en especial para los grupos de menores ingresos.

En ninguno de los tres ámbitos –producción, distribución, estabilidad– ha ocurrido la catástrofe que se vaticinaba como resultado de la aplicación del nuevo modelo LE. Por el contrario, se observa un mejoramiento razonable. ¿Por qué ocurrió esto así en Costa Rica cuando en muchos otros países no pereciera haber sucedido lo mismo? ¿Cómo pudo lograrlo Costa Rica? Este es el tema, del próximo capítulo.

QUINTO

EL PEREGRINAJE

¿Cómo se hizo?
¿Qué se aprendió?

Prudentes como serpientes y sencillos como palomas,

Mateo 10-16.

Theory is quite rightly never sufficient to persuade the sceptical,

Deepak Lal,
The Poverty of Development Economics.

Las metas específicas mencionadas en el Capítulo III se alcanzaron adecuadamente y la evolución de las principales variables de la economía, analizada en el Capítulo IV, fue satisfactoria. Además, el país ha alcanzado otros logros significativos en el período estudiado. Es conveniente referirse a estos últimos, al comienzo de este capítulo, para establecer un marco de referencia.

- El índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas ubica al país en un lugar privilegiado, cuando se le compara con el de países de un grado de ingreso semejante (United Nations Development Program).

- El índice de libertad económica, calculado para ciento tres países, coloca al país en una de las mejores posiciones (The Economist, 1996b).

- El desarrollo político, institucional y económico, éste resulta ser más elevado que el de la gran mayoría de los países vecinos y de la gran mayoría de los países en vías de desarrollo.

Debe apuntarse –y esto es de suma importancia– que estos logros se han alcanzado sin menoscabar los derechos humanos, sin aventuras ni dictaduras de ningún tipo (Castro, Allende,

Pinochet). Así, el proceso de cambio social se ha llevado a cabo sin violentar las libertades fundamentales. No hay desaparecidos, ni torturados. Ningún costarricense se ha visto obligado a emigrar debido a la persecución política, racial, cultural o de cualquier otra índole. Se pudo absorber, sin mayores perturbaciones, una gran inmigración equivalente, aproximadamente, al diez por ciento de la población en un período muy corto, en la década de los años 1980. La violencia civil y la turbulencia social han sido extrañas a la vida nacional. El proceso de cambio social ha procedido en paz, lo cual no ha acontecido así, en la mayoría de los casos, en otras latitudes.

¿Representa Costa Rica un caso especial o excepcional? ¿Ha sido Costa Rica diferente? ¿Cuál ha sido la diferencia? ¿Cómo pudo Costa Rica armar el rompecabezas del proceso de cambio social –progreso social, desarrollo económico, estabilidad política– preservando, al mismo tiempo, la paz, la democracia y los derechos humanos? ¿Cómo lo logró Costa Rica?

En este capítulo se analizan los factores más significativos y los elementos más sobresalientes para ayudar a dar respuesta a estas preguntas. A continuación se procede a su enumeración.

PRIMER ELEMENTO: Percibir la realidad

La crisis de 1981-1982 planteaba como tarea inmediata percibir la realidad en toda su magnitud. Era indispensable hacer de tripas corazón y aceptar esta realidad tal cual, por dura que fuera. Se trataba de darse cuenta cabalmente de cuáles eran las cartas en la mano y no ilusionarse con la baraja que se hubiera deseado recibir. Era indispensable determinar, con precisión, el escenario en el cual se estaba forzado a actuar.

Este escenario estaba conformado por dos elementos principales. De una parte, la crisis económica profunda y generalizada que padecía el país, cuyas consecuencias sociales –reducción de salarios reales, incremento del desempleo y aumento de la pobreza– eran palpables y lamentables. De otra parte, la crisis

externa. Centroamérica, incluida Costa Rica, había llegado a formar parte del ajedrez de las grandes potencias internacionales. Los peligros para el país, debido a ambas crisis, eran muy claros y, además, inminentes: *Primero*, la posibilidad de la convulsión social y la violencia ciudadana como consecuencia de la situación económica calamitosa y *segundo*, la amenaza de verse involucrado directamente en los conflictos cívico-militares de la región centroamericana, peligro este acrecentado por la presencia, en suelo patrio, de ciertos grupos ideológicos y políticos que propiciaban abiertamente la adopción del sistema político-económico del sandinismo en Costa Rica. A continuación se ahonda en ambos elementos.

1. A mediados de 1982 el país sufrió, simultáneamente, dos descalabros económicos de muy diferente naturaleza. Uno se debía a causas de naturaleza estructural; éste consistía en un problema de largo aliento: El agotamiento del modelo GPP. El otro era de carácter coyuntural: La política económica equivocada puesta en práctica al comienzo de la década de los años ochentas. Es necesario precisar las características y alcances de ambos problemas para percibir al menos los rasgos principales de la situación prevaleciente en aquellos años.

    a) El agotamiento del modelo GPP se había puesto de manifiesto paulatinamente en la década de los años setentas (González-Vega). El modelo había recibido, un tanto *in extremis*, una buena dosis de oxígeno gracias al aumento de los precios internacionales del café durante la Administración Oduber. Pero el destino del modelo estaba ya sellado. La suerte había sido echada. Ante el embate de la segunda alza de los precios internacionales del petróleo, el modelo no resistió, colapsó y se derrumbó. Varias razones deben apuntarse:

        i.- El tamaño del mercado local, incluido para estos efectos el centroamericano también, resultaba

demasiado pequeño para permitir el desarrollo económico en el mediano plazo. Sin duda, un mercado, en aquella época, de veinte millones de centroamericanos con un ingreso anual por habitante de bastante menos del millar de dólares, representaba un mercado de dimensión insuficiente. Así, el tamaño del mercado se había transformado en una camisa de fuerza. El proteccionismo arancelario representaba un serio obstáculo para el desarrollo económico de Costa Rica y de la región centroamericana en su conjunto.

ii.- El modelo GPP había propiciado la formación de poderosos grupos de presión. Estos habían tomado, literalmente, el Estado por asalto. Lo habían instrumentalizado: En vez de velar por los intereses generales de la sociedad, el Estado orientaba su acción más y más a ampliar y fortalecer los intereses de determinados grupos de presión. El Estado se dedicó a crear rentas y a distribuirlas entre estos grupos. Las limitaciones y deficiencias del modelo GPP se ponían cada día en mayor evidencia.

iii.- El modelo GPP trajo consigo un sobredimensionamiento del Estado. La hipertrofia del Sector Público fue notoria. La tendencia a la inestabilidad fue cada vez más marcada por cuanto el presupuesto de la república, la política del Banco Central (crédito, tasas de interés, tipo de cambio) y la de las instituciones públicas (tarifas de servicios públicos, precios de sustentación, aranceles aduaneros, precios de hidrocarburos, fijación de salarios, inversiones de CODESA), todo se utilizaba con el propósito de otorgar subsidios y de conceder privilegios. De esta manera, se favorecía a determinados grupos de

presión empresariales, laborales, burocráticos y políticos.[1] La mística original de la década de los años 1940 se perdió. Los grupos políticos no pudieron generar el remplazo de la primera camada de funcionarios públicos. El vacío creado fue llenado paulatinamente por el paternalismo estatal, la ineficiencia y, al final, por la corrupción. En expresión feliz de Alberto Cañas, la gradería de sol invadió la cancha. El modelo GPP cavó su propia fosa. No ofrecía buenas perspectivas para el desarrollo del país ni desde el punto de vista del crecimiento, ni desde el de la equidad. De ahí la necesidad de un golpe de timón para modificar el rumbo, es decir, para cambiar de modelo.

b) La política económica del período 1979-1981, para hacer frente a la situación planteada por el aumento inusitado de los precios del petróleo en los mercados internacionales, fue desacertada. Ella desembocó en una crisis amplia y profunda, cuyas características cuantitativas ya fueron mencionadas en el capítulo primero de esta obra. Valga recordar que la crisis no solo era económica (disminución de la producción, inflación acelerada, devaluación galopante y endeudamiento externo excesivo), sino también social (desempleo

1. Es importante señalar que en un inicio algunas de las intervenciones del Estado se justificaban –nacionalización bancaria, electrificación (ICE), precios de sustentación (CNP)– para romper cuellos de botella y monopolios privados típicos de economías muy pequeñas y poco integradas. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, no pocas de estas intervenciones, al cumplir su cometido, dejan de justificarse por más tiempo. Esto por dos motivos: Primero, conforme la economía crece y los mercados internos se articulan mejor, los cuellos de botella disminuyen, la competencia aumenta y, entonces, la intervención es menos necesaria; segundo, el costo social de la intervención estatal aumenta conforme pasa el tiempo debido, a la burocratización y politización creciente de los programas, los cuales poco a poco se transforman en fuente de rentas para explotar a los consumidores. Llega así el momento de descontinuar muchos de los programas iniciales no porque fracasaran sino porque ya habían cumplido su cometido o bien porque se habían desnaturalizado y descarriado.

creciente, disminución de salarios reales y aumento de la pobreza). La economía y la sociedad se encontraban en un verdadero marasmo. El desconcierto y la desazón se habían apoderado de los agentes económicos; además cundía una incertidumbre generaliza. Por ello, el consenso nacional fue claro en cuanto a la necesidad impostergable de tomar las decisiones y adoptar las medidas necesarias para superar la crisis. Así, todos –trabajadores, empresarios, políticos y burócratas– aunaron sus esfuerzos. Se empeñaron en actuar con urgencia. Aceptaron los sacrificios ineludibles para superar la situación imperante.

2. El otro elemento básico lo constituía el hecho de haber pasado Centroamérica a formar parte del ajedrez de las grandes potencias internacionales. La antigua URSS, a través de Cuba, sostenía, apoyaba y alentaba el régimen sandinista de Managua y a los movimientos guerrilleros de El Salvador y de Guatemala. Estados Unidos, por su parte, fortalecía a los contrincantes: Los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los movimientos antisandinistas en Nicaragua. Además, había fuerzas armadas estadounidenses acantonadas en el norte del territorio hondureño y estancionadas en la zona del canal de Panamá.

   El peligro para Costa Rica era obvio al poder verse envuelta, con relativa facilidad, de manera directa, en las luchas cívicas y los conflictos militares de la región centroamericana. Dos circunstancias empeoraban la situación, ya de por sí muy compleja. De una parte, algunas cabezas calientes alentaban la intervención de las fuerzas sandinistas en el país con el propósito de dar un pretexto a la intervención militar directa de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, tanto desde el norte como desde el sur. De otra parte, otras cabezas, no menos calientes, propiciaban la intervención de los sandinistas en Costa Rica con el fin de instaurar en el país un régimen basado en las ideas imperantes en Managua. Se trataba, ni más ni menos, de cambiar el sistema

político (democracia), institucional (estado de legalidad) y económico (modelo GPP), vigente en Costa Rica, por el modelo político-económico sandinista, elaborado en Moscú y tropicalizado en La Habana.

Fue así como la conjunción de ambas crisis –la económica (el agotamiento del modelo GPP y la política económica desacertada) y la política (la amenaza exterior)– creó las condiciones propicias para modificar el escenario. Las voces del cambio no se hicieron esperar (ANFE). Todo apuntaba en esa dirección. Las condiciones propicias para proceder a una modificación significativa de la situación fueron entonces varias:

EN PRIMER LUGAR, la situación interna, ocasionada por la doble crisis económica, facilitó el consenso nacional necesario para promover el cambio.

EN SEGUNDO LUGAR, el mandato dado al Presidente Monge Alvarez, en las elecciones de febrero de 1992, fue claro y tajante, suficiente para tomar la iniciativa.

EN TERCER LUGAR, los factores externos tanto los favorables (ideas, recursos, apoyo financiero), así como los adversos (sandinismo), propiciaron también el cambio.

EN CUARTO LUGAR, las condiciones previas inmediatas fueron, asimismo, un elemento positivo para tomar las decisiones. Algunas de estas condiciones previas deben recordarse.

- Condiciones demográficas favorables.
- Ausencia de conflictos étnicos.
- Grado de apertura apreciable de la economía gracias a la actividad cafetalera, a pesar de la política industrial basada en la sustitución de importaciones.
- La estabilidad de precios había sido una característica importante durante muchos años. Por ello la población no sabía como comportarse en circunstancias altamente inflacionarias.

Los agentes económicos estaban por ello decididos a tomar, cuanto antes, las medidas requeridas para corregir este mal.

- La población había alcanzado cierto nivel de ingreso de manera que si bien las dos crisis ocasionaron un empobrecimiento general, la miseria no aumentó en gran escala gracias a las reservas existentes. Esto permitió evitar llegar a situaciones explosivas de convulsión social y política, lo cual hubiera dificultado, sin duda aun más, la solución de la crisis.

- Antes de la crisis económica no existía una situación de desempleo masivo. Así, el desempleo pudo aumentar sin causar una revuelta social. Se dieron de hecho dos válvulas de escape: La economía informal y la emigración de los desempleados urbanos a las zonas rurales.

- Finalmente, la sociedad costarricense nunca ha estado acostumbrada a la violencia cívica. Más bien, la tradición nacional privilegia el diálogo, la negociación y la concertación. Esto ayudó a aceptar ciertos sacrificios sin generar conmociones de carácter social.

Los efectos de las dos crisis económicas y la amenaza externa fueron los detonadores del cambio. Sin ellos difícilmente se hubieran presentado las condiciones propicias para el cambio y la disposición general de los agentes económicos de aceptar sacrificios adicionales y de asumir nuevos riesgos. A mediados de 1982 se dieron las condiciones psico-sociales y políticas para avanzar en la dirección del cambio. Los dos peligros inminentes eran palpables. De una parte, la posible convulsión popular debido a la crisis económica y de otra, la posible intervención desde el exterior. Ambos peligros, el interno y el externo, representaban gravísimas amenazas para la democracia, para la paz y para el nivel de vida de la población. Poner manos a la obra era urgente. Las tareas eran numerosas y complejas. Las medidas eran de difícil aplicación.

SEGUNDO ELEMENTO: Determinar el camino a seguir

Una vez percibida la realidad, por descarnada que fuera, se procedió al paso siguiente. La segunda tarea consistió en determinar el camino a seguir. ¿Cuáles eran las alternativas? En este escenario se presentaban tres opciones, a saber:

1. Poner parches al modelo GPP y enmendar la política económica de los años 1979-1981;

2. Adoptar el modelo político-económico sandinista; o

3. Proceder a cambiar el modelo GPP por el modelo de liberalización económica.

De estas tres opciones se desecharon las dos primeras y se optó por la tercera. ¿Por qué?

a) En cuanto a tratar de enderezar el modelo GPP y enmendar la política económica del período 1979-81, es decir, hacer más de lo mismo, se consideró un enfoque demasiado cándido. *En primer lugar,* la política económica no podía modificarse sin cambiar de modelo, ya que le era consustancial. Otros países semejantes a Costa Rica, en cuanto a su dependencia total de las importaciones de petróleo para abastecer el mercado interno, adoptaron una política económica que les permitió capear el temporal sin incurrir en crisis como las de Costa Rica. Debe observarse, sin embargo, que esos países –los del este asiático– pudieron seguir este camino por cuanto ellos habían adoptado otro modelo de desarrollo, a saber: El de liberalización económica; es decir, mayor apertura comercial e inserción más pronunciada en la economía internacional. Este, evidentemente, no era el caso costarricense.

   En segundo lugar, como se indicó anteriormente, el GPP había cavado su propia fosa. Este modelo había generado, en sus etapas avanzadas, las características –burocratización, ineficiencia del Sector Público, instrumentalización del

Estado, endeudamiento externo excesivo, paternalismo y dependencia estatal– que hacían ocioso cualquier esfuerzo por rescatarlo. En efecto, el GPP, en sus etapas iniciales, pudo funcionar de manera relativamente adecuada debido a: *Primero,* el crecimiento muy acelerado de la economía mundial; *segundo,* la ampliación del mercado interno debido al programa de integración económica centroamericana; *tercero*, la férrea disciplina monetaria y fiscal en el país y *cuarto*, la mística de la primera generación de funcionarios públicos, técnicos y políticos. Nada de esto existía ya a principios de la década de los años ochentas. La economía mundial sufría la crisis petrolera; los países de Centroamérica padecían graves conflictos cívico-militares, la disciplina monetaria y fiscal había cesado y la mística se había perdido cuando la primera generación fue sustituida por otras personas. Las circunstancias, por consiguiente, eran muy diferentes. La posibilidad de reformar el GPP no existía. Todo apuntaba a la necesidad de cambiar el modelo GPP.

b) En cuanto a la posibilidad de adoptar el modelo político-económico sandinista, de origen moscovita y castrista, también se dejó de lado. Esta opción en realidad no fue considerada por las autoridades costarricenses como una posibilidad efectiva. Sin embargo, algunos grupos ideológicos y políticos del país acariciaban con fruición este modelo como el camino –el único camino– para que el país superara los problemas del subdesarrollo socio-económico. Pero las condiciones geopolíticas no eran apropiadas para un cambio en esa dirección, sobre todo desde que Centroamérica había llegado a formar parte del ajedrez de las grandes potencias. Además, la larga trayectoria de una lucha permanente durante varias décadas contra el comunismo del nuevo gobernante costarricense, le hacía rehuir y rechazar esquemas políticos y económicos emparentados con Allende, Castro y, en definitiva, con el Kremlin.

c) Por ello la decisión consistió en optar por la tercera opción. Es decir, cambiar al modelo GPP por el modelo LE, tanto en

sus aspectos coyunturales (política económica de corto plazo) como en los estructurales (medidas para el mediano plazo). Se trataba, como todo paso importante, de una decisión plena de riesgos y de incertidumbre pero necesaria en aras de la estabilidad política, del progreso social y del desarrollo económico del país. Ese era el camino: Estabilidad macroeconómica, apertura comercial y financiera, liberalización interna, modernización del Sector Privado y del Sector Público, eliminación de privilegios. La decisión no era fácil, pues habrían de afectarse, sin lugar a dudas, los intereses de numerosos y poderosos grupos de presión. Se romperían tabúes y se quitarían telarañas mentales. La oposición sería feroz, como resultó ser en realidad. Sin embargo, no había otra opción.

TERCER ELEMENTO: Establecer un plan de acción

No solo era necesario percibir la realidad, determinar las posibles opciones y decidir cuál de ellas adoptar. Era también indispensable establecer un plan de acción con el fin de precisar las prioridades y las medidas a tomar. El plan de acción debía incluir los dos ámbitos. En efecto, no había otra alternativa que atacar simultáneamente ambos males: El peligro interno y la amenaza externa, por estar estrechamente vinculados. Los márgenes de maniobra para atacar cada uno de los dos males dependían, en buena parte, del progreso alcanzado en cuanto a resolver el otro. La toma de decisiones, en cuanto a cuál alternativa escoger y cuál plan de acción seguir, fue de una gran trascendencia. De no haberse procedido con realismo y decisión, entonces la administración Monge Alvarez hubiera caminado a tientas, en las tinieblas.

El plan de acción en el ámbito económico se dividió en dos etapas bien diferenciadas. La *primera* buscaba restablecer, cuanto antes, la estabilidad macroeconómica: Detener la inflación, controlar la devaluación, disminuir el déficit fiscal, paliar los efectos sociales de la crisis y restablecer las relaciones financieras internacionales. La *segunda* etapa buscaba echar a andar el proceso

de cambio estructural para pasar del modelo GPP al modelo LE. Los objetivos iniciales ya fueron apuntados en el capítulo III: Sanear las finanzas públicas, abrir la economía, restablecer los salarios reales y limitar el pago de intereses sobre la deuda externa. A la vez, hubo necesidad de diseñar la parte del plan de acción relacionada con los puntos de carácter político, pero este tema transciende el alcance de este estudio.

CUARTO ELEMENTO: Adoptar el pragmatismo

Se evitó a toda costa elevar el racionalismo a la categoría de ideología. Ni el conocimiento ni la información eran completos. Y, sin embargo, había necesidad urgente de tratar al paciente dado el estado avanzado de la enfermedad. Habría de actuarse, por lo tanto, en condiciones de incertidumbre, con frecuencia considerable. En otras palabras, se siguió la recomendación de Harberger en el sentido de no caer en la tentación del "supertecnicismo". En efecto, como él indica, "los estudiantes egresan de las escuelas de graduados con total dominio de las últimas y más esotéricas técnicas, pero menos preparados para diagnosticar las situaciones del mundo real y para entrar en un diálogo fructífero con el ciudadano promedio..."[2]. Por ello, a la hora de elaborar la política económica, se tomaron varias previsiones. *Primera,* no se optó por complejos y sofisticados modelos econométricos para pretender determinar, de manera precisa, las relaciones de causa y efecto de las diferentes medidas, así como cuantificar los costos y beneficios de cada una de ellas. *Segunda,* tampoco se siguió un proceso largo y lento con el propósito de averiguar e indagar acerca de las causas de las causas. *Tercera,* igualmente no se quiso abrir demasiado el abanico de posibilidades, alternativas y opciones para guiar y orientar la acción. Intentar entender la complejidad de la realidad era una labor imposible y el esfuerzo hubiera

2. Harberger, 1990. Ya anteriormente el mismo autor había considerado como la primera lección de la política económica para el crecimiento económico "evitar un falso tecnicismo en la elaboración de la política económica", en Política Económica y Crecimiento Económico, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1985, p. 9.

resultado ocioso. Caer en cualquiera de estas trampas hubiera conducido al inmovilismo. Siempre se hubiera requerido de más información, de más estudios, de más deliberaciones. Y, mientras tanto, la situación empeoraría día tras día, en tanto se perfeccionaban los modelos y se afinaba la política económica en un esfuerzo sin fin. Por ello el camino seguido fue poco riguroso, mucho más rudimentario: Basarse en los conocimientos elementales de un curso introductorio de economía. Ello era suficiente para establecer, de manera aproximada, algunas relaciones fundamentales, fijar algunos pocos objetivos bien definidos y adoptar un conjunto de medidas para alcanzarlos. Bien se sabía que: Las equivocaciones serían inevitables, se echaría marcha atrás en algunos casos, el camino más rápido de "a" a "b" no es siempre el más corto, no existía una secuencia rígida para aplicar las medidas, habrían diferentes períodos de reacción *(time lags)*, las elasticidades y los multiplicadores estarían ahí presentes y ejercerían su respectiva influencia sin poder precisar sus magnitudes. Sin embargo, se optó por la simplicidad. Se trató no solo de aprovechar las oportunidades, sino también de crearlas.

La política económica no solo contó con la importante ventaja de la simplicidad sino también con otras tres. *Primera,* en cuanto a los objetivos y a las medidas, fue de conocimiento público. Como era simple fue relativamente fácil comprenderla. *Segunda,* la orientación de la política económica se mantuvo firme en el transcurso del tiempo. Hubo ciertamente retrasos; es más, se dieron ciertos retrocesos y también algunas contradicciones pero, en términos generales, el rumbo de la política económica fue claramente delineado: Se trataba de pasar del modelo GPP al modelo LE. *Tercera,* se creó una simbiosis, altamente constructiva, entre los políticos que sin ser economistas entendían razonablemente bien los aspectos básicos de la política económica y los economistas que sin ser políticos entendían también de manera satisfactoria los ajetreos de la política. Había posibilidad de un diálogo fructífero entre ambos.

Estos activos de la política económica –la simplicidad, la constancia y la simbiosis entre políticos y economistas– desempeñaron un

papel importante y ayudan a explicar bastante bien los resultados satisfactorios de la política económica en el período estudiado.

Quinto elemento: Concertar las fuerzas sociales

Pasar del dicho al hecho planteaba problemas espinosos. Al transitar del ámbito del qué hacer al de cómo hacerlo afloraban toda clase de dificultades, previsibles unas, imprevistas la mayoría.

La tarea principal consistió en crear el apoyo político necesario para tomar la medidas requeridas. Fue necesario concretar ciertos entendimientos –acuerdos, pactos, convenios– para formar y fortalecer alianzas de muy diversa naturaleza. Estas servirían de base política para ejecutar las medidas económicas. No se buscó consolidar consensos nacionales, sino más bien la convergencia de puntos de vista y de intereses sobre temas específicos. Se trataba de crear alianzas limitadas y transitorias. Así, los entendimientos fueron de carácter parcial y con frecuencia, pasajeros. Ellos se dieron entre diferentes protagonistas, a saber:

1. Los partidos democráticos de la oposición. Era necesario cerrar filas y presentar un frente monolítico frente a la amenaza que representaba la quinta columna ideológica y política cuya aspiración clara, como se indicó anteriormente, consistía en implantar en Costa Rica el sistema político-económico sandinista. Igual sucedía con la necesidad de aunar criterios en torno a la política económica más adecuada para salir de la crisis. El entendimiento entre el gobernante Monge Alvarez y el líder de la oposición Calderón Fournier, jugó un papel de primordial importancia en los días aciagos del segundo semestre de 1982, así como aconteció, en el caso del presidente Arias Sánchez, en el segundo quinquenio de la década de los años 1980. Un ejemplo al canto fue la decisión de ambas partes de excluir el tema de la deuda externa del tráfago de las campañas electorales de 1986 y de 1990, como efectivamente sucedió. Politizar este tema, cuando el país debía presentarse unido frente a los acreedores del exterior, solo perjuicios hubiera ocasionado.

2. Los grupos empresariales. La crisis golpeaba severamente a todos los sectores de la economía. Sin el apoyo de lo gremios empresariales la política económica, tanto la orientada a la estabilidad como aquella concerniente al cambio de modelo, no podría llevarse a cabo. Se dio prioridad a la búsqueda de la estabilidad monetaria y cambiaria y al saneamiento de las finanzas públicas. Se echó a caminar un programa de salvamento de empresas. El desmantelamiento del proteccionismo, mediante la reducción sistemática del arancel externo, se acompañó de una adecuada política cambiaria y de la ejecución de varios programas para promover la producción exportable, por ejemplo, el plan bananero, el de turismo, el de importación temporal (maquila), el de zonas francas y el de contratos de exportación. Los empresarios, con altos y bajos, comprendieron la orientación del nuevo modelo, su necesidad, sus retos y sus oportunidades. Algunos se opusieron con fuerza, al principio, al cambio de modelo. Vieron en él una amenaza. Luego, la gran mayoría de los empresarios percibieron el cambio más bien como una oportunidad.

3. Las organizaciones laborales. Los trabajadores llevaban la peor parte de la crisis. Sobre ellos recaían de manera desproporcionada los costos de la inflación, del desempleo y de la caída de los salarios reales. Se procedió a explicar a las organizaciones laborales democráticas la naturaleza y el alcance de la crisis. Por más esfuerzos que se hicieran, por más acertada que fuera la política económica, los efectos de la crisis no desaparecerían de forma súbita. La inflación podría reducirse rápidamente, pero el aumento del empleo y de los salarios reales tomaría necesariamente cierto tiempo. Se hicieron compromisos importantes con los trabajadores: Reducir la inflación, proteger el poder de compra de los asalariados mediante la política de salarios mínimos, poner en marcha un programa amplio de distribución de alimentos. Ya para 1986 los salarios reales del Sector Privado habían recuperado el nivel de antes de la crisis y la tasa de desempleo disminuyó persistentemente, hasta llegar al 4% al

finalizar la década, a pesar de la inmigración masiva de nicaragüenses.

4. Los Estados Unidos. Se restablecieron las maltrechas relaciones tanto en el campo político como en el económico. Se logró convencer a las autoridades políticas de los Estados Unidos que salvar la democracia y promover el desarrollo en Costa Rica era conveniente para sus propios intereses. La ayuda económica de la USAID fue de mucha importancia, desde mediados de 1982 y durante los demás años de esa década (Ver Anexo 5). El apoyo financiero permitió mitigar los costos inevitables del ajuste macroeconómico y del cambio de modelo (Fox y Monge).

5. Los acreedores externos. El apoyo financiero y político de los gobiernos amigos (Club de París), de las instituciones financieras internacionales (IFI) –Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y FMI– y de los bancos comerciales era indispensable. Por ello se consideró un requisito restañar las heridas y normalizar las relaciones con los acreedores externos. Las negociaciones fueron complejas y difíciles. *En primer lugar,* se logró mejorar las relaciones financieras externas con el consiguiente aumento del flujo de divisas al país. *En segundo lugar,* después de un largo peregrinaje, se concretó la renegociación de la deuda externa con los bancos comerciales y el resultado fue una de las mejores negociaciones de este tipo. Fue necesario, con paciencia y perseverancia, modificar la alianza que al principio era perjudicial para Costa Rica (bancos comerciales, IFI y Club de París juntos frente al país) por otra que, hacia el final de la negociación, resultava favorable (Costa Rica, Club de París e IFI juntos frente a los bancos comerciales).

La concertación de los diversos puntos de vista y la negociación con los diferentes protagonistas –internos y externos– fue una ardua tarea. La mayor parte de las veces los acuerdos fueron parciales y transitorios. Requirió mucho afán y dedicación constante a tres administraciones sucesivas (Monge Alvarez, Arias

Sánchez y Calderón Fournier). Pero se reconoció como una condición *sine qua non* si se deseaba enrumbar el país por la intrincada breña que significaba cambiar el modelo GPP por el LE. Por ello ninguno de los gobernantes de esas tres administraciones dio mucho poder a sus equipos técnicos. Mantuvieron su brazo nervudo firme en el timón y asumieron la grave responsabilidad de conducir el bajel por estos mares procelosos.

SEXTO ELEMENTO: Reconocer la unidad y el conflicto

¿Por qué se dio tanta importancia al proceso de concertación política entre los actores basado en el diálogo y la negociación? Dos consideraciones gravitaron fuertemente.

a) El desarrollo económico (crecimiento, equidad y estabilidad) consiste en un solo proceso. Distribuir sin crecer no permite ir muy lejos. Crecer para luego distribuir no es sostenible. El crecimiento ayuda a la equidad y ésta a aquel. Es, como se señaló, un solo proceso. Pero es más. El desarrollo económico, a la vez, forma parte de un proceso aun más amplio de cambio social, en el cual lo político, lo social y lo económico se entremezclan para formar entre sí una sola unidad. No puede posponerse lo uno para lograr lo otro por cuanto los tres se encuentran estrechamente vinculados de forma recíproca. Cada uno de ellos depende de los otros dos (Lizano, 1996).

b) Las medidas de política económica, irremediablemente, perjudican los intereses económicos, políticos o sociales de ciertos grupos de la sociedad. Esto es inevitable. Como se dice con frecuencia, no es posible hacer una *omelette* sin quebrar algunos huevos. Por ello mismo, ante cualquier política económica siempre existen grupos que la adversan. Determinados grupos defienden el *statu quo*, otros propician el cambio. El conflicto es la característica fundamental del proceso de cambio social. Si las fuerzas defensoras del *statu quo* son las más poderosas, el cambio difícilmente podría darse. Y viceversa: Si los grupos que propugnan el cambio son más fuertes, el proceso de cambio avanzará.

Concretamente, el paso del modelo GPP al LE modificaba la estructura de poder –económico, social y político– en la sociedad. Se trataba de sustituir el modelo GPP, relativamente permisivo, poco exigente, por el modelo LE caracterizado por una severa disciplina basada en la innovación y la competencia. Del conformismo aletargador –el gremialismo, el paternalismo y el populismo propios del GPP– habría de pasarse a otro modelo en el cual es ineludible asumir riesgos, enfrentar retos y aprovechar oportunidades, es decir *vivere pericolosamente*. El cambio significaba, ni más ni menos, eliminar privilegios, rentas, subsidios a los cuales se aferraban los grupos beneficiados, cual ternero a la ubre. Para avanzar era evidente la necesidad de contar con suficiente apoyo político de diversos grupos sociales de la comunidad. De ahí entonces la tarea de aunar criterios, de compaginar intereses, cuyo resultado serían las alianzas y las coaliciones que servirían de andamiaje para construir el nuevo modelo.

Séptimo elemento: Organizar a los grupos favorecidos

Se llevó a cabo cierto grado de ingeniería social. Para contrarrestar la oposición de algunos grupos adictos al GPP, se consideró conveniente fomentar la organización de otros grupos cuya situación dependía, en gran medida, de la aplicación del nuevo modelo. En el sector de las exportaciones, en especial las no tradicionales y en el sector financiero (banca privada) se formaron organizaciones como la Cámara de Exportadores y la Asociación Bancaria Costarricense que apoyaban el nuevo modelo, además del sector tradicional de los importadores (Cámara de Comercio). Este fue el camino seguido para contrabalancear la oposición de ciertos grupos de presión. Así, el cambio de modelo exigía la creación de nuevos grupos sociales cuyos intereses eran diferentes de los del GPP. Ellos surgieron de la aplicación del nuevo modelo al modificarse la rentabilidad relativa de las actividades productivas. Se favorecieron las actividades dedicadas a la exportación en comparación con las dedicadas a abastecer el

mercado local y centroamericano. De esta manera, los agentes económicos percibieron nuevas oportunidades y desplazaron factores de la producción a las actividades de exportación.

Para este propósito se siguieron dos políticas:

1. Cuando se procedía a reducir el arancel, simultáneamente se devaluaba el colón; así el precio del los bienes importados, expresado en la moneda local, no disminuía (caía debido a la desgravación y aumentaba debido a la devaluación). Sin embargo, la rentabilidad de las actividades de exportación sí aumentaba con respecto a la de aquellas dedicadas a abastecer el mercado local y el regional. Esto evitaba, de una parte, la confrontación directa de la producción nacional con los bienes importados y, de otra, propiciaba el desplazamiento de factores *(switching)* a las actividades dedicadas a la producción de bienes exportables.

2. Se pusieron en marcha programas específicos con el fin de promover las exportaciones. Entre ellos valga mencionar: El de la actividad bananera, el del turismo, el de la maquila, el de las zonas francas y el de los contratos de exportación. Estas actividades recibieron importantes incentivos fiscales y crediticios.

En otras palabras, el paso del GPP al LE no se hizo de manera directa. Una etapa intermedia fue necesaria: El programa de promoción de exportaciones (PPE). El PPE se basaba en medidas de corte intervencionista y, por lo tanto, representaba el peligro evidente de reproducir, una vez más, las desventajas apuntadas al GPP, a saber: La formación de grupos de presión, ahora en el sector exportador. Sin embargo, las diferencias eran evidentes. El GPP estaba orientado al mercado interno, el PPE a los mercados internacionales. El GPP era de carácter permanente –la ESI se planteaba como una solución– el PPE era, por el contrario, transitorio, mientras se acumulaba suficiente poder político para neutralizar los grupos que apoyaban al GPP. Por eso el PPE se desmanteló poco a poco: Algunas medidas se eliminaron (devaluación acelerada del tipo de cambio, CAT) y otras

se generalizaron a toda la economía (retención de las divisas provenientes de las exportaciones).

La política económica, en esa etapa, resultó así una mezcla de medidas "neoliberales", propias del modelo LE, y de medidas "intervencionistas", propias del PPE.

Las primeras operaban más del lado de la demanda, mediante la ampliación del mercado. Las segundas actuaban más del lado de la oferta al propiciar, directamente, la expansión de ciertas actividades productivas. El funcionamiento del mercado era de fundamental importancia, pero no era suficiente.

Octavo elemento: Confiar en la reacción de los agentes económicos

Se tuvo confianza en la capacidad de reacción de los agentes económicos ante los retos y las oportunidades que planteaba el cambio de modelo. Así, por ejemplo, muchas personas habían pronosticado la quiebra de numerosas empresas locales conforme el proteccionismo arancelario fuera desmantelado. Dos argumentos se utilizaban: *Primero*, los empresarios no serían capaces de percibir a tiempo, ni los retos ni las oportunidades de la nueva política económica y *segundo,* aun en el caso de percibirlos correctamente, los empresarios no estaban en condiciones de hacer frente a la competencia de bienes extranjeros en el mercado local o bien de competir exitosamente en la economía internacional. En apoyo de esta última tesis, para justificar esa posición pesimista cuando no fatalista, se mencionaban el retraso tecnológico, la debilidad financiera, la falta de personal capacitado y la poca experiencia empresarial en estas lides. La conclusión era contundente, la producción nacional disminuiría. Sucedió todo lo contrario. Se amerita hacer dos observaciones sobre esta pretendida consecuencia. *Primera*, difícilmente podría un país, en el mediano plazo, aumentar sus importaciones si no sucede algo parecido con sus exportaciones, por cuanto es con el producto de éstas que se pagan las importaciones. Si las exportaciones no se incrementan entonces habría necesidad de echar mano a las

reservas monetarias internacionales, a los empréstitos del exterior o a los recursos provenientes de la inversión extranjera directa para financiar el costo de las importaciones. Y es bien conocida la precariedad de estas tres fuentes de financiamiento en un país como Costa Rica. *Segunda,* se pasaba por alto las oportunidades que ofrecía –y ofrece– la evolución de las ventajas comparativas en el transcurso del tiempo. Es imposible, efectivamente, que un país no tenga ventajas comparativas en alguna actividad. Así, la situación resultó muy diferente de la pronosticada. Los empresarios percibieron los nuevos retos y las nuevas posibilidades. Enfrentaron los primeros y aprovecharon las segundas. La constatación de esta afirmación se pone de manifiesto en dos hechos contundentes:

1. El comportamiento de las exportaciones no tradicionales evidencia un aumento sostenido así como una diversificación marcada. Las exportaciones no tradicionales sobrepasaron rápidamente a las tradicionales. La apertura de la economía, aun sin incluir el turismo, se amplió de manera sustancial como se mencionó con anterioridad, en el Capítulo IV. Debe señalarse como un hecho importante, la elasticidad relativamente acelerada de la oferta de la producción de bienes exportables de origen agrícola.

2. El ajuste de las actividades productivas se logró realizar sin producir dislocamientos significativos. La quiebra de numerosas empresas nacionales no ocurrió, ni tampoco el aumento en el desempleo. Este último más bien disminuyó considerablemente.

NOVENO ELEMENTO: Cambiar la estructura de la producción

La apertura de la economía y su inserción más profunda en los mercados internacionales se concibió como un proceso de cambio de la estructura de la producción nacional. No era posible abrir la economía y pretender, a la vez, seguir produciendo lo mismo. La apertura, por el contrario, traería aparejada, sin duda, la disminución (y en algunos casos la desaparición) de la

producción de algunos bienes y servicios y, simultáneamente, el aumento (y en alguna casos la aparición) de la producción de otros. Se trata, precisamente, de lograr una mayor división del trabajo y una mayor especialización ante la ampliación del mercado. Se buscaban nuevas ventajas comparativas gracias al mejor funcionamiento de los mercados, resultado de la eliminación de las distorsiones características del GPP.

Quedaban claros dos puntos. *Primero,* las exportaciones no se promovían con el propósito de acumular reservas monetarias internacionales. El país era y es muy pobre para cometer tal despropósito mercantilista. El objetivo de aumentar las exportaciones (y el turismo) no era, de ninguna manera, un fin en sí mismo. Se trataba más bien de facilitar también el incremento de las importaciones y contar así con una gama más variada de fuentes de abastecimiento. *Segundo,* aun cuando un producto importado fuera más caro que el producido en el país, bien podría resultar una buena decisión importarlo y no producirlo localmente. Esto depende, en esencia, de los usos alternativos de los factores de la producción dedicados a producir el bien de marras.

Décimo elemento: Considerar los costos del proceso

Desde el principio se tuvo en cuenta los costos del proceso, tanto los del programa de estabilización macroeconómica como los originados en el cambio del modelo. La crisis ocasionaba costos elevados relacionados sobre todo con el aumento del desempleo, la disminución de los salarios reales y la caída de la producción. El cambio de modelo, por su parte, producía también costos elevados debido a la modernización del Sector Privado (para los empresarios la reconversión de actividades productivas y para los trabajadores su reentrenamiento y su reubicación) y del Sector Público (redimensionamiento, mejoramiento de la eficiencia, traslado de funcionarios públicos al Sector Privado y cambio en la estructura tributaria), tal como lo señala Lizano (1992). Además, aun cuando el resultado del cambio de modelo no correspondiera al de un juego de suma cero (unos ganaban y otros perdían), sino al de uno de suma positiva (la gran mayoría de los

participantes salían ganando), era importante tomar en cuenta que durante el tránsito del modelo GPP al modelo LE habría no solo ganadores sino también perdedores. En otras palabras, no bastaba con comparar la situación de partida con la de llegada, sino que era indispensable tener presente, a la vez, los efectos de la transición al pasar de una a otra. El sendero del ajuste era importante *(the path of adjustmen did matter).* Además, debía tomarse en cuenta el "efecto túnel" de Hirschman (1973). Ciertos grupos aceptan el avance de otros sin que a ellos les ocurra lo mismo en tanto crean que pronto les tocará el turno. Pero esto es así solo durante un corto período. Si éste se prolonga "demasiado" y no perciben su propio progreso, entonces se opondrán a la política económica vigente.

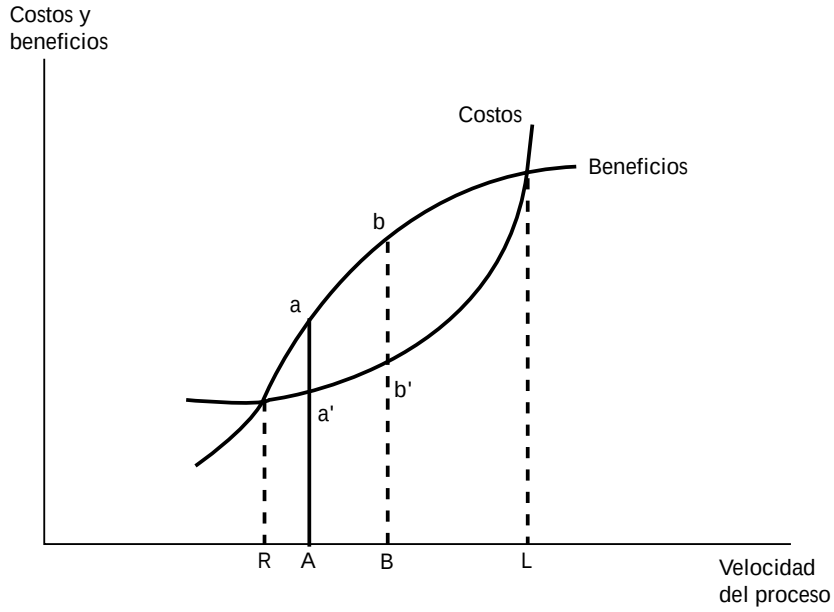
No se trató de ignorar o de subestimar estos costos ni los complejos problemas que ellos acarreaban. Por el contrario, se tomaron en consideración y se enfrentaron. Ya se han mencionado, entre otras medidas, los programas relacionados con: El salvamento de empresas, la distribución de alimentos, la política antinflacionaria y de salarios reales y la promoción de exportaciones. El conjunto de las medidas adoptadas permitió reducir los costos: Menos quiebras, menor desempleo, recuperación de remuneraciones reales. Así, en cuanto a los costos del proceso se tuvo éxito en dos ámbitos. *Primero,* se lograron reducir los costos existentes al comienzo del proceso, ocasionados por la grave crisis engendrada en la política económica de los años 1978-1981 y se evitaron los costos originados en el cambio de modelo. *Segundo,* los efectos de los costos se lograron compensar de manera considerable, gracias a las medidas adoptadas.

Sin embargo, es muy importante señalar también que los beneficios del proceso fueron menores de los esperados, en términos del crecimiento del ingreso real por habitante. El proceso de cambio social y el tránsito del modelo GPP al modelo LE, han marchado muy lentamente, a paso de tortuga, a brincos y a saltos. No se pudo imprimir al proceso un ritmo acelerado y sostenible. Esto se ha debido a la oposición pertinaz presentada por los grupos sociales cuya situación política, social y económica

dependía de los privilegios y rentas del modelo GPP. Esta oposición ha representado un grave obstáculo para la aplicación del nuevo modelo porque ha ocasionado cierta fatiga *(adjustment fatigue)* y ha puesto en tela de duda la credibilidad en el nuevo modelo. En resumen, si bien los costos del proceso han sido menores, los beneficios también lo han sido.

En el Gráfico 5.1 puede observarse esta situación. Antes del punto R y después del punto L, los costos del ajuste sobrepasan los beneficios. Entre las posiciones R y L, por el contrario, los beneficios son mayores que los costos. Se busca *primero*, desplazar el punto R a la izquierda y el punto L a la derecha y s*egundo*, ubicarse tan cerca como sea posible de la posición B en donde los beneficios netos –la diferencia entre beneficios y costos- son los más elevados. En el caso de Costa Rica, debido a la lentitud con que ha avanzado el proceso, la posición alcanzada no ha sido B sino A, en la cual si bien los beneficios sobrepasan los costos, no se lograr asegurar los beneficios máximos.

5.1. Costo - beneficio



DECIMOPRIMER ELEMENTO: Promover la inversión extranjera directa

Se trató de crear un entorno favorable a la inversión extrajera directa (IED). Dada las condiciones y las circunstancias por las cuales atravesaba el país, la IED sería un factor importante para superar la crisis y facilitar el cambio del modelo. El país contaba con recursos naturales adecuados, con una oferta de mano de obra no calificada muy elástica debido al desempleo prevaleciente y a la inmigración de nicaragüenses, con una tasa de ahorro insuficiente para financiar internamente el desarrollo económico y con una urgente necesidad de promover sus exportaciones, sobre todo las no tradicionales.

Los inversionistas extranjeros reaccionaron favorablemente, como lo ponen en evidencia sus inversiones en varias actividades y sectores como, por ejemplo, el turismo, la producción bananera, las zonas francas y la maquila. El país logró atraer capital extranjero –además de tecnología y acceso a mercados– para producir bienes exportables que requerían precisamente los factores de la producción disponibles, a saber: Recursos naturales y mano de obra poco calificada. Así, fue posible disminuir el desempleo rápidamente. La crítica en relación con la persistencia de salarios relativamente bajos no tiene base. En realidad, la alternativa no era entre salarios reales altos y salarios reales bajos, sino entre salarios reales bajos y el desempleo (es decir un salario real de cero). Obviamente, ante esta disyuntiva, lo conveniente para el país era reducir cuanto antes el desempleo aun cuando los salarios reales fueran bajos. En esencia, el modelo de Lewis funcionó en esos años de manera satisfactoria en Costa Rica. El ejército de reserva –alimentado por el desempleo existente, el crecimiento de la población económicamente activa y la inmigración– fue absorbido con relativa rapidez. Posteriormente, los salarios reales comenzaron a aumentar, tal como estaba previsto en el modelo de Lewis (1954). Ante la escasez de mano de obra, hubo necesidad de importar más trabajadores para actividades tales como la construcción, la recolección de cosechas agrícolas y los servicios domésticos. Como consecuencia, las empresas maquiladoras se vieron forzadas o bien a cambiar su producción y

pasar a la manufactura de bienes con un mayor valor agregado o bien a desplazarse a otros países.

El goteo *(trickle down)* ha funcionado satisfactoriamente: El volumen de empleo en el Sector Privado aumentó con rápidez y los salarios reales tendieron también al alza. Así, la participación de la remuneración del factor trabajo, como porcentaje del PIB, aumentó. Ello no significó, empero, que gracias al goteo se pudiera resolver en su totalidad el problema de los grupos sociales de bajos ingresos. Nunca se pretendió esto. El cambio del modelo ofreció nuevas oportunidades a los trabajadores y éstos se vieron favorecidos. Sin embargo, otros grupos se quedaron marginados y rezagados, no pudieron incorporarse adecuadamente al proceso. Para ellos fue necesario establecer programas específicos no tanto para distribuirles pescado si no más bien para enseñarles a pescar.

Decimosegundo elemento: Enfatizar las bondades del mercado

Como era de esperarlo se puso gran énfasis en las bondades del mercado. Se concibió el mercado como el instrumento más idóneo para transmitir a los agentes económicos la información útil para la toma de sus decisiones en cuanto a las cuestiones económicas básicas relacionadas con el consumo y la producción, el ahorro y la inversión. Dicha información le permite a los productores y a los consumidores, a los ahorrantes y a los inversionistas tomar sus decisiones, dada la estructura de la demanda y la escasez relativa de los factores de la producción.

Se buscaba, por consiguiente, eliminar o al menos reducir sustancialmente, las imperfecciones del mercado, para mejorar su funcionamiento. Muchas de las deficiencias del mercado se debían a las medidas y políticas intervencionistas adoptadas por el Gobierno, como por ejemplo, el proteccionismo arancelario, los controles de precios de bienes y servicios, así como de los factores de la producción (salarios, tasas de interés). Era necesario, por lo tanto, proceder a la eliminación de muchas de las

distorsiones existentes, a la consolidación del mercado interno y a la integración de éste con la economía internacional. Además, se tomaron en cuenta dos puntos de gran importancia.

1. No toda imperfección del mercado requiere la intervención del Estado. Con frecuencia, el costo de la imperfección es menor que el de la intervención, es decir la medicina sale más cara que la enfermedad.[3]

2. El buen funcionamiento de los mercados no surge por generación espontánea, no cae del cielo como el maná. La intervención permanente del Estado es indispensable para crear y mantener las condiciones esenciales requeridas para el buen funcionamiento de los mercados. Entre ellas valga mencionar, por ejemplo, la seguridad de los ciudadanos, los derechos de propiedad, la validez de los contratos, la libertad de entrada y salida de trabajadores y empresarios a las diferentes actividades. Todo ello es absolutamente necesario para lograr el funcionamiento adecuado de los mercados. De ahí la necesidad de una organización jurídica eficiente y de instituciones públicas capaces de cumplir cabalmente su cometido.

DECIMOTERCER ELEMENTO: Modificar el tipo de Estado

Se insistió en dar al Estado un papel de primordial importancia. Para ello, sin embargo, resultaba indispensable modificar de forma sustancial el tipo de Estado surgido del modelo GPP. El Estado intervensionista se había hipertrofiado debido a su sobredimensionamiento y a su instrumentalización por parte de los grupos de presión surgidos del mismo GPP. El Estado "hacelo-todo"

3. Esta realidad ya había sido señalada, desde hace muchos años, por los estudiosos del desarrollo económico. Así, por ejemplo, Bauer y Yamey, indican "...general lack of enterprise in a country does not in itself set up a presumption of such iniciative in the public sector" (p. 161). Hirschman (1959), por su parte, afirma "The fact that private entrepreneurs will be unable or unwilling to do certain jobs which we would like to see done does not in itself ensure that the government can handle them", p. 65.

perdió sus coordenadas y fue incapaz de cumplir sus tareas primordiales, su ineficiencia llegó a ser palmaria.[4]

El modelo LE requiere un Estado diferente desde varios puntos de vista:

1. El concepto de un Estado "minimalista" se desechó. No se trata de reducir el Estado a troche y moche, por el simple prurito ideológico de reducirlo. Es necesario eso sí redimensionarlo: Algunas de sus actividades han de desaparecer por innecesarias, otras han de traspasarse al Sector Privado en búsqueda de una mayor eficiencia. Eso no quita, sin embargo, que en algunos ámbitos el Estado deba más bien expandirse. El ejemplo más evidente se refiere a sus funciones de regulación en el sector financiero, en cuanto a la promoción de la competencia y la protección de los consumidores.

2. Se procedió a privatizar una serie de actividades productivas en que el Estado había participado. Así, las numerosas empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), que buen dinero le costaron al Banco Central y, por consiguiente, a la población en general, se cerraron o se vendieron al público. Otras empresas estatales debieron haber seguido este mismo destino, sin embargo, la oposición de los grupos de interés lo ha impedido.

   Cómo asegurar un Estado más eficiente es una tarea de primordial importancia para el funcionamiento adecuado del modelo LE. No lo es tanto para el modelo GPP por razones ya apuntadas en el capítulo IV, pero para el nuevo modelo es una condición necesaria. Mucho se ha insistido en que el carro del progreso ha de ser jalado por una yunta de

4. Dos observaciones deben hacerse. *Primera*, con cierta frecuencia las dependencias estatales son "técnicamente" eficientes pero son presa de la corrupción. Así, ciertos trámites pueden lograrse con rapidez, cuando hay un pago de por medio. En estos casos el problema no es "técnico" sino moral. *Segunda*, en algunas oportunidades ciertas actividades gubernamentales han sido llevadas a cabo con eficiencia. Valga mencionar, por ejemplo, los programas de salud pública con el propósito de disminuir la mortalidad infantil.

bueyes: El Sector Privado y el Sector Público. Si uno de ellos falla el carro no podrá avanzar. Por más empeño que el Sector Privado ponga en modernizar y "reconvertir" sus empresas, este esfuerzo no dará sus frutos, si no se logra, de manera simultánea, la modernización del Sector Público. Por ello, se necesita un Estado diferente.[5]

DECIMOCUARTO ELEMENTO: Propiciar las relaciones financieras internacionales

En cuanto al restablecimiento de las relaciones financieras internacionales, se decidió tomar y mantener la iniciativa no solo mediante el diálogo permanente, sino también gracias a la presentación de nuevos planteamientos y propuestas para buscar solución a los múltiples problemas existentes. El país tomó la iniciativa de manera unilateral en no pocas oportunidades. Este proceder rindió, poco a poco, sus frutos. Algunos ejemplos son dignos de mencionarse:

- Se logró separar el problema de las emisiones de bonos colocados en los mercados internacionales, del de la deuda con los bancos comerciales, contrariamente a la postura de estos últimos.

5. El Estado empresario (productor de bienes y servicios) tal como se le ha conocido en varios países de América Latina (Perón en Argentina, PRI en México), en Costa Rica se desechó a pesar de haberse coqueteado con la idea, en especial, durante la administración Oduber. El concepto era claro. El comportamiento del crecimiento económico (crecimiento, empleo, innovación, ingresos fiscales) dependía básicamente de las decisiones sobre el monto de las inversiones nacionales. Como ellas están, de manera principal, en manos del Sector Privado, entonces el verdadero poder residía en él. El Estado empresario vendría a modificar esta situación, al controlar una proporción importante de las inversiones nacionales. Así, decisiones claves, de las cuales dependería el ritmo de crecimiento económico, se desplazarían del Sector Privado al Público. El poder político dependería mucho menos de las decisiones del Sector Privado. De esta manera, se modificaría, en forma sustancial, la estructura del poder –político y económico– en la sociedad. La gran deficiencia de este planteamiento consiste en haber hecho caso omiso de la corrupción e ineficiencia crecientes, consecuencia de la instrumentalización del Estado por parte de las grupos de presión (laborales, empresariales, políticos, burocráticos y militares).

- Se renegoció, por primera vez, el plazo de vencimiento de la emisión de los bonos colocados en los mercados internacionales.

- Se decidió, unilateralmente, proceder al pago parcial de los intereses sobre la deuda con los bancos comerciales y, sin embargo, continuar el diálogo con ellos.

- Se concertó la mejor negociación de la deuda con los bancos comerciales llevada a cabo por parte de un país en vías de desarrollo.[6] El país pudo escaparse de la trampa de la deuda externa. Se incumplió el pago de la deuda externa no porque no se quería pagar sino porque no se podía pagar. Por ello el pago de intereses se adecuó a las condiciones del país. Concretamente, se supeditó a las posibilidades del crecimiento económico (Lizano *et. al.,* 1989).

- Se convenció al FMI de la imposibilidad en que se encontraba el país de pagar su deuda externa, de acuerdo con los términos originalmente convenidos. Evidencia de ello fue la aprobación, por parte del FMI, del primer acuerdo de contingencia *(stand by)* en el cual el monto de los atrasos *(arrears)* con los bancos comerciales, no solo no disminuia, sino más bien aumentaba.

- Se mantuvieron firmes las metas del país, no solo en relación con la deuda con los bancos comerciales, sino también con la del Club de París. Muestra de esto último fue el retiro de la delegación costarricense y la suspención de las negociaciones con el Club de París en 1988, primera vez que esto acontecía en el seno de dicho organismo.

- Se convenció al gobierno de los Estados Unidos de otorgar a Costa Rica ayuda externa por un monto por habitante, que llegó a representar uno de los más elevados del mundo.

6. Véase el Anexo 4.

Establecer objetivos claros, dialogar, negociar, tomar la iniciativa, aprovechar las oportunidades, fueron las líneas directrices de la política financiera exterior. Esto a pesar de las serias dificultades que planteaba la práctica de la condicionalidad "cruzada" por parte de los acreedores: Club de París, IFI, bancos comerciales y USAID (Lizano y Charpantier, 1986).

Una observación final es importante. Se ha endilgado a los responsables de conducir la política económica y en especial la política financiera externa, de haberse doblegado ante las condiciones impuestas desde el exterior por los acreedores. Se les ha tachado de "entreguistas" a los gobiernos foráneos y de "instrumentos" de los organismos financieros internacionales. Este es otro de los mitos más difundidos sobre todo entre intelectuales y políticos. Esto no fue así. Un análisis pormenorizado de las condiciones incluidas en los acuerdos de contingencia *(stand by)* con el FMI, en las cartas de política económica con el Banco Mundial, en los acuerdos anuales (ESAF) con la USAID, en los documentos de renegociación con el Club de París y en los convenios con los bancos comerciales, pone en evidencia que ellas han beneficiado al país. Los compromisos contraídos implicaban adoptar decisiones y acciones que el país, de todas maneras, hubiera tenido que tomar por el bien de la población, aun cuando las negociaciones con los acreedores externos no se hubieran llevado a cabo. Es más, si no se hubiera contado con los recursos financieros, la ayuda técnica y el apoyo político, producto de dichas negociaciones, los costos para el país hubieran sido mucho más elevados para hacer frente a la crisis económica de 1980-81 y al cambio del modelo GPP por el modelo LE. La condicionalidad, incómoda sin duda, más bien se utilizó, en última instancia, en favor del país.

DECIMOQUINTO ELEMENTO: Discriminar las experiencias del exterior

Se evitó copiar las experiencias del extranjero. Se trató de aprender de otros países, pero no para copiar sino para evitar cometer los errores en que se había incurrido en otras latitudes.

Dadas las marcadas disparidades en cuanto a las condiciones iniciales (historia, cultura, tradición, instituciones) y a las circunstancias específicas de cada país, la transferencia de programas se sopesó con mucha prudencia y mucho recelo. Se pueden importar, como ya se ha indicado, conocimientos de validez general pero no experiencias concretas. En efecto, de la aplicación de un mismo conjunto de conocimientos se obtienen resultados diferentes, según cuales sean las condiciones y las circunstancias (Bruno).

Así, la política económica se liberó de ciertas amarras, consecuencia de experiencias acaecidas en otros países. Por ejemplo, no se establecieron "anclas" à la Bruno, los macroprecios se dejaron fluctuar, en especial el tipo de cambio y los salarios. Tampoco se aceptó adoptar recomendaciones rígidas en cuanto a la secuencia *(sequencing)* cuando se trató de adoptar las diferentes medidas del proceso de liberalización económica en los diversos campos: El comercial, el financiero, la apertura de la cuenta de capital, el mercado laboral y el saneamiento fiscal. La única secuencia que sí se tuvo presente se refería a la necesidad de atacar primero la inestabilidad macroeconómica antes de echar a andar el proceso de cambio de modelo. Pero de ahí en adelante, la secuencia de las medidas dependía básicamente de las circunstancias: Se actuó cuando se pudo y se avanzó tan rápido como fue posible, lo cual no significaba ir de prisa. Simplemente, cuando se podía avanzar a 30 kilómetros por hora, no se avanzaba a una velocidad inferior. Lo contrario hubiera significado "tortuguismo".

Antes de concluir es conveniente enumerar los principales elementos que, en buena medida, explican los resultados mencionados en los capítulos III y IV y dar así respuesta a las preguntas planteadas al inicio de este capítulo. ¿Cómo se logró? De la siguiente manera.

1. Se aceptó la realidad por dura que fuera.

2. Se consideraron las diferentes opciones y se escogió el camino a seguir.

3. Se elaboró, en sus líneas fundamentales, el plan de acción.

4. Se adoptó una política económica sencilla, hasta cierto punto cándida, pero clara.

5. Se llevaron a cabo las alianzas y las concertaciones políticas necesarias para dar el apoyo necesario a la política económica.

6. Se procedió a la ingeniería social requerida.

7. Se cifraron las debidas esperanzas en la capacidad de reacción y de acción de los agentes económicos ante los nuevos retos y las nuevas oportunidades.

8. Se apoyó el cambio de la estructura productiva del país. Se puso énfasis en las exportaciones como el elemento dinámico del crecimiento económico. De un modelo orientado, en esencia, hacia adentro se pasó a otro centrado, en mayor manera, en el desarrollo hacia afuera.

9. Se reconocieron, sin dilación, los costos del programa de estabilización y los del proceso del cambio de modelo.

10. Se siguió una política adecuada frente a la inversión directa extranjera.

11. Se puso gran énfasis en el funcionamiento del mercado.

12. Se dio al Estado un papel de primordial importancia.

13. Se utilizó la condicionalidad externa, incluida la condicionalidad cruzada, a favor del país.

14. Se evitó copiar experiencias de otros países, aunque sí se trataron de evitar los errores cometidos en otras latitudes.

Este conjunto de elementos –decisiones y medidas– explican, en buena parte, la evolución de las principales variables económicas, cuyo detalle se examinó en los capítulos anteriores.

Unos árboles crecieron más, otros se desarrollaron más frondosos, otros, en fin, dieron más fruto. Algunos lo hicieron en menor medida. Lo importante no es examinar cada árbol por separado, sino el conjunto, es decir el bosque. Así, unas medidas rindieron mejores resultados que otras, algunos programas tuvieron más éxito que otros y unas decisiones pesaron más que otras. Tratar de determinar la importancia relativa de cada acción es una tarea que no puede llevarse a cabo al menos en esta oportunidad. El propósito era considerar la política económica en su conjunto.

A la luz de los resultados obtenidos, de las dificultades y obstáculos encontrados, de las vicisitudes del proceso ¿cuáles son las lecciones principales que pueden señalarse en el caso costarricense? Este es, precisamente, el tema del próximo y último capítulo.

SEXTO

EL FUTURO: MÁS LEJOS, MÁS RAPIDO

¿Qué sigue?

"... soon or late, it is ideas, not ... interests, which are dangerous for good or evil"

Keynes,

General Theory.

Je me méfie des russes de la raison comme de la virtuosité des économistes

Raymond Aron,

Etudes Politiques.

Para concluir es necesario mirar hacia adelante, hacia el futuro. El camino recorrido, a brincos y saltos, ha sido considerable. Basta contemplar, de manera retrospectiva, el avance logrado en cuanto a la estabilidad macroeconómica desde 1982 para acá y en cuanto a la sustitución del modelo GPP por el LE a partir de 1984. En efecto, durante el período bajo estudio –1982-1994– debe tenerse presente *primero* que Costa Rica no ha experimentado ninguna crisis de inestabilidad macroeconómica –ni inflación significativa, ni descalabros cambiarios importantes– y *segundo* que el ritmo de crecimiento económico –4,5% al año– ha sido relativamente satisfactorio. En la gran mayoría de los países latinoamericanos no ha ocurrido ni lo uno ni lo otro; más bien han sufrido crisis macroeconómicas recurrentes y no han logrado crecer como lo ha hecho Costa Rica.

Sin embargo, las tareas por delante, sin duda, son grandes, muy grandes. La transformación se ha dado pero de manera incompleta, la labor está a medio hacer, inconclusa. Es necesario ir más lejos, más de prisa. La pobreza, las desigualdades y las patologías sociales, están ahí como ejemplos vívidos de las deficiencias de la sociedad costarricense. La carreta está, por así decir, en medio río, falta atravesar aun la otra mitad. No es de extrañar cierto grado de desilusión con respecto a las reformas económicas y

a la aplicación del modelo LE (The Economist, 1997). Esto por cuanto los principales grupos sociales del país no logran ponerse de acuerdo sobre la solución de ciertos problemas apremiantes que aquejan seriamente a la ciudadanía. Unos grupos, en efecto, empujan la carreta hacia la otra ribera, mientras otros tratan de traerla de vuelta al punto de arranque. Al parecer muchos costarricenses no perciben, empero, la "cabeza de agua" que viene vía abajo –la globalización– que arrastrará, inexorablemente, la carreta si ésta permanece inmovilizada debido a la pugna entre los grupos sociales (Ver Anexo 6).

Las dificultades provienen, no hay duda, de la lentitud y pusilanimidad con que se ha adoptado el nuevo modelo. Ello ha impedido crecer más rápidamente, aumentar más los salarios reales y reducir más la pobreza. Debe avanzarse en un frente más amplio y cuanto más rápido mejor. No sobran reformas, más bien hacen falta. Para superar los principales problemas del subdesarrollo el país debe poner manos a la obra de manera mucho más intensa que en los últimos quince años. El esfuerzo, el empeño y el entusiasmo deberán ser definidos y persistentes.

En este capítulo se señalan primero algunos problemas específicos que enfrenta el país, luego se reiteran los objetivos principales y para terminar, se mencionan las áreas prioritarias en las cuales debe ponerse especial atención.

I.- LOS PROBLEMAS

A lo largo de las páginas de esta obra ciertos temas han aflorado una y otra vez, han surgido aquí y allá. Es conveniente ahora recoger las partes para poder mirar el conjunto. Los temas, mencionados a continuación, son: El poder, la herencia del modelo GPP, la modernización del Estado y las falsas antinomias. De la manera como el país enfrente estos temas dependerá, en gran medida, el futuro. En ello van las posibilidades reales del desarrollo económico, del progreso social y del avance político y, por ende, el grado en que la sociedad costarricense logre mejorar las condiciones de vida de la población, en especial la de menores ingresos.

a) El afán por acumular poder –¡y usarlo!– ha sido una constante de la conducta de los hombres. En este contexto poder se concibe como la capacidad de obligar a los demás –al prójimo– a actuar de manera diferente de lo que ellos hubieran deseado. Es decir, se trata de la capacidad de imponerse a los otros, de coartar su libertad.[1] Así, el hecho de obtener, controlar, acumular y ejercer el poder representa el elemento más importante para explicar el acontecer histórico, ya se trate de preservar el *statu quo* o bien de promover el proceso de cambio.[2] Y esto ha sido así desde siempre.[3]

El hombre, al percibir esta característica de su comportamiento y las funestas consecuencias para la vida en sociedad de una pugna desenfrenada por el poder, se ha abocado a buscar procedimientos y a adoptar medidas a fin de normar, delimitar y condicionar la lucha por el poder y su ejercicio. Se ha puesto más énfasis en frenar los efectos y menos en tratar de suprimir las causas (Madison). Para Montesquieu, es requisito indispensable detener el poder mediante el poder.[4] De ahí la necesidad de crear un sistema de pesos y contrapesos. La democracia en el campo político, la participación en el campo social, el mercado en el campo económico son formas de organización humana

1. En el transcurso del tiempo han sido diversas las fuentes de donde procede el poder. En algunas épocas ha sido el control del agua o de la tierra, o bien de otros recursos naturales (carbón, petróleo); en otros tiempos, han sido las sotanas (religión) o las espadas (fuerzas armadas); en otras circunstancias pueden señalarse el capital, el conocimiento o la información (medios de comunicación social). Además, pueden apuntarse ciertas organizaciones *per se* (partidos políticos, sindicatos), así como el Estado y sus instituciones. Finalmente, en otras comunidades el color de la piel o las líneas genealógicas han representado fuentes de poder. Y, sin lugar a dudas, el futuro deparará aun nuevos hechos y circunstancias que ocasionarán nuevas luchas por el poder.

2. El otro elemento de trascendencia fundamental es el avance del conocimiento –la innovación- y su aplicación a la vida cotidiana.

3. El Génesis (3-5) explica como hombre y mujer pretendieron llegar a tener igual poder que Dios.

4. "... pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pourvoir", L'Esprit de Lois, libro XI, capítulo. IV.

cuyo propósito, precisamente, busca evitar o al menos limitar, la concentración del poder.

b) Con las consideraciones anteriores acerca del poder como telón de fondo, puede entenderse mejor el grave aprieto en que se encuentra el país como consecuencia de la herencia socio-política del modelo GPP (gremialismo, paternalismo, populismo). El funcionamiento –social, político y económico– de este modelo se basaba, fundamentalmente, en la alianza entre ciertos grupos empresariales, grupos medios burocráticos y profesionales y algunas agrupaciones políticas. La alianza se realizaba mediante la instrumentalización del Estado para favorecer los intereses de los grupos de presión mencionados. Así, los intereses particulares de grupo prevalecieron sobre los intereses generales del país. Los términos de la alianza eran claros: Los grupos medios (burócratas, profesionales) y los políticos aceptaban que el Estado protegiera a grupos empresariales (proteccionismo arancelario, subsidios, control de precios) y éstos, a la vez, aceptaban la expansión del Estado para beneficiar a los grupos medios (más empleo público, mejores condiciones laborales, convenciones colectivas, sindicalización). El costo del modelo -los beneficios de los grupos empresariales (proteccionismo arancelario) y de los grupos medios (expansión del empleo público)– podía trasladarse, con relativa facilidad, a los grupos de bajos ingresos gracias al aumento de los precios. En Costa Rica el grado de explotación de los grupos de bajos ingresos, característica típica del modelo GPP, no pudo llegar a límites extremos debido a la escasez inveterada del factor trabajo en el país. Esta situación permitía cierto aumento de los salarios reales y, por consiguiente, de los ingresos de los grupos de bajos recursos.

Las consecuencias del modelo GPP resultaron evidentes: Las condiciones –sociales, políticas y económicas– de no pocos grupos empresariales y medios llegaron a depender de las granjerías otorgadas por el Estado. Ello explica la razón por la cual, cuando se trató de pasar del modelo GPP al

modelo LE, esos grupos vieron peligrar su situación. De ahí, por lo tanto, la defensa sin cuartel que ellos han propiciado del *statu quo* y de la oposición pertinaz –y con frecuencia feroz– que han presentado al proceso de cambio de modelo.

En el período bajo consideración se han consolidado logros significativos: La apertura comercial ha avanzado de manera significativa, así como también la apertura financiera. Sin embargo, es de mucha importancia tener presente, *primero*, la posibilidad de echar marcha atrás (los grupos proteccionistas y los grupos burocráticos siempre están atentos, a la vuelta de cada esquina, para dar el zarpazo y retroceder) y *segundo*, aun queda un largo camino por recorrer para crear un sistema económico basado en la competencia, la innovación y el riesgo, es decir en la libertad económica y en un régimen de legalidad. Y ésta es –debe tenerse siempre presente– una tarea harto difícil y compleja de llevar a cabo, dada la amplitud y la profundidad de las raíces sociopolíticas que el modelo GPP ha echado en la sociedad costarricense. Pero la realidad está ahí y no puede desconocerse: O la alianza anterior desaparece o el país no podrá desarrollarse. Tan simple y trágico como eso.

c) En cuanto al tema de la modernización del Estado es necesario comenzar por recordar el papel tan diferente que él desempeña en el modelo GPP y en el modelo LE. Las características del Estado en el primero de esos dos modelos son bien conocidas:

   i.- Su expansión continua con el propósito de abarcar más y más actividades bajo su control o dirección,[5]

5. La ampliación ininterrumpida del Estado intervencionista, propia del modelo GPP, tiene un límite claro cuando, por su propia dinámica decide también jugar el papel del Estado productor. Si esto acontece entonces el choque frontal entre los intereses de los grupos empresariales y los demás grupos que sustentan el GPP es inevitable. La alianza sociopolítica base del modelo GPP se somete a grandes tensiones, hace agua y se tambalea. Con frecuencia se generan crisis. Y no es para menos: ¡Los grupos medios que instrumentalizan al Estado pretenden, ni más ni menos, arrebatar una parte de sus ingresos a los grupos empresariales!

ii.- Su instrumentalización por parte de diversos grupos de presión –laborales, empresariales, burocráticos, profesionales, políticos– para propiciar los intereses particulares de grupo sobre las intereses generales del país; y

ii.- Su capacidad técnico-política para crear rentas (en el sentido de Anne Krueger), las cuales toman muy diferentes formas (proteccionismo arancelario, subsidios, control de precios, de tasas de interés, entre otras), todas ellas con el fin de concentrar los beneficios de la política económica en dichos grupos y traspasar los costos, en su mayor parte, a los grupos de menores ingresos, es decir a quienes menos pueden defenderse.

En el caso del modelo LE la situación cambia de manera radical. La función del Estado es muy diferente, a saber:

i.- Promover el fortalecimiento permanente de un régimen de legalidad; y

ii.- Facilitar la creación y el funcionamiento adecuado del mercado, en general, y de los mercados de bienes y de factores de la producción, de manera específica.

Satisfacer estas dos metas es una condición necesaria para el buen desempeño del modelo LE. Por eso nada más extraño a este modelo que el libertinaje y la anarquía (Aron, 1972). La disciplina y el orden son consustanciales con el concepto de la libertad económica –libertad de consumo, libertad de producción, libertad de escoger trabajo– fundamento del modelo LE.[6] Por esta razón los alemanes acuñaron el término *die Ordoliberalismus* (Nichols).

6. Libertades económicas que encuentran su razón de ser, en última instancia, en la ignorancia, como lo ha puesto en forma tan acertada Hayek al afirmar "...the case for individual freedom rests chiefly on the recognition of the inevitable ignorance of all of us concerning a great many of the factors on which the achievement of our ends and welfare depends... If there were omniscient men, ... there would be little case for liberty", The Constitution of Liberty, Routledge, 1960, p. 29.

Desde el punto de vista del modelo LE, las deficiencias del Estado en el caso del modelo GPP son numerosas e importantes. Al menos deben citarse los tres siguientes:

i.- Los efectos de la acción del Estado no resultan convenientes por cuanto son:

- Políticamente inaceptables: La concentración del poder que genera pone en peligro las libertades fundamentales, no solo las económicas, sino también las de otra naturaleza, como las políticas;
- Socialmente inaceptable: La distribución del ingreso resultante del GPP es inequitativa al poner el costo del proceso de cambio sobre las espaldas de los grupos de bajos ingresos;
- Económicamente inaceptable: La asignación ineficiente de los factores de producción, así como el escogimiento inadecuado de las opciones (ventajas comparativas), impide alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas y sostenidas.

ii.- Las medidas de política económica con frecuencia son equivocadas. La razón de por qué no se adoptan las decisiones correctas sino las erróneas se explica por el hecho de que las primeras pueden dañar los intereses de los grupos sociales partícipes de la alianza socio-política del modelo GPP, mientras las erróneas pueden favorecer los intereses de esos grupos aun cuando perjudiquen los del país en general. Esto explica por qué, con mucha frecuencia, no se ponen en vigencia medidas que se sabe beneficiarían a toda la población y, por el contrario, sí se adoptan decisiones perjudiciales para el grueso de los habitantes. Así, medidas inconvenientes para el país resultan convenientes para ciertos grupos de poder y viceversa,

aquellas convenientes para el país son inconvenientes para dichos grupos.[7]

iii.- La confianza desmedida –fe ciega, con frecuencia– en la omniscencia del Estado. Él puede resolver los problemas económicos, sociales y políticos del país. Él puede, con acierto, determinar objetivos y escoger medios. Se pasa por alto con mucha facilidad las imperfecciones del Estado, sin darse cuenta que los costos de la intervención pública, en no pocos casos, resultan mayores que los de no intervenir.[8] Es decir, la medicina resulta peor que la enfermedad. Las imperfecciones del Estado no han retenido la atención de los políticos e investigadores, las del mercado sí.[9] Además, el Estado omnisciente cae en la trampa de los esquemas y planteamientos "integrales", de las transformaciones y cambios "totales" con muy poca relación con la realidad.[10] Por el contrario, el modelo LE apunta más bien al procedimiento –tanto para el Estado como para el Sector Privado– de avanzar y progresar mediante

7. "... bad policies occur because they happen to benefit some politically powerfull group...", James A. Robinson, "Theories of Bad Policy", *Policy Reform,* vol. I, 1998, p. 29.

8. "It does not follow that whenever *laisser faire* falls short government intervention is expedient; since the inevitable drawbacks of the latter may, in any particular case, be worse than the shortcomings of private enterprise", Henry Sidgwick, *Principles of Political Economy,* 1887, p. 414.

9. "... it was assumed that governments could correctly identify and perform economic functions. Virtually no attention was given to the possibility that there might be government failure", Anne O. Krueger, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, MIT Press, The Ohlin Lectures, 1993b, p. 49.

10. Sobre este tema Dani Rodrik es claro "... there was plenty of government failure... Individuals in the public sector were apt to follow their own selfish interests. They would be lobbied by pressure groups aiming to impose their own agenda on a largely docile majority. Policy interventions would create rent-seeking incentives diverting entrepreneurs from productive activities. Finally, informational disadvantages of government bureaucracies over market participants would doom even the best-laid plans to inefficiency", "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, marzo 1998, p. 12.

la acumulación paulatina y lenta –paso a paso– de experiencias y de conocimientos.[11]

Debido a estas marcadas deficiencias del Estado, éste debe sufrir una transformación profunda en el proceso de transición hacia el modelo LE. Tres puntos son de especial importancia:

i.- Decidir cuáles entidades del Estado del modelo GPP deben permanecer dentro de su ámbito de acción y cuáles, por el contrario, deben bien eliminarse por innecesarias o superfluas o bien trasladarse al Sector Privado.

ii.- Determinar los procedimientos para aumentar, de manera sistemática, la productividad del Sector Público. Así como el modelo LE exige el aumento permanente de la eficiencia de las actividades realizadas por el Sector Privado, así también lo requiere de las del Sector Público. El desarrollo económico demanda un incremento general y global de la productividad de todos los sectores de la economía, público y privado.

iii.- Sanear la situación financiera del Sector Público y evitar así los desequilibrios macroeconómicos. Además, el destino del gasto público ha de orientarse de manera diferente a fin de cumplir a cabalidad las responsabilidades básicas del Estado –seguridad, justicia, educación, salud– en cuanto a multiplicar las oportunidades y por ende, las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso y los niveles de vida. Desde este punto de vista, el sistema tributario debería poner especial énfasis en evitar las distorsiones relacionadas con la producción, presente y futura, y el gasto público

11. "The characteristic approach of the piecemeal engineer is this... he does not believe in the method of re-designing it as a whole. Whatever his ends, he tries to achieve them by small adjustments and re-adjustments which can be continually improved upon", Karl R. Popper, T*he Poverty of Historicism*, Routledge, 1957, p. 66.

debería centrar la atención en mejorar la distribución del ingreso nacional, también presente y futura.

Así, el país enfrenta, en la tarea de modernizar al Estado, un reto formidable, debido a los poderosos intereses que deben afectarse.[12] Se ha logrado un progreso significativo en cuanto a promover el cambio del Sector Privado. Un sistema balanceado de medidas *(sticks and carrots)*, ha forzado al Sector Privado a enfrentar retos y lo ha ayudado a aprovechar oportunidades. No le ha quedado otra alternativa. Sin embargo, el país no ha aprendido todavía cómo proceder para crear un Estado moderno, desde la perspectiva del modelo LE. Aquí se presenta una tarea insoslayable y de graves consecuencias. En efecto, o bien Costa Rica logra resolver este problema de manera satisfactoria, o el desarrollo acelerado y sostenible de la economía nacional sería tan sólo una quimera.

d) Finalmente, debe hacerse una breve referencia a las falsas antinomias que con mucha frecuencia afloran cuando se elabora la política económica. Sin embargo, antes de referirse a ellas es pertinente mencionar ciertos puntos clave que se han corroborado, una y otra vez, al estudiar la evolución de la economía nacional durante el período analizado.

   i.- Los puntos clave son muy claros, casi de perogrullo. Acontece así que, por lo general, lo más evidente y sencillo resulta lo más importante. Ellos son los siguientes:

      1. No todo puede hacerse a la vez. Escoger y establecer prioridades es inevitable. Esto significa, ineludiblemente, decidir dejar de lado asuntos importantes y posponerlos para más adelante.

12. "Reconstructing the state menaces many of the entrenched interests that, by holding public institutions hostage, benefited in the past" (p. 27), Shadid Javed Burki y Sebastian Edwards, "Dismantling the populist state. The unfinished revolution in Latin America and the Caribbean", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Viewpoints, 1996. Ver, además, el Anexo 7.

2. Toda decisión y acción tiene su costo. No hay almuerzo gratis.

3. El desarrollo no es un proceso cuyo resultado sea de suma cero sino más bien de suma positiva. En efecto, los beneficios del desarrollo sobrepasan, con creces, sus costos. Por ello mismo, para mejorar las condiciones de vida de unos miembros de la comunidad, no es necesario empeorar las de otras personas.

4. Los beneficios del desarrollo no se circunscriben únicamente al aumento del nivel de ingreso. Ellos se refieren también a la ampliación, en general, de las oportunidades para la población desde el punto de vista de años de esperanza de vida y de escolaridad, de producción y de trabajo, de consumo y de inversión.[13]

5. Los costos del proceso de desarrollo son importantes y recaen, con frecuencia, de manera principal, sobre ciertos grupos de consumidores, de productores y de trabajadores. Los beneficios son mucho mayores que los costos y permean la población –*trickle down*– mediante diversas correas de transmisión –empleo, salarios, educación, precios–. Sin embargo, el problema de los costos no puede dejarse de lado, debe enfrentarse. Algunos de estos costos han de ser compensados. Para este propósito puede echarse mano a una parte de los beneficios generados por el mismo proceso de desarrollo.

6. Resulta difícil, muy difícil, lograr las alianzas políticas necesarias para promover el proceso de desarrollo económico y de progreso social. Con

13. "The advantage of economic growth is not that wealth increases happiness, but that it increases the range of human choice", Lewis, 1955, p. 420.

frecuencia pareciera necesario –por paradójico que parezca– el surgimiento de crisis para poder tomar las decisiones y las medidas requeridas para acelerar el proceso de desarrollo. Solo mediante crisis –afirmación descorazonadora sin duda– es posible avanzar.[14]

ii.- En cuanto a las falsas antinomias deben mencionarse las siguientes:

1. Desarrollo vs. democracia. La historia reciente de Costa Rica pone en evidencia la falsedad de esta antinomia. El país logró superar la crisis de 1981/1982, la de la deuda externa en la década de los años 1980 y además impulsó el cambio del modelo GPP por el LE, a partir de mediados de la década anterior, todo ello en paz y estabilidad social, en pleno ejercicio de la democracia y con respeto irrestricto de la opinión pública. El desarrollo no requiere menos democracia, sino más.

2. Desarrollo económico vs. progreso social. De nuevo se trata de una falsa antinomia. No existe contradicción entre "lo económico" y "lo social". Se trata más bien de un solo proceso de cambio, el cual se asienta en tres pilares: El desarrollo económico, el progreso social y el avance de la democracia. Si alguno de estos tres pilares llegara a fallar, el edificio caería por falta de sustentación.

3. Crecimiento vs. distribución. Esta antinomia tampoco responde ni a la realidad, ni a los hechos. Producir hoy para distribuir mañana es un planteamiento erróneo. Cierto, sin duda, es imposible pretender distribuir lo que no se ha producido. Sería una vana ilusión y un engaño

14. A esto se refiere Deepak Lal al elaborar lo que él denomina "crisis theory of economic liberalization", (1997, p.xiii.)

craso. Sin embargo, debe quedar claro que ambos procesos –crecimiento y distribución– están estrechamente imbricados, ambos dependen uno del otro de manera recíproca. No puede darse uno de ellos si, de manera simultánea, no ocurre el otro. Así, la mejor política social consiste en un acelerado y sostenido crecimiento económico.

4. Estabilidad vs. crecimiento. Esta antinomia tampoco existe. La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento. Sin embargo, el ritmo de desarrollo económico a la vez facilita la consecución de los equilibrios macroeconómicos. Lo uno depende de lo otro y viceversa.

5. Economía nacional vs. economía internacional. Se han querido establecer ciertas contradicciones entre la economía del país y el mercado exterior. Este enfoque está equivocado. La antinomia no se da. Cuanto más reducida una economía –y Costa Rica es una sumamente pequeña– más depende su posibilidad de desarrollo económico y, por ende, de progreso social de su participación activa en espacios económicos mucho más amplios que el nacional. Solo así podrán encontrarse los caminos para profundizar la división del trabajo, aumentar la productividad y acelerar la acumulación de capital.

Reconocer las falsas antinomias mencionadas es indispensable para evitar pisar cáscaras de banano y caer en las trampas propias del populismo o de la falta evidente de contacto con la realidad. Por el contrario, reconocer las múltiples interrelaciones recíprocas ayuda, sin duda, a elaborar y ejecutar una política económica acertada.

De la manera como el país logre enfrentar, de inmediato, los problemas originados en torno a estos cuatro puntos –la pugna por el poder, la herencia del modelo GPP, la modernización del Estado y las falsas antinomias –dependerán las posibilidades reales de alcanzar el desarrollo acelerado y sostenido, única opción valedera para mejorar las condiciones de vida de toda la población y muy en especial de la de más bajos recursos.

II.- LOS OBJETIVOS

No se trata de postular como meta "futuros imaginarios", ni caer en la trampa del embeleso de ciertas utopías. Los objetivos fundamentales han de guardar estrecha relación con la realidad. *Primero,* se busca crear una economía ampliamente flexible capaz de hacer frente a los retos y de aprovechar las oportunidades de un entorno –interno y externo– siempre cambiante. Las ventajas comparativas cambian día con día. Solo mediante la capacitación de los recursos humanos, la adecuada organización política y la activa inserción en la economía internacional es posible lograr un desarrollo económico acelerado y sostenible. *Segundo,* lo anterior no es, obviamente, un fin en sí mismo, sino tan solo un medio para alcanzar el objetivo básico, a saber: Mejorar las oportunidades y las condiciones de vida de toda la población, pero muy en especial las de los grupos de más escasos recursos, es decir, el último decil de la distribución del ingreso nacional. Así, reducir la pobreza, el desempleo y las patologías sociales es de primordial importancia.[15] Este es el propósito último del desarrollo económico, según lo planteaba Alfred Marshall desde hace varias décadas.[16] La alianza entre los estratos sociales de ingresos medios (clase media) y los de altos ingresos, típico del GPP, debe modificarse profundamente. El llamado

15. Es verdad que estos problemas no podrán resolverse solo mediante el desarrollo económico, debido a la incidencia de otros elementos de carácter sociológico y psicosocial. Pero no cabe duda de la ayuda invaluable que el desarrollo económico aporta a su solución.

16. "... the well being of the whole people should be the ultimate goal of all private effort and public policy." (1920, p. 47).

"tapón de la clase media" debe desaparecer. Solo así podrá evitarse, de una parte, trasladar los costos del progreso a los grupos de más escasos recursos –los pobres– y, de otra, concentrar los beneficios en los de ingresos medios y altos. Este no es, ni puede ser, el camino del desarrollo económico, la estabilidad política y el progreso social.

Este objetivo –asegurar el crecimiento acelerado y sostenido, como base para mejorar el nivel de vida de la población– no podrá alcanzarse si no se satisfacen dos condiciones necesarias. De una parte, un Sector Privado altamente eficiente y de otra, un Sector Público moderno. Es conveniente recurrir una vez más a la metáfora ya mencionada anteriormente: La carreta del progreso nacional podrá salir del atascadero en que se encuentra en la actualidad, solo y solo si se dispone de una yunta de bueyes que tiren de manera simultánea. Se requieren dos bueyes, a saber: El Sector Privado y el Sector Público. Uno de ellos, por más esfuerzo que haga, no podrá jalar la carreta por sí mismo. Así, el Sector Privado ha de caracterizarse por su flexibilidad. Es decir, por su capacidad de producir hoy bienes y servicios diferentes de los que produjo ayer y producir mañana, asimismo, algo diferente de lo que produce hoy. Debe percibir los retos y las oportunidades. Darse cuenta de cómo las ventajas comparativas cambian día a día. Esto debido a las modificaciones de las condiciones de la demanda (gustos de los consumidores, necesidades de los productores) y de la oferta (desarrollo tecnológico, dotación de los factores de la producción). Solo quien sea capaz de adaptarse podrá sobrevivir.

Por su lado, el Sector Público deberá intervenir de forma permanente para crear, mantener y mejorar el entorno en que se desenvuelven los agentes económicos, se trate de los consumidores y los productores o de los ahorrantes y los inversionistas. El perfeccionamiento del sistema jurídico es una tarea trascendental y nunca acabada. La creación y mejoramiento de los mercados es una responsabilidad permanente del Estado, en razón de las tendencias, siempre presentes, de los agentes económicos por debilitar y erosionar los mercados. El Estado debe contrarrestar y

controlar estas tendencias. Este tipo de intervencionismo estatal es no solo conveniente sino indispensable y no representa una interferencia del Estado, sino una condición necesaria como lo apunta acertadamente Hayek.[17] Por lo tanto, un Estado que no sea tomado por asalto por los grupos de presión –empresariales, burocráticos, laborales y políticos– para favorecer su propio interés, es una condición *sine qua non* del desarrollo nacional.

III.- LAS ÁREAS PRIORITARIAS

No se trata de elaborar una agenda pormenorizada o un plan detallado, sino tan sólo de señalar algunos temas que reclaman atención cuidadosa y estudio serio dada su urgencia.

a) LA REFORMA POLÍTICA. La organización política del país, tal cual existe en la actualidad, presenta fallas importantes para propiciar un proceso de cambio social acelerado. Hay necesidad urgente de considerar numerosos y delicados temas. Desde el procedimiento para elegir a los diputados, hasta la pertinencia del régimen parlamentario, pasando por las facultades de los diputados en cuanto al punto referente al gasto público y al sistema tributario, la mayor autonomía de las municipalidades, así como la discusión acerca de los pros y contras del referéndum y del cabildo abierto.

b) LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA. El crecimiento de la población en el futuro previsible es un elemento de mucha

17. Este autor indica "Freedom of economic activity had meant freedom under the law not the absence of all government action" (p. 220), luego añade "To Adam Smith and his immediate successors the enforcement of the ordinary rules of common law would certainly not have appeared as government interference" (p. 221). Es más, continúa y afirma "... a free system does not exclude on principle all those general regulations of economic activity which can be laid down in the form of general rules specifying conditions which everybody who engages in a certain activity must satisfy" (p.224), *The constitution of liberty*, Routledge, 1960. Ya Marshall lo había indicado al decir: *"Laissez fair* did not imply that Government should abstain inertly from constructive work: It meant simply that anyone who thought that he could make anything with advantage ...should be at liberty to do so", *Industry and Trade*, cuarta edición., 1923, p. 742.

importancia. Debe ser estudiado con atención. La mayor población incide en temas de tanta trascendencia como la calidad de la educación (primera edad), las oportunidades de empleo (segunda edad) y el sistema de retiro (tercera edad). Estos temas atañen de lleno a todos los ciudadanos.

c) LA EDUCACIÓN. Se afirma, de manera acertada, que un país es lo que sus habitantes sean. Se han alcanzado logros significativos como la escolarización del 100% de la población entre 7 y 12 años; sin embargo, los problemas cuantitativos y cualitativos de la enseñanza media son de gran magnitud: Tan solo un poco más del 50% de la población de 13 a 17 asiste a los colegios. Evidentemente, ningún país puede aspirar a salir del subdesarrollo si una proporción elevada de sus jóvenes no realiza estudios, al menos, de nivel secundario.

d) LAS PATOLOGÍAS SOCIALES. La multiplicación y avance de las patologías sociales (alcoholismo, drogadicción, prostitución, niñez abandonada) alcanza proporciones muy graves. El país no puede progresar si no se logran reducir estos flagelos. Ellos ponen en evidencia serias fallas de la sociedad costarricense.

e) LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL. El proceso de la apertura –comercial y financiera– debe continuar sin desmayo. Es una lucha sin cuartel, ya que los grupos proteccionistas siempre permanecen agazapados, como se indicó, prestos a retroceder. Para una economía tan pequeña como la costarricense, la posibilidad de alcanzar un desarrollo económico rápido y sostenible depende de su capacidad de participar cada día de manera más amplia y profunda en la economía internacional, aun cuando deba proceder unilateralmente. Lo demás son cantos de sirena.

f) LOS EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS. El país no ha logrado aun incorporar los equilibrios macroeconómicos como uno de sus objetivos indiscutibles de la política económica. Mucho del tiempo y del esfuerzo que el país debería dedicar a resolver sus problemas de crecimiento y de equidad, hoy

los consume en administrar el problema de la estabilidad de las principales variables macroeconómicas sin llegar, empero, a resolverlo de manera cabal. Los costarricenses deben dar muestra de la disciplina necesaria para remover este obstáculo del camino que durante tantos años ha entorpecido el desarrollo del país.

g) LOS ELEMENTOS MICROECONÓMICOS. Para crear una economía altamente flexible no solo basta con percibir los nuevos retos y las nuevas oportunidades, consecuencia de los cambios frecuentes de las ventajas comparativas, sino también desarrollar la capacidad para enfrentar los primeros y aprovechar las segundas. En otras palabras, es necesario mejorar, de forma constante, la competitividad de las empresas. La legislación, las regulaciones y los procedimientos relacionados con temas tales como el derecho de propiedad (expropiaciones, propiedad intelectual), la validez de los contratos, el tratamiento a los inversionistas extranjeros, la legislación laboral, las disposiciones referentes al medio ambiente, la política de impuestos, las normas y trámites vigentes (la "tramitología"), la eficiencia del sistema judicial (justicia pronta y cumplida) revisten gran importancia. Todo lo anterior determina el entorno, favorable o no, para el desarrollo económico y para tomar las decisiones sobre los proyectos de inversión.

h) LAS FUNCIONES DE REGULACIÓN. Conforme se abren los mercados de bienes y de factores de la producción, se multiplican las funciones regulatorias del Estado. En efecto, es necesario proteger a los consumidores, promover la competencia, supervisar el sector financiero, controlar el medio ambiente. Llevar a cabo, de manera adecuada, estas delicadas funciones, requiere una intervención estatal y, con frecuencia, creciente. De ahí la sentida necesidad de un Estado eficiente.

i) LA REFORMA DE ESTADO. En ninguna de las áreas mencionadas en los puntos anteriores pueden alcanzarse los objetivos

deseados, si no se procede, cuanto antes, a la reforma del Estado. En los capítulos anteriores se ha explicado prolijamente como el Estado, debido a su macrocefalia y a su hipertrofia ha llegado a representar una verdadera carlanca para el proceso de desarrollo económico y de cambio social. El Estado es, hoy, parte del problema en vez de ser parte de la solución. El país debe buscar, con denodado tesón, solución a este problema, dado el papel primordial del Estado. De no lograrse esta meta, el país no podrá progresar.

CONCLUSIÓN

El esfuerzo realizado por Costa Rica en los años estudiados no ha sido suficiente. Por este camino no se saldrá del subdesarrollo. El país se durmió en los laureles. Después de convertirse en un modelo que bien podría tratar de imitarse, en la actualidad el país, más bien, en no pocos ámbitos, ha llegado a ser ejemplo de lo que no debe hacerse. En efecto, Costa Rica lo hizo bastante bien en el pasado, sin embargo, no lo está haciendo bien en el presente. Debe dejar de ser un *underperformer*, un *underachiever*, un *laggard*. Lástima grande sería si los costarricenses se quedaran en el andén, plácida y remolonamente, mirando pasar el tren de la historia. Ellos pueden y deben abordarlo y no desperdiciar las oportunidades. Sería un craso error pretender crear, por arte de birlibirloque, mundos fantasmagóricos habitados por sirenas y arimaspos. Los pies han de tenerse bien firmes sobre la tierra, aferrados a la realidad. El país no puede simplemente administrar sus problemas, debe resolverlos. El futuro no espera. Costa Rica tiene condiciones propicias para salir adelante. Es posible volver a tener éxito. Ello es factible. Costa Rica es un país sin excusas para no desarrollarse. La generación actual no tendría argumentos válidos para explicar a la próxima por qué el país no pudo superar su situación de subdesarrollo. La generación actual no habría dado la talla.

Pero el desarrollo económico, el progreso social y la democratización no caen del cielo como el maná, no aparecerán por generación

espontánea. Deben forjarse y ganárselos. Exigen decisiones difíciles y dolorosas porque afectan poderosos intereses creados. Para ello es indispensable redoblar el esfuerzo y la disciplina. La posibilidad de un futuro mejor está al alcance de los costarricenses. El sacrificio bien vale la pena. Si el país no lo hace, nadie lo hará por él. Ahora bien, el elemento determinante, esencial para superar los problemas de la actualidad –políticos, sociales, económicos–, reside en la mayor o menor capacidad de liderazgo que exista en el país.[18] Solo cuando haya líderes capaces de asumir el "riesgo de la libertad", podrá superarse el subdesarrollo. Solo cuando haya líderes cultivadores de sueños, podrán cosecharse realidades. Solo cuando haya líderes "sembradores de esperanza" *(L'Osservatore Romano)*, podrá el país salir adelante. ¿Aparecerán acaso en escena estos artífices en el momento oportuno, para orientar y conducir al país en la dirección deseada? Quizás sí, quizás no. Solo la historia lo dirá. Sin embargo, mientras haya libertad, habrá esperanza (Aron, 1983).

18. "It is possible for a nation to take a new turn if it is fortunate enough to have the right leadership at the right time", Lewis, 1955, p. 418.

ANEXOS

Anexo 1

Carta pública de un grupo de economistas al Presidente de la República

San José, 06 de agosto de 1979

Señor
Lic. Rodrigo Carazo
Presidente de la República
Presente

Estimado señor Presidente:

Después de estudiar detenidamente la situación económica del país, hemos decidido enviarle esta carta para expresarle nuestra honda preocupación por las señales de un marcado deterioro que ésta ha sufrido en el último año , y la muy probable crisis que en un futuro inmediato enfrentaremos con las consecuencias que usted, estudioso de la economía, conoce perfectamente Nos anima una preocupación ciudadana y una clara responsabilidad profesional y académica. Consideramos que la situación que enfrenta el país en el ámbito económico es difícil y compleja y amerita que le hagamos llegar públicamente nuestras apreciaciones y preocupaciones. Magro servicio le haríamos al país y al gobierno si como profesionales responsables calláramos ante problemas que consideramos son muy delicados y requieren una pronta y firme decisión para solucionarlos.

El deterioro de la economía se manifiesta con toda claridad en cinco campos:

1. Hacienda Pública

La situación fiscal ha sido un serio problema en Costa Rica por muchos años; sin embargo, en 1978 se deteriora en forma marcada llegando el déficit fiscal a 1.760 millones. Para este año, a pesar de los esfuerzos que se puedan estar haciendo para mejorar la situación, se espera un déficit sustancialmente mayor (cercano a 2.500 millones).

Esto se debe al rápido crecimiento del gasto público (20%) y una evolución más lenta de lo programado en los ingresos corrientes. La necesidad de financiar ese déficit llevará el endeudamiento del Gobierno Central a niveles peligrosos pues, para atender el servicio de esa deuda se requerirá una proporción creciente de los ingresos ordinarios. Además, el problema no se presenta únicamente con el nivel del déficit sino en la forma de su financiamiento. Es en este campo, precisamente, donde se ha acudido a mecanismos de financiación desestabilizadores, como consecuencia, en parte, de que el Gobierno no solo no ha podido vender bonos al sector privado sino que éste ha devuelto 340 millones en el período del 1º de setiembre de 1978 al 30 de junio de 1979. Esto ha hecho que se tenga que recurrir a un financiamiento inflaccionario a través de las Letras del Tesoro, cuya disponibilidad legal de 385 millones fue agotada en el primer semestre, y a la colocación de bonos en los bancos comerciales mediante líneas de crédito otorgadas por el Banco Central. En lo que va del año, los bancos han adquirido más de 800 millones de bonos fiscales.

2. Moneda y crédito

La expansión del crédito se ha orientado prioritariamente a financiar al Gobierno y otras instituciones públicas. En los primeros meses del año, el crédito total aumentó en 1.600 millones, monto que ha contribuido, muy posiblemente, a generar presiones inflacionarias y a acentuar el marcado deterioro de la situación externa del país. El aumento del crédito se ha distribuido de tal manera que al Gobierno y otras instituciones públicas se les ha concedido más de mil millones de colones mientras que los sectores productivos han

recibido menos de una tercera parte de la expansión crediticia. Es decir, con el fin de financiar al sector público se ha sacrificado el financiamiento al sector privado y a la producción nacional. La queja que se escucha no es únicamente con respecto al costo del crédito, es también por su disponibilidad.

3. Balanza de pagos

El deterioro de nuestra balanza de pagos es resultante de un estancamiento en las exportaciones, un acelerado crecimiento en las importaciones y un aumento en otros pagos netos al exterior, donde el servicio de la deuda externa se ha convertido en una carga muy onerosa para el país.

En 1978 las exportaciones prácticamente se estancaron y, para este año, se espera una ligera disminución respecto al año pasado. No hay causa única para explicar este fenómeno. Los factores que lo determinan son complejos y no basta con apuntar a los problemas político-económicos que han enfrentado algunos de los países del Mercado Común o a la baja en los precios del café. Conjuntamente con este estancamiento de las exportaciones se ha presentado un crecimiento continuado en las importaciones cuyo nivel, para este año, se estima superior a los $1.300 millones. De nuevo las causas de este crecimiento no son simples; los nuevos precios del petróleo no constituyen el único elemento determinante, pues, el aumento significa tan solo un 5% de las importaciones totales. El comportamiento del intercambio externo motivó un déficit comercial de $320 millones en 1978, el más alto de nuestra historia, y para este año se calcula en no menos $500 millones. Estos desequilibrios se reflejan en una clara disminución de las reservas monetarias internacionales que en los últimos doce meses han bajado en más $200 millones para situarse en $125 millones al final del primer semestre. Además del deterioro de nuestra tenencia de reservas monetarias internacionales, la deuda externa está creciendo a un ritmo acelerado con las posibles repercusiones que esto pueda tener en la capacidad futura de endeudamiento.

4. Inflación y salarios

Después de que el país había logrado reducir a niveles aceptables el crecimiento de los precios, la tasa de inflación ha mostrado en 1978

y en el primer semestre de 1979 una nueva tendencia al aceleramiento. El índice de precios al por mayor que calcula el Banco Central creció en 1977 un 7,4%, en 1978 un 9,4% y en los primeros cinco meses de 1979 un 8,5%, lo que permite prever un crecimiento anual mucho mayor que el de los años precedentes. Una tendencia semejante muestra el índice de precios al consumidor para el Area Metropolitana de San José. Esta dinámica alcista en el comportamiento de los precios internos es muy preocupante tanto por el deterioro que causa en los salarios reales de los trabajadores como porque motiva una psicología inflacionaria, que puede ser muy perjudicial para el futuro desarrollo del país.

Por otra parte, en algunos sectores estratégicos, grupos laborales bien organizados han obtenido aumentos desmedidos que otros grupos tienden a imitar, con la consiguiente presión sobre las finanzas del sector público y los costos de las empresas privadas.

5. Producción e inversión

Las altas tasas de interés, el estrangulamiento del crédito, la amenaza de retiro del Mercado Común, los cambios y rectificiones constantes en la política económica, han creado un clima de incertidumbre y desaprobación en la comunidad empresarial, pues, no se sabe a ciencia cierta el norte hacia el cual se orienta el país. Este clima es sumamente peligroso ya que la evolución de la economía depende en gran parte del ritmo de las inversiones productivas. Se nota un estancamiento en las inversiones del sector privado en los sectores productivos y una canalización de los recursos hacia bienes raíces. Esta situación, obviamente, hace nugatorios los esfuerzos gubernamentales por echar a andar proyectos específicos para aumentar la producción del país.

Estos cinco puntos que hemos presentado brevemente indican el marcado deterioro en la situación económica. Las repercusiones no se harán esperar. Los problemas afloran y las presiones se multiplican creando las condiciones para la aparición de conflictos sociales de muy diversa naturaleza y poniendo en peligro los avances significativos que la sociedad costarricense ha logrado afianzar, con tanto esfuerzo y afán, en el campo del progreso social, la estabilidad política, el desarrollo económico y el ordenamiento jurídico.

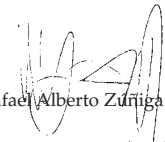
Señor Presidente, quisiéramos estar equivocados, pero tenemos la firme convicción que de no poner en práctica un programa de acción inmediato para atacar con decisión las tendencias inflacionarias, el deterio fiscal, el problema externo y para restablecer la confianza entre grupos empresariales y los trabajadores, el país se verá abocado, a muy corto plazo, a serias tensiones sociales y a un lamentable estancamiento económico.

Nuestra función es ahora analizar crítica y permanentemente el manejo de los asuntos públicos; así entendemos nuestra obligación de participar en la formación de la opinión pública, base de nuestro régimen democrático. Por mandato popular la responsabilidad del manejo de la política económica está en sus manos. Es usted a quién le corresponde tomar las decisiones que el país demanda para conjurar la grave situación económica.

Del señor Presidente con toda consideración y estima,

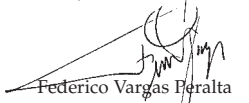
Eduardo Lizano Fait

Raúl Hess Estrada



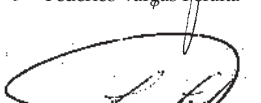
Rafael Alberto Zuñiga Tristán

José Manuel Jiménez Fajardo

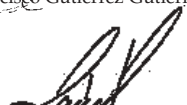


Federico Vargas Peralta

Francisco Gutiérrez Gutiérrez

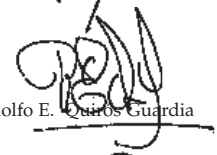


Luis Liberman Ginsburg

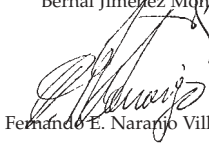


Jorge Sánchez Méndez

Bernal Jiménez Monge



Rodolfo E. Quirós Guardia



Fernando E. Naranjo Villalobos

Ronald García Soto

Alvaro Sancho Castro

Marco Vinicio Tristán Orlich

ANEXO 2

LA POLÍTICA DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO*

Eduardo Lizano

Dadas las características de su economía y de su deuda externa, para Costa Rica es necesario elaborar prontamente un planteamiento sobre el tema del endeudamiento externo para el período 1986-1990.

Si bien son muchas las ideas que se debaten en la actualidad sobre el tema de la deuda externa, el país no puede esperar a que ellas sean aceptadas por la comunidad financiera internacional. Por consiguiente, Costa Rica debe seguir adelante en la elaboración de esa propuesta, eso sí con la debida flexibilidad, para "montarse en el tren" conforme se modifiquen las circunstancias.

Los lineamientos básicos de la posición de Costa Rica podrían aspirar a las siguientes metas:

- Solo un crecimiento sostenido permitirá atender adecuadamente la deuda externa. Esto, a su vez, no podrá lograrse si Costa Rica llega a ser un exportador de capital. El país necesita, en la etapa de desarrollo en que se encuentra, más bien complementar el esfuerzo de ahorro nacional con ahorro externo, es decir, ser un importador de capital. De ahí que en años "normales" una proporción del financiamiento externo (3-5 por ciento del PIB) debería poder utilizarse para acelerar

* Basado en un memorándum presentado a los miembros del Consejo Nacional de Financiamiento Externo el 17 de febrero de 1986. Publicado en Eduardo Lizano, *Desde el Banco Central*, Academia de Centroamérica, Estudios 4, 1987, pp. 157-161.

el desarrollo económico. En los años "anormales" en los que el comportamiento, por ejemplo, de los precios del café y del petróleo permitan una situación de divisas más holgada, se trataría, al menos, de que los egresos de capital para atender la deuda externa (intereses y amortización) no representen un monto superior al ingreso de capital por concepto de préstamos y donaciones.

- La atención de la deuda externa (intereses y amortizaciones) se mantendría al día.
- Las diversas negociaciones futuras deberían llevarse a cabo, hasta donde sea posible, de manera que cubran varios años en vez de uno solo. El "paquete financiero" debería contemplar los requerimientos del país por un período, por ejemplo, de tres años. Debe evitarse a toda costa que la "política" nacional consista en apagar incendios.

A su vez, tres objetivos deberían tratar de alcanzarse simultáneamente:

- Maximizar la cuantía del financiamiento externo, lo cual significa que el saldo de la deuda externa aumentaría en los próximos años.
- Modificar la dependencia relativa de las diferentes fuentes de financiamiento externo: Mayor énfasis en los organismos multilaterales y en Europa Occidental, Canada y Asia, y menor en Estados Unidos, México y Venezuela.
- Cambiar las condiciones de la deuda externa con los bancos comerciales, muchos de los cuales no son privados, sino entidades estatales (México, Francia, por ejemplo). Este es el objetivo más difícil de alcanzar. En efecto, la comunidad financiera internacional aun no está suficientemente preparada para actuar en esta dirección y Costa Rica tiene muy poco poder *(leverage)* para promover estas ideas. Sin embargo, el país debe redoblar sus esfuerzos para mejorar las condiciones de su deuda externa en relación con el pago de intereses, aun cuando las circunstancias sean precarias y poco halagüeñas.

Para lograr estas metas y objetivos, es indispensable llevar a cabo varias negociaciones en forma simultánea con diferentes gobiernos e instituciones. Específicamente:

Con el FMI. Será necesario prepararse para suscribir ya sea una serie de acuerdos anuales de contingencia *(stand-by)* o bien un acuerdo de facilidad ampliada por tres años. La característica más importante consistiría en que el objetivo de estos acuerdos sería promover la estabilidad con crecimiento y no solo la estabilidad, como se ha pretendido en el pasado reciente.

Con el BANCO MUNDIAL. Será necesario continuar con el SAL II y el SAL III, el programa para el sector financiero y los préstamos directamente orientados a los sectores productivos (reactivación industrial y diversificación y productividad agropecuaria). Las características serían dos: Apoyo a la balanza de pagos y un claro propósito de promover el desarrollo económico.

Con el BID. Se plantearía algo parecido al Banco Mundial. Un aspecto muy importante consistiría en canalizar recursos adicionales de los bancos comerciales para Costa Rica por intermedio del BID. Así, los bancos comerciales, aunque incrementen su apoyo financiero a Costa Rica, no aumentarían su *exposure*.

Con el CLUB de PARÍS. Se trataría de hacer una negociación plurianual a fin de minimizar los pagos por concepto de intereses y amortización.

Con los GOBIERNOS DE EUROPA OCCIDENTAL, CANADA y ASIA (TAIWAN). Se iniciaría cuanto antes una serie de pequeñas negociaciones, las cuales, sin embargo, una vez sumadas, bien podrían llegar a constituir un aporte al "paquete financiero", quizás tan importante como el del Gobierno de Estados Unidos. La característica principal consistiría en lograr un aumento sustancial de la ayuda financiera y asegurar compromisos plurianuales.

Con el GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS. Dadas las peculiares relaciones con este país, se trataría, también, de llevar a cabo negociaciones especiales. Se buscaría disminuir su importancia relativa en el "paquete financiero"; poner énfasis en donaciones más que en préstamos; mantener el financiamiento de la Ley PL 480 y asegurar el financiamiento de las importaciones con el programa de Eximbank.

Con los BANCOS COMERCIALES. Habría dos aspectos principales: Obtener recursos adicionales y modificar las condiciones de la deuda existente. Al respecto, Costa Rica formularía cuatro planteamientos:

- En cuanto a los recursos adicionales, se trataría de obtener un compromiso para aumentar la ayuda a Costa Rica; pero no necesariamente en forma directa, sino mediante la adquisición de títulos valores del BID, el cual, a su vez, canalizaría estos fondos a Costa Rica.

- En cuanto a las condiciones sobre la deuda existente, el planteamiento de Costa Rica sería fundamentalmente el siguiente:

  – Reconocer el pago en divisas por un monto equivalente al valor de mercado de la deuda externa costarricense; la tasa de interés sería la del mercado, y la amortización anual dependería de la capacidad de pago del país, determinada ésta por el valor de las exportaciones, la evolución de los términos de intercambio y el monto de la ayuda externa gubernamental para el desarrollo (*Official development aid*);

  – Pagar en colones la diferencia entre el valor nominal de la deuda externa y su valor de mercado.

  – Los colones pagados (intereses y amortización), según el punto anterior, lo dedicarían los bancos extranjeros a financiar los fondos de contrapartida de los programas del Banco Mundial, BID y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con lo cual el crecimiento económico y las exportaciones aumentarían más rápidamente y, por consiguiente, también los pagos contemplados en el punto anterior.

  – Los bancos comerciales solo podrían sacar del país los colones, una vez que se haya cancelado la deuda externa pagadera a ellos en divisas y de acuerdo con un programa mutuamente negociado.

- Como alternativa al planteamiento anterior, podría negociarse con los bancos comerciales la posibilidad de adquirir deuda externa de Costa Rica al precio prevaleciente en el mercado financiero secundario. Esto equivaldría a lo siguiente:

  - Los bancos comerciales aceptarían dar por perdida una parte de la deuda costarricense, lo cual ya han hecho en realidad al crear reservas especiales y al proceder a *write-offs*.

  - Los bancos comerciales aceptarían dar a los bancos un trato desigual, ya que aquellos que vendieran sus acreencias en el mercado secundario, si bien incurrirían en una pérdida, a la vez recibirían el pago antes que los demás.

- El cuarto planteamiento se refiere al "premio" (monto adicional en colones que Costa Rica reconocerá por encima del precio de la deuda en el mercado secundario) a negociar con los bancos comerciales para que la deuda sea "colonizada" e invertida en activos *(assets)* en el país. En este caso el BCCR registrará esa parte de la deuda como un ingreso de capital con los debidos plazos, para efectos de la salida futura del principal y las remesas de dividendos.

Los tres últimos planteamientos están basados en el reconocimiento y la aceptación, por parte de los bancos comerciales, de las fuerzas del mercado. En efecto, los acreedores no deberían esperar recobrar por sus préstamos más de lo que valen en el mercado, como todo empresario que ha hecho un negocio que no resultó como se esperaba en un principio. Sin embargo, Costa Rica debería pagar un premio sobre el precio de mercado, por dos motivos: *Primero*, Costa Rica no puede pagar en deuda externa ni aun el precio del mercado financiero, por lo cual necesita solicitar más plazo; *segundo,* Costa Rica requiere por muchos años más el apoyo de los bancos comerciales como fuente de financiamiento y, por ello mismo, le conviene evitar que los bancos comerciales incurran en pérdidas "demasiado" grandes y lleguen a formarse una mala "imagen" o a tener un mal "recuerdo" de Costa Rica.

En resumen, las características de las negociaciones serían las siguientes:

NEGOCIACIONES	CARACTERISTICAS
FMI	Búsqueda de estabilidad con crecimiento y no sólo estabilidad.
Banco Mundial	Apoyo a la balanza de pagos y crecimiento económico.
BID	Crecimiento económico y vehículo para canalizar recursos adicionales de la banca comercial.
Club de París	Convenio plurianual.
Gobiernos "amigos"	Mayor participación en el "paquete financiero".
Bancos comerciales	Modificar las condiciones de la deuda existente y destinar recursos adicionales, mediante acuerdo con el BID.

Anexo 3

La renegociación de la deuda pública externa

*El caso de Costa Rica visto desde adentro**

Eduardo Lizano y Silvia Charpantier

El propósito de este trabajo es examinar cómo el problema de la deuda externa ha incidido en la política económica de Costa Rica en la década de los años 1980.

El trabajo se divide en tres partes: *En la primera,* se hace un breve recuento de los antecedentes de la crisis de la deuda externa y de la experiencia costarricense en cuanto a renegociaciones tradicionales. *La segunda,* se dedica a analizar la relación entre el problema de la deuda externa y el diseño y la conducción de la política económica, con especial énfasis en los años posteriores a 1986. *En la tercera,* se hacen algunos comentarios sobre las principales enseñanzas que pueden derivarse de la experiencia costarricense.

* Este documento fue presentado originalmente en el Senior Policy Seminar del Banco Mundial, Caracas, Venezuela, 1990. Esta versión incluye algunos comentarios de los participantes en dicho seminario y las observaciones de Caroline Fawcett, consultora del Banco Mundial. La responsabilidad del texto final es de los autores.

I.- ANTECEDENTES Y RENEGOCIACIONES TRADICIONALES

A.- El exceso de endeudamiento externo y la gestación de la crisis (mediados de 1978 a mediados de 1981)

Costa Rica experimentó un desarrollo económico muy marcado durante las dos décadas anteriores al segundo *shock* petrolero. De 1950-1952 a 1975-1977 la tasa de crecimiento real alcanzó 5% anual, lo cual permitió que el ingreso real por habitante aumentara por dos a pesar de que en el mismo período la población se multiplicó por dos. En estas dos décadas la expansión del Sector Público fue apreciable, su participación en el PIB pasó de 8,5% en 1957 a 15,0% en 1977. Esta expansión se financió principalmente con la recaudación de impuestos y con la venta de bienes y servicios de las empresas públicas, de manera que la deuda pública –interna y externa- creció en forma poco significativa. Sin embargo, a principios de la década de 1980, el país sufrió la crisis económica más seria desde la Segunda Guerra Mundial. Uno de los elementos principales de la evolución de la economía nacional ha sido el aumento excesivo del endeudamiento externo en que incurrió el país en esos años. Como puede apreciarse en el Cuadro A-3.1, fue después del segundo *shock* petrolero que la deuda pública externa llegó a niveles exageradamente elevados.

La primera etapa del proceso de endeudamiento externo cubre desde el segundo *shock* petrolero hasta la cesación de pagos en junio de 1981. Los acontecimientos siguieron una pauta semejante a la de la gran mayoría de los países latinoamericanos, marcada por factores externos y factores internos.

a) Los factores externos. El *shock* petrolero encareció sustancialmente el precio de las importaciones de los energéticos con una fuerte repercusión en un país importador de petróleo como Costa Rica. La inflación internacional, acompañada por una recesión en los países industriales, afectó de manera negativa los términos de intercambio: El precio de las importaciones aumentó y el de las exportaciones se estancó o disminuyó. Estos elementos tuvieron efectos adversos en una economía pequeña, abierta y endeudada como la costarricense.

A-3.1. Deuda pública interna y externa
en relación con el producto interno bruto, 1965-1989

Año	Deuda Interna / PIB	Deuda Externa[a] / PIB	Deuda total / PIB
1965	17,2	24,9	42,1
1970	18,5	16,6	35,1
1975	14,7	25,9	40,6
1980	33,9	59,5	93,4
1981	36,3	141,2	177,5
1982	29,5	166,8	196,3
1983	25,3	148,0	173,3
1984	24,1	117,0	141,1
1985	22,3	121,8	144,1
1986	20,7	110,1	130,8
1987	25,1	115,7	140,8
1988	26,0	105,0	131,0
1989	27,1	72,8	99,9

a Deuda externa desembolsada

FUENTE: Banco Central de Costa Rica y Cáceres.

b) Los factores internos. Los factores externos que se acaban de señalar significaban el empobrecimiento del país: Con la misma producción nacional se podía adquirir una menor cantidad de bienes y servicios en el mercado internacional. Sin embargo, las autoridades no quisieron enfrentar esta realidad. Se recurrió al endeudamiento externo masivo para mantener los niveles de consumo y no para aumentar el ritmo de las inversiones, con cuya producción y las correspondientes exportaciones hubiera sido posible atender una deuda externa mayor. El déficit de las finanzas públicas aumentó, el crédito se mantuvo en niveles elevados y las tasas de interés fueron negativas. Se propició así el consumo y no la inversión.

c) La crisis. La "estanflación" *(stagflation)* que azotó a los principales países industriales, tuvo serías consecuencias sobre la economía costarricense: Un deterioro aun mayor de los términos de intercambio, la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y una reducción drástica en los ingresos netos de recursos externos. La crisis fue

entonces inevitable. Las reservas monetarias internacionales se agotaron rápidamente y, a mediados de 1981, Costa Rica se vio obligada a comunicar a los bancos acreedores la imposibilidad de pagar el principal y los intereses de su deuda externa. Costa Rica inauguró así, un año antes que México, un camino que luego se hizo común en América Latina.

B.- La gestión tradicional de la deuda externa (mediados de 1981 a mediados de 1986)

En esta etapa Costa Rica adoptó los procedimientos previstos ante una moratoria total o parcial, a saber: Gestionar la integración de un comité coordinador en representación de los bancos acreedores y reunir a los miembros del Club de París para entablar las negociaciones tendientes a reestructurar los atrasos y vencimientos pendientes, tanto de la deuda con la banca privada, como con gobiernos acreedores.

La gestión tradicional incluia, además, la provisión de recursos por parte de los mismos acreedores para financiar los intereses atrasados y aquellos que vencían en el período cubierto por la reestructuración. En el caso de los bancos comerciales, estos recursos eran frescos *(new money)*; en el del Club de París, se recurrió a la capitalización de intereses. En ambas circunstancias, sin embargo, el resultado fue un aumento neto del endeudamiento con tasas de interés de mercado.

A cambio de ello, el país se comprometía a atender puntualmente el servicio de la deuda de acuerdo con los nuevos términos pactados, en el marco de una compleja red de condicionalidades cruzadas. Costa Rica realizó dos renegociaciones de este tipo, una en 1983 y otra en 1985, con ambos tipos de acreedores.

Cabe señalar que estos procedimientos respondían a la visión prevaleciente al inicio de la crisis de la deuda, de acuerdo con la cual los problemas de pagos externos eran de naturaleza temporal. Por lo tanto, el diagnóstico se hacía con base en la corriente anual de divisas del país deudor y la solución consistía en llenar el faltante con una reestructuración de los plazos para pagar el saldo de la deuda con dinero fresco, a tasas de interés de mercado.

II.- LA DEUDA EXTERNA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA

Con base en la experiencia acumulada en las dos renegociaciones tradicionales, se llegó a la conclusión de que éste no podía ser el camino adecuado para resolver el problema de la deuda externa. Fue así como Costa Rica, a partir de junio de 1986 hasta mayo de 1990, adoptó una política no tradicional de gestión de la deuda externa. Esta decisión se tomó en el seno del equipo negociador de la deuda externa, formado por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, en consulta con la Presidencia de la República.[1]

A.- ¿En qué consistió la política sobre la deuda externa?

a) La política adoptada fue la acción unilateral. No fue el resultado de negociaciones previas con los acreedores. Hubo aquí un cambio importante de rumbo. Previamente la acción había sido concertada en el seno del comité coordinador de bancos comerciales o del Club de París.

b) La decisión básica consistió en adecuar el monto de los recursos destinados al servicio de la deuda externa a la capacidad de pago del país. Una vez determinado este monto, se procedió a pagar a los acreedores según ciertas prioridades: El servicio a las instituciones multilaterales se atendió en forma puntual, al igual que los bonos y notas con tasa de interés flotante (FRN) que habían sido reestructurados en 1985. Se hicieron pagos parciales de intereses a la banca comercial, equivalentes a aproximadamente un tercio de los intereses totales. El servicio de la deuda bilateral, tanto dentro del Club de París como fuera de él, se dejó de pagar, reiniciándose el servicio solo en aquellos casos en que se lograra una reestructuración o un flujo neto importante de recursos frescos.

1. En las etapas iniciales (mayo 1982-mayo 1986) se nombró un negociador de la deuda externa con rango de ministro quien laboraba en la Presidencia de la República y mantenía relaciones muy estrechas con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. A partir de mayo de 1986 no se nombró más un negociador de la deuda externa y la responsabilidad recayó en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, con muy poca participación de otras instancias, tales como el Consejo Económico o el Consejo de Ministros.

c) De la capacidad anual para atender las obligaciones de principal e intereses se utilizó una pequeña suma para recomprar, gradualmente, los pagarés de la deuda con la banca comercial, que ofrecían un descuento sustancial en el mercado secundario. Esta política permitió recomprar, de manera informal, cerca de un 20 por ciento de la deuda total con la banca comercial antes de realizar la recompra formal.

d) La acción unilateral no se planteó en términos conflictivos. Se evitó la confrontación y se mantuvo, constantemente, el diálogo abierto y un ambiente de cooperación con los acreedores, que puso en evidencia la voluntad de Costa Rica para buscar soluciones mutuamente aceptables.

B.- ¿Por qué se escogió esta política?

Luego de la contratación masiva de crédito externo durante el período 1979- 1981, la deuda pública externa de Costa Rica alcanzó niveles demasiado elevados para poder atenderla en los términos contractuales. En efecto, año tras año a partir de 1982, el saldo de la deuda llegó a representar prácticamente el 100 por ciento del PIB y tres veces el valor de las exportaciones. Por otra parte, en algunos años, solo el servicio de intereses alcanzó el 7-8 por ciento del PIB, alrededor del 25 por ciento de las exportaciones y casi el 50 por ciento del ahorro nacional. Claro está, no era un problema de escasez temporal de divisas y no podría resolverse mediante la aplicación del enfoque tradicional. En efecto, la transferencia de recursos, tanto la interna como la externa, reduciría el nivel del ahorro privado y del ahorro nacional, y por ende, el monto de las inversiones privadas y públicas. Esto perjudicaría, en el muy corto plazo, el ritmo de crecimiento económico del país.

Costa Rica no sólo enfrentaba un problema de *debt overhang*, sino también tenía entre manos dos problemas de gran importancia y de mucha complejidad:

a) Asegurar la estabilidad. La crisis de 1981-1982 había ocasionado una profunda inestabilidad del sistema económico: El PIB se contrajo en 10 por ciento; el desempleo abierto alcanzó 9 por ciento, duplicándose así el porcentaje de los años anteriores a la crisis; la inflación llegó a 80 por ciento en 1981, cifra record en la historia contemporánea del país; la inestabilidad del tipo de

cambio hizo que el colón se devaluara 500 por ciento al pasar de 8,60 colones a 43 colones por dólar. La desconfianza y la incertidumbre llegaron a ser las características sobresalientes de la situación económica y financiera. Los agentes económicos (consumidores, productores, ahorrantes, inversionistas, importadores) realmente no sabían a qué atenerse para tomar sus decisiones. Ante esta situación, la búsqueda de la estabilidad resultaba una necesidad impostergable.

b) Pero la estabilidad no era suficiente. El país estaba ante la necesidad, también imperiosa, de promover el crecimiento económico. Costa Rica tenía un historial bastante satisfactorio de crecimiento, como se indicó en párrafos anteriores.

Ahora bien, los factores dinámicos de ese crecimiento fueron la expansión de las exportaciones tradicionales y el esquema de integración económica regional. Sin embargo, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) dejó de ofrecer perspectivas halagüeñas para el crecimiento sostenido de sus países miembros. Esto se debió a las perturbaciones político-militares que aquejaron a varios de los países de la región, pero sobre todo al tamaño reducido del mercado común, lo cual redujo en mucho las posibilidades de continuar la política de sustitución de importaciones. Así, Costa Rica debía buscar una alternativa al llamado modelo "cepalino".

Esta no fue una tarea fácil. El camino que se escogió consistió en buscar una inserción más acentuada y profunda en la economía internacional, es decir, lograr una economía más abierta para exportar más y así poder importar más. Se adoptó un programa de ajuste estructural mediante el cual se buscaba elevar la productividad de los factores de la producción; a la vez, era necesario aumentar la cantidad de los factores de producción disponibles. Se trataba, simultáneamente, de acercarse lo más posible a la curva de posibilidades de producción (ajuste estructural) y de desplazar la curva de posibilidades de producción hacia la derecha (aumento de la disponibilidad de factores de la producción). Este esfuerzo significaba una disminución de los obstáculos al comercio exterior (impuestos a las importaciones y a las exportaciones), una política cambiaria realista, la liberalización del sistema financiero, la privatización de empresas públicas y la racionalización del sistema de control de precios. Algunos de los resultados del cambio de política pueden observarse en el Cuadro A-3.2.

A-3.2. Indicadores económicos durante y después de la crisis, 1982 y 1988

	1982	1988
Déficit global Sector Público/PIB	14,6	3,6
Carga tributaria /PIB	20,7	21,7
Deuda pública interna /PIB	29,5	26,0
Indice precios consumidor	84,0	17,0[c]
Tipo de cambio real [a]	119,0	139,0
Tasa de desempleo abierto	9,4	5,5
Salarios reales Sector Privado[b]	82,4	109,0
Remuneraciones al trabajo /PIB	39,1	46,7
Exportaciones no tradicionales / Exportaciones totales	37,0	53,0[c]
Impuestos de exportación/Ingresos tributarios	21,0	4,1
Tasa de crecimiento anual del PIB	1,5[d]	4,8[e]
Tasa de crecimiento del PIB agrícola	1,0[d]	4,9[e]
Intereses deuda externa/PIB[f]	15,6	7,0
"Techo" del arancel externo	80,9	40,0[g]

a Indice con base 1974
b Indice con base 1984
c Promedio 1988 y 1989
d Período 1980-1983
e Período 1986-1989
f Contractuales
g Al finalizar 1990

FUENTE: Banco Central, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos.

En resumen, Costa Rica hacía frente a problemas coyunturales, como la estabilización y a problemas estructurales, como el cambio del modelo de crecimiento "hacia adentro", por el de crecimiento "hacia afuera". La solución de ambos problemas exigía recursos financieros adicionales, tanto ahorro nacional para financiar nuevas inversiones, como divisas para pagar las importaciones.

Pero, a la vez, la atención de la deuda externa hubiera demandado ingentes recursos financieros. En efecto, hubiera sido necesario transferir el equivalente al 5-6 por ciento del PIB, del sector privado al sector público, para generar el excedente necesario en las finanzas públicas para adquirir las divisas que exigía la atención de la deuda externa.

Fue aquí precisamente que surgió la encrucijada. No había posibilidades de cumplir las tres tareas a la vez: Lograr la estabilidad, asegurar el crecimiento y atender la deuda externa. Tampoco existían condiciones políticas para transferir, del sector privado al sector público, los recursos necesarios para el servicio del endeudamiento. La disyuntiva era clara: Dedicarse a administrar un círculo vicioso (no crecer por pagar la deuda externa y no pagar la deuda externa por no poder crecer), o bien dedicarse a promover el desarrollo económico (posponer, de manera unilateral, el pago de los intereses sobre la deuda externa y utilizar los recursos así liberados para financiar el desarrollo económico).

De esta manera, el problema de la deuda externa dejaba de concebirse como un problema de disponibilidad de divisas a corto plazo, tal como lo hacían los bancos acreedores, el Club de París y las instituciones financieras multilaterales, para ubicarlo en una perspectiva de largo plazo relacionada con el proceso de desarrollo económico.

En resumen, Costa Rica tomó la decisión de dar prioridad a la estabilidad y al crecimiento económico y, por consiguiente, no sacrificarlos en aras de atender la deuda externa.

C.- ¿Cómo se ejecutó la política?

Para llevar a la práctica la política descrita fue necesario satisfacer varias condiciones. *En primer lugar,* se planteó como un requisito de mucha trascendencia determinar la capacidad del país para atender la deuda externa. Esto con el propósito de poder argumentar ante los acreedores que el problema no residía en una falta de voluntad de pago, sino en la real imposibilidad en que se encontraba el país de pagar. *En segundo lugar,* era indispensable ejecutar un programa riguroso para lograr la estabilidad macroeconómica y proceder al ajuste estructural. Este fue un elemento decisivo en las negociaciones porque puso en evidencia una clara decisión política de hacer los esfuerzos requeridos para poner "la casa en orden". *Finalmente, en tercer lugar*, fue también importante dar un tratamiento a los acreedores tal que asegurara una distribución equitativa de los sacrificios de cada uno de ellos. De esta manera, podían percibir que todos participaban y que no se les discriminaba. A continuación se elaboran estos tres aspectos con mayor detalle.

1. La capacidad de pago

Este fue uno de los puntos de mayor importancia. Los acreedores insistían en que Costa Rica podía pagar su deuda externa, pero se rehusaba a hacerlo. ¿Cómo convencerlos de la situación real tan diferente: El país no estaba en condiciones de atender su deuda externa de acuerdo con los términos contractuales? El proceso para lograr ésto fue arduo y prolongado.

a) La estimación de la capacidad de pago. El Banco Central estableció un grupo de trabajo para realizar los estudios del caso. Algunos de los resultados más relevantes fueron publicados por el Instituto Emisor (Lizano *et. al.*, 1989). El trabajo técnico consistió básicamente en hacer estimaciones razonables de cuánto podía destinar el país al servicio de la deuda externa, para pagar intereses o para recomprar, de manera gradual, la deuda con la banca comercial. Las estimaciones y simulaciones se hicieron tomando en cuenta la recuperación del ritmo de desarrollo económico y las repercusiones probables del programa de ajuste estructural en algunos de los parámetros principales del modelo. Los elementos básicos tomados en cuenta fueron los siguientes:

   - Los términos de intercambio,
   - Las elasticidades X/PIB e M/PIB,
   - El consumo real por habitante,
   - El coeficiente de ahorro nacional,
   - La relación producto-capital, y
   - Las donaciones recibidas por el país del exterior.

   En todos los casos se optó por valores optimistas como puede observarse en el cuadro A-3-3. Se supuso, en efecto, que:

   i.- El programa de ajuste estructural conduciría a una mayor apertura de la economía, así tanto las exportaciones como las importaciones aumentarían como proporción del PIB. Más aun, el crecimiento del PIB se sustentaría en un crecimiento de las exportaciones mayor que el de las importaciones, debido a un proceso de integración vertical de la producción nacional; se supone que cuanto

A-3.3. Proyección de variables económicas

	1970-1988	1989-1995	1996-2002
Producto interno bruto (PIB)[a]	4,2	4,9	6,6
Exportaciones (X)[a]	6,0	5,4	8,0
Importaciones (M)[a]	6,4	6,2	7,2
Elasticidad M/PIB	2,3	1,3	1,1
M/PIB	37,5	45,2	47,8
X/PIB	37,7	44,5	48,5
Ahorro interno/PIB	12,8	15,7	19,8
Ahorro interno/inversión	53,8	67,1	74,5
Consumo/PIB	76,8	77,2	72,7
PIB/hab.[a]	1,5	2,1	3,1
Consumo/hab.[a]	0,8	2,7	2,8
Relación PIB/capital	19,0	20,8	25,0
Donaciones/PIB	3,5 [c/]	1,4	0,7
Donaciones[b]	139,0 [c/]	76,0	56,0

a Tasa anual de crecimiento.
b Millones de US$.
c 1983-1988.

FUENTE: Lizano *et al.*, 1989, Cuadro 1, p. 50.

mayor sea el coeficiente de exportaciones, mayor será la proporción de factores de la producción nacional cuya asignación y uso deben competir directamente con la utilización que otros países den a los suyos. Asimismo, cuanto más elevado sea el coeficiente de importaciones, mayores serán las opciones de los consumidores y de los productores para escoger entre fuentes alternativas de abastecimiento, se trate de bienes de consumo, de materias primas o de bienes de capital (Cuadro A-3.3).

ii.- El comportamiento de la economía internacional no generaría fluctuaciones abruptas en las tasas de interés en los mercados internacionales; además, para el período 1989-2002 los términos de intercambio no empeorarían, premisa muy conservadora a la luz de la evolución reciente del precio del café y del petróleo, cuyo efecto era disminuir la capacidad de pago del país. Finalmente, los países industrializados no aumentarían su proteccionismo para las exportaciones de Costa Rica, lo cual también

era muy optimista en vista de la posición de la Comunidad Económica Europea (CEE).

iii.- La economía costarricense aprovecharía en forma satisfactoria las nuevas oportunidades originadas en el desmantelamiento del proteccionismo arancelario, es decir, las exportaciones de nuevos bienes y servicios se incrementarían de manera sustancial; las exportaciones no tradicionales crecerían a tasas más elevadas que las tradicionales. Esto se lograría gracias a una política cambiaria cuyo propósito sería mantener un tipo de cambio real propicio para los exportadores; una reducción sistemática de la protección efectiva, incluidos los obstáculos de carácter no tarifario (cuotas, permisos y otros controles para importar y para exportar); la eliminación de los impuestos a las exportaciones y la concesión de beneficios tributarios (subsidios a las exportaciones, exoneración de impuestos de importación y de la renta y establecimiento de zonas francas).

iv.- El aumento de la producción nacional se destinaría más al ahorro (aumento de la propensión a ahorrar) y menos al consumo (el consumo real por habitante aumenta muy poco durante el período escogido); se consideró, en efecto, que era necesario disminuir la dependencia financiera del exterior, la cual ha alcanzado niveles inconvenientes para el desarrollo económico del país. Por lo tanto, el financiamiento de cada unidad adicional de inversión provendrá, cada día, en mayor proporción del ahorro interno y en menor grado del ahorro externo. Además, el lento crecimiento del consumo real por habitante refleja el ingente esfuerzo interno que el país realiza para acelerar el crecimiento económico.

v.- La relación producto-capital mejoraría de manera tal que cada dólar de inversión adicional generaría una mayor cantidad de bienes y servicios, gracias a una productividad más elevada de los factores de producción. Así podría alcanzarse una misma tasa de crecimiento del PIB con un monto menor de inversiones. Esto se lograría gracias a una mejor asignación de los factores de producción al aprovecharse las nuevas oportunidades que la

apertura y la liberalización de la economía (programa de ajuste estructural) ofrecen en el transcurso del tiempo.

vi.- Finalmente, las donaciones disminuirían paulatinamente, hasta llegar a representar menos del uno por ciento del PIB, mientras que en el período 1983-1988 alcanzaron 3,5% del PIB. Esta disminución está relacionada con el objetivo de reducir la dependencia financiera del exterior y la expectativa de una reducción de este tipo de apoyo de parte de los países donantes.

Estos supuestos, todos ellos relativamente optimistas, permitieron determinar que el monto de recursos financieros disponibles para atender la deuda externa era insuficiente, aun cuando las reservas monetarias internacionales netas se mantuvieran en niveles muy reducidos. Ello puso en evidencia la imposibilidad del país de pagar el servicio de la deuda en los términos contractuales, a pesar de un marcado esfuerzo interno (estabilidad y ajuste estructural). El resultado final indicaba que Costa Rica no podría dedicar, cada año, más del 4 por ciento del PIB al pago de los intereses sobre el total de su deuda externa. Este cuatro por ciento se distribuyó de la siguiente manera: Dos por ciento a las instituciones financieras multilaterales, uno por ciento a los bancos comerciales y uno por ciento a la deuda bilateral.

b) La acción frente a las instituciones financieras multilaterales. Este proceso se llevó a cabo en estrecho contacto con el FMI y el Banco Mundial. Ambas instituciones tenían sus propias estimaciones de mediano plazo sobre el comportamiento de la economía costarricense. Fue necesario convencerlas y demostrarles que algunas de estas proyecciones no eran adecuadas, por no decir inconsistentes con las posibilidades y perspectivas reales de la economía nacional. Esta fue una tarea muy difícil que requirió múltiples sesiones de trabajo, tanto en Washington como en San José.

Pero el esfuerzo bien valió la pena. Poco a poco la idea básica fue permeando el ambiente: Costa Rica no rehusaba pagar su deuda externa, pero el saldo era de tal magnitud que no podría atenderse de acuerdo con los términos contractuales. Cuando ésto se logró, se contó con el apoyo de los organismos

financieros multilaterales para elaborar soluciones alternativas, durante el período de negociación de varios años.

Dos aspectos tuvieron especial importancia. De una parte, las instituciones multilaterales aprobaron programas para Costa Rica sin establecer la consabida condición de mantener al día la atención de la deuda externa con los bancos acreedores y con el club de París. El FMI aprobó programas de contingencia a Costa Rica en los que no solo la cuantía de los atrasos por concepto de intereses no disminuia en el período cubierto, sino que por el contrario aumentaba, lo cual equivalía a reconocer que el problema del país no podría resolverse mediante los programas tradicionales del FMI. Era evidente la necesidad de buscar soluciones de otra naturaleza. No debe dejar de insistirse en que la decisión del FMI de aprobar convenios de contingencia con Costa Rica de esta naturaleza fue excepcional y sin precedentes. Así, un país tan poco significante como Costa Rica logró modificar, ni más ni menos, la política de un organismo internacional como el FMI. De otra parte, las instituciones multilaterales ayudaban a explicar, una y otra vez, a los bancos y a los gobiernos acreedores, la situación real de Costa Rica debido a su excesivo endeudamiento externo. Ambas acciones fueron de gran utilidad para llevar a cabo la política económica que se deseaba ejecutar. El apoyo de estas instituciones tuvo, así, efectos positivos en el Club de París y ayudó a suavizar la posición de los bancos acreedores.

2. El esfuerzo interno

Si bien adecuar la atención de la deuda externa a la capacidad de pago era una condición necesaria, no era suficiente. En efecto, el otro pilar fundamental de la política económica consistió en la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo interno sustancial y sostenido. El apoyo externo resultaba indispensable para lograr la readecuación unilateral de la deuda externa y se puso de manifiesto en la obtención de fondos frescos del Banco Mundial y del BID, la ayuda bilateral –sobre todo de la USAID– y la aprobación de convenios de contingencia por parte del FMI en condiciones extraordinarias como se señaló.

Dos observaciones, sin embargo, son muy importantes: *Primera*, este apoyo no se podría haber obtenido si, en forma simultánea y concomitante, no se hubiera realizado una labor interna importante de ordenamiento financiero y de reactivación económica y, *segunda*, el apoyo externo de poco hubiera servido, sin el empeño interno. La complementariedad de ambos resultó crucial. El esfuerzo interno tiene pocos resultados sin el apoyo externo y éste sirve de poco sin aquel.

El esfuerzo interno se concentró principalmente en dos ámbitos: La estabilidad y el crecimiento (Lizano, 1990c).

a) En el ámbito de la estabilización, la tarea principal recayó sobre el gasto público y la política del Banco Central. El ordenamiento de las finanzas redujo el déficit fiscal, del 17 por ciento del PIB en 1981, al 5 por ciento en 1989; la política monetaria y cambiaria permitió que la inflación se mantuviera entre el 10 y el 25 por ciento al año, alcanzado 10 por ciento en 1989; la política cambiaria se ha mantenido dentro de los límites que señalan la diferencia entre la inflación nacional y la inflación internacional de los principales países con los que Costa Rica mantiene relaciones comerciales. Por otra parte, el desempleo abierto, que durante la crisis llegó al 9 por ciento de la población económicamente activa (PEA), en 1989 se redujo a alrededor del 4,5 por ciento de la PEA, a pesar de la inmigración masiva durante esos años, que llegó a representar alrededor del 10 por ciento de la población total.

   El esfuerzo de estabilización, sin embargo, no hubiera podido mantenerse si el PIB no hubiera comenzado a crecer de nuevo. La estabilidad sin crecimiento no era una política viable en Costa Rica. En sus inicios la crisis fue tan profunda y sus consecuencias tan evidentes, que todos los grupos sociales (empresarios, trabajadores, políticos) estaban dispuestos a tomar y aceptar las medidas necesarias, a sabiendas de los perjuicios transitorios sobre las utilidades, los salarios y el gasto público. Este apoyo político es indispensable para mantener el programa de estabilización. Sin embargo, transcurrido cierto tiempo (¿año y medio?) y solventados algunos de los problemas más acuciantes (inflación y devaluación incontroladas), el apoyo político podría comenzar a erosionarse, a no

ser que la producción lograra aumentar y, por lo tanto, las utilidades, los salarios y aun el gasto público, pudieran satisfacer, al menos de manera parcial, las necesidades y expectativas de los diferentes grupos sociales. Si no ocurriera así, el programa de estabilización perdería el sustento político y sería atacado desde diferentes posiciones. Sus días estarían contados.

b) En el ámbito del crecimiento económico, era indispensable adoptar cuanto antes medidas tendientes a aumentar la producción nacional. Este objetivo resultó mucho más complejo y difícil que el de la estabilización, cuyo propósito esencial en síntesis, consistió en restringir la demanda interna. Para promover la reactivación de la producción nacional, como se indicó anteriormente, no podían cifrarse muchas esperanzas en el MCCA y menos aun en el mercado local. Era necesario, en consecuencia, volcarse al mercado internacional, lo cual obligaba a producir con eficiencia y así poder competir con éxito.

Para promover el crecimiento económico se adoptaron varias medidas significativas. *Primero*, se disminuyó el proteccionismo arancelario para forzar un mayor grado de competencia y orientar las nuevas inversiones hacia las actividades de exportación (la cuenta de capital de la balanza de pagos no se liberalizó, en un comienzo). En una primera etapa, se redujo la dispersión del arancel y se estableció una tarifa nominal máxima a los bienes finales del 80%. En una segunda etapa, la tarifa nominal máxima para bienes finales se disminuyó a 40% y la mínima para productos intermedios, materias primas y bienes de capital se fijó en 5%. *Segundo*, se dio mucha mayor flexibilidad y libertad al sistema financiero para establecer las tasas de interés y canalizar los recursos disponibles de crédito de acuerdo con las condiciones del mercado. Así, el Banco Central eliminó la mayor parte de las disposiciones relativas a las tasas de interés y a los límites cuantitativos de crédito para los diferentes sectores y actividades productivas, como tradicionalmente lo hacía. *Tercero*, se inició el proceso para racionalizar la intervención gubernamental en cuanto a la fijación de precios, sobre todo la de los productos agropecuarios. *Cuarto,* se procedió a vender la mayor parte de las empresas de CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo, un *holding* estatal). *Quinto*, se simplificó, en forma sustancial, la política

de fijación de salarios mínimos a cargo del Consejo Nacional de Salarios, mediante la reducción del número de actividades a las cuales se fijan salarios mínimos.

Los resultados del programa de ajuste estructural y de reactivación de la economía han sido positivos en términos generales, desde el punto de vista del crecimiento del PIB, de las exportaciones y del empleo. Esto pone en evidencia que los esfuerzos en aras de la estabilización crearon condiciones propicias para el crecimiento económico, y ésta a la vez, ayudó a afianzar la estabilidad. Por otra parte, la posposición del pago de la deuda externa liberó recursos para facilitar el financiamiento de ambos programas.

3. El tratamiento semejante a los acreedores

Demostrar que el país no tenía capacidad para pagar el servicio completo de su deuda externa era un punto muy importante en las relaciones con los bancos acreedores. Sin embargo, eso no era suficiente. Era necesario, además, demostrar a estos bancos que no se les daba un tratamiento discriminatorio en comparación con otros acreedores. Los bancos han insistido, una y otra vez, que los costos de la renegociación de la deuda externa de los países altamente endeudados no deben recaer solo sobre ellos, sino que deben ser distribuidos de manera equitativa entre los diferentes acreedores.

Costa Rica consideró la tesis de los bancos acreedores acertada. En vista de ello, se aplicó la misma política a los vencimientos (renegociados y por renegociar) de la deuda bilateral, tanto de los países miembros del Club de París, como de los que no lo eran. Asimismo, se procedió a una renegociación voluntaria del plazo de amortización de las notas con tasa de interés flotante (FRN).

Estas fueron decisiones importantes, pues demostraron a los bancos acreedores la voluntad de no discriminarlos, sino de dar un tratamiento semejante a todos los acreedores, con la sola excepción de las instituciones financiera multilaterales. De esta manera, se logró reducir en mucho las tensiones entre Costa Rica y los bancos acreedores, en un período especialmente difícil.

D.- Las circunstancias y su aprovechamiento

A la par de la política puesta en práctica, anclada en los tres puntos comentados en los párrafos anteriores (capacidad de pago, esfuerzo interno y distribución de los costos de la renegociación), debe apuntarse, como un elemento también de mucha importancia, el aprovechamiento de las circunstancias según se presentaron durante este período. La mayoría de ellas han estado fuera de control del país, pero debe señalarse el esfuerzo deliberado y consciente para sacar el mejor partido y obtener las mayores ventajas de ellas. Cuatro de estas circunstancias deben mencionarse en forma específica.

1. Los márgenes de acción

Costa Rica no tiene suficiente poder para influir en las decisiones y cambiar los puntos de vista de los bancos acreedores. Esto al menos por tres razones:

a) Los bancos acreedores se unieron en una estructura de tipo monopolística frente a los países deudores. Los bancos contaron, además, durante la mayor parte de los años que cubre esta etapa, con el apoyo de las instituciones financieras multilaterales (no se aprobaban convenios de contingencia si no había un acuerdo previo con los bancos comerciales) y de los gobiernos de los principales países industriales (con frecuencia, los desembolsos de algunos programas se supeditaban a la existencia de acuerdos con los bancos acreedores). Todo esto ponía a los países deudores, en especial cuando se trataba de países tan pequeños como Costa Rica, en una situación de clara desventaja.

b) La deuda de Costa Rica con los bancos comerciales era relativamente pequeña (US $1.500 millones), por consiguiente, la acumulación de intereses atrasados no afectaba los estados financieros de los bancos acreedores. Además, los bancos se negaban a crear precedentes en las negociaciones con un país de tan poca significación para ellos como Costa Rica.

c) La importancia relativa de la deuda externa costarricense había disminuido también debido a las reservas que los bancos acreedores habían creado, unos por decisión propia (e.g. los

bancos alemanes y suizos), otros obligados por las autoridades contraloras (e.g. los bancos estadounidenses).

Sin embargo, la debilidad y la poca importancia de Costa Rica frente a los acreedores ofreció, paradójicamente, oportunidades importantes. En efecto, Costa Rica podía tomar ciertas medidas que los países con deudas más grandes no podrían adoptar sin ocasionar una reacción negativa de los bancos acreedores. Así, Costa Rica disponía de un margen de maniobra que aprovechó sin titubeo. Algunas veces *small is beautiful.*

Un ejemplo de lo anterior fue el aprovechamiento del mercado secundario de títulos de la deuda de Costa Rica. La política de pagos parciales, la incertidumbre sobre la conclusión de un acuerdo con los bancos, la creación de reservas por parte de los bancos y la escasa demanda que tenían los pagarés costarricense para fines alternativos (no había conversión de deuda ni programas similares que dieran valor a estos títulos) contribuyeron a disminuir las cotizaciones de los títulos valores costarricenses en el mercado secundario. El país sacó provecho de esta situación y recompró, de manera gradual, hasta una quinta parte de la deuda con la banca comercial, antes de realizar la recompra formal prevista en el convenio final.

2. La dependencia de sectores nacionales del financiamiento externo

Otra circunstancia favorable fue la poca dependencia de sectores importantes de la economía nacional del financiamiento externo. Con la sola excepción del sector cafetalero, ninguna actividad productiva importante del país depende de la obtención de recursos financieros del exterior (líneas de crédito) para su normal funcionamiento. En el caso del café, el negocio es tan rentable que los bancos alemanes no descontinuaron sus operaciones crediticias a pesar del pago parcial de intereses por parte de Costa Rica.

Esta situación es muy diferente a la de otros países latinoamericanos. En efecto, existen importantes sectores cuya actividad depende, en mucho, de la obtención de crédito del exterior. Evidentemente, estos grupos se opondrían y ejercerían presión para evitar la adopción por parte del gobierno de políticas referentes a la deuda

externa que pusieran en peligro la posibilidad de obtener el crédito externo necesario para la normal operación de esos sectores.

En el caso de Costa Rica, los bancos acreedores no podían jugar esta carta. Por el contrario, el sector privado costarricense percibió con claridad que si se intentaba atender el servicio de la deuda externa de acuerdo con los términos contractuales, ellos deberían transferir recursos (impuestos, tarifas de servicios públicos) al sector público por montos muy significativos. Esto permitió obtener el apoyo permanente y abierto del sector privado y sus organizaciones empresariales a la política adoptada con respecto a la deuda externa. Esta circunstancia creó un frente interno bastante monolítico; así se evitaron discusiones o enfrentamientos políticos en torno al tema de la deuda externa. El sector privado y los partidos políticos mayoritarios consideraron la deuda externa como un problema de ámbito nacional que transcendía el tráfago normal de las disputas políticas.

3. La forja de alianzas

Un país pequeño y débil como Costa Rica requiere de apoyo para poder alcanzar sus objetivos. Al comienzo de la etapa unilateral, a mediados de 1986, las alianzas, tal como estaban planteadas, no favorecían a Costa Rica. Estas consistían en un entendimiento y un apoyo recíproco entre los bancos acreedores, las instituciones financieras multilaterales y los países industrializados frente a los países deudores. La situación era muy desigual. Cambiarla no fue tarea sencilla, pero debía intentarse. De no lograrse, avanzar sería, en la práctica, imposible.

La situación cambió cuando las instituciones financieras multilaterales aceptaron la imposibilidad real de pagar y la inexistencia de una falta de voluntad de atender la deuda externa. El problema no era coyuntural de corto plazo (disponibilidad de divisas), sino estructural de largo plazo (el desarrollo económico del país).

Este reconocimiento modificó el sistema de alianzas. Los organismos multilaterales y con ellos los países industrializados, comenzaron a ayudar al país, de manera decidida, frente a los bancos acreedores. De esta manera, se expeditó el camino para concretar el acuerdo final sobre la deuda externa.

Sin embargo, una vez logrado el acuerdo con los bancos, las alianzas sufrieron otra modificación importante. En la fase final, cuando se trató de asegurar el financiamiento de la transacción con la banca privada, los países industrializados, encabezados por los Estados Unidos y los países latinoamericanos apoyaron, con fuerza, el acuerdo de Costa Rica. Sin embargo, las instituciones financieras multilaterales (FMI y Banco Mundial), con cuyos fondos se contaba, consideraron que Costa Rica no había hecho aun un esfuerzo suficiente de ordenamiento interno y, por lo tanto, no podían apoyar al país. La razón de esta miopía no ha sido aclarada aun. En efecto, en el caso de Costa Rica, sin una solución adecuada del problema de la deuda externa, las posibilidades de lograr un crecimiento sostenido y de consolidar la estabilidad eran prácticamente nulas.

Así, en el transcurso de los cuatro años que cubren la etapa unilateral, el país realizó un gran esfuerzo a fin de obtener las mayores ventajas posibles en un terreno harto movedizo.

4. Los cambios del entorno internacional

El problema de la deuda externa en el escenario internacional ha evolucionado en los últimos años. Dos puntos de fundamental importancia para el caso de Costa Rica fueron los planteamientos de Baker en Seul y la iniciativa Brady.

a) El planteamiento de Baker da prioridad al crecimiento económico basado en el cambio estructural para hacer la economía más eficiente. Este es el único camino para poder atender, en forma adecuada, la deuda externa. Este punto de vista fue decisivo porque abrió las puertas para establecer una clara relación recíproca entre el crecimiento económico, el ajuste estructural y la deuda externa. Aunque en el caso de Costa Rica el Plan Baker no modificó las relaciones deudor-acreedor, sí permitió al país reforzar su posición en el sentido de que la atención de la deuda externa dependía de la capacidad de pago del país.

b) La iniciativa Brady representó otro hito significativo, pues, además de apoyar la relación entre deuda externa y desarrollo económico, reconocía la naturaleza internacional de la

solución del problema de la deuda. En la práctica, esto se reflejó en dos postulados importantes:

i.- La posibilidad de resolver el problema de la deuda externa con la banca comercial, tanto mediante la reducción del saldo de la deuda (operaciones de recompra o intercambios por bonos con descuento), como de su servicio (disminución de la tasa de interés por debajo de la de mercado).

ii.- La participación del FMI y del Banco Mundial en el financiamiento de las transacciones pactadas por algunos países deudores con la banca comercial.

Esto abrió, para Costa Rica, el camino de una negociación con los bancos acreedores incluida una reducción sustancial del saldo de la deuda externa y una disminución importante en la tasa de interés sobre la proporción que no fue recomprada.

E.- Resultados

El programa de ajuste estructural y de reactivación de la economía, así como la consolidación del proceso de estabilización, ya han dado sus frutos. Asimismo, los estudios sobre la capacidad de pago, unidos al apoyo recibido de parte de las entidades financieras multilaterales y al aprovechamiento de las circunstancias externas, dieron a Costa Rica una posición sólida frente a la banca comercial. Estos esfuerzos culminaron en una reestructuración de la deuda externa cuyo servicio, incluido el del financiamiento adicional requerido para concretar el convenio final, ha resultado en un monto similar al que ya el país pagaba a los bancos comerciales.

En cuanto a estabilización, el ordenamiento de las finanzas públicas permitió reducir el déficit fiscal al 5 por ciento en 1989; la política monetaria y cambiaria permitió que la inflación no sobrepasara el 10 por ciento en 1989; la devaluación cambiaria se ha mantenido alrededor de la diferencia entre la inflación nacional y la inflación internacional de los principales países con lo que Costa Rica comercia. Por otra parte, en 1989 el desempleo abierto fue aproximadamente del 4,5 por ciento de la PEA.

Los resultados del programa de ajuste estructural y de reactivación de la economía han sido positivos en términos generales: El PIB creció, en los últimos cinco años, a un ritmo anual de entre el 4,5 por ciento y el 5 por ciento, con una importante participación del sector agropecuario. Este ritmo de crecimiento, si bien es aun inferior al de las décadas anteriores a la crisis, es muy superior al de la mayoría de los países latinoamericanos. Las exportaciones de nuevos productos han crecido con rapidez y su monto ya sobrepasó al de las exportaciones tradicionales. El salario real devengado en el sector privado, a partir de 1986, fue superior al nivel de los años de precrisis.

En el campo de la deuda externa, la reestructuración acordada con los bancos comerciales, en mayo de 1990, permitió materializar los siguientes resultados, partiendo de un saldo de la deuda externa de US $1.466 millones de principal y de US $414 millones de intereses atrasados:

a) Una reducción inicial del saldo de principal de US $224 millones y de US $45 millones de intereses, por concepto de conversión de deuda para diferentes propósitos: Proyectos de inversión, protección de recursos naturales y pequeños programas de financiamiento a microempresas y proyectos de educación.

b) Una disminución de US $991 millones del monto de la deuda externa gracias a la recompra directa del principal y de los intereses a un precio de 16 centavos por dólar.

c) Una reducción adicional por el pago inicial del 20 por ciento y de los intereses atrasados de US $29 millones.

d) En vista de lo anterior, el nuevo saldo de la deuda –principal e intereses atrasados- resultó ser de US $578 millones, lo cual representa una disminución del 69 por ciento con respecto al saldo inicial (se excluyen US $13 millones –menos del 1 por ciento del total– que no participaron en la operación).

e) De este nuevo saldo, US $465 millones devengan una tasa de interés fija de 6,25 por ciento anual, mientras que los US $113 restantes, correspondientes a intereses atrasados, devengan una tasa de LIBOR+13/16. El nuevo servicio anual, US $40 millones, significa una reducción de más del 75 por ciento con respecto al servicio contractual de principal e intereses.

f) El costo en efectivo de la transacción fue de US $225 millones, de los cuales el Banco Central recuperó aproximadamente US $53 millones por concepto de las recompras de títulos realizadas con anterioridad. Además, US $43 millones correspondieron a donaciones. Así, el aumento real del endeudamiento externo fue de US $129 millones.

III.- REFLEXIONES FINALES

De la experiencia costarricense pueden derivarse algunas enseñanzas y lecciones. Estas quizás sean de utilidad para países que se encuentren en circunstancias semejantes.

a) Es indispensable, en primer lugar, establecer los objetivos que se desean alcanzar con toda claridad. Esto significa, a la vez, tener una concepción diáfana de las relaciones recíprocas entre esos objetivos y el problema de la deuda externa.

   Así, en el caso de Costa Rica, resultó primordial asegurar la estabilidad de la economía y lograr un ritmo satisfactorio de crecimiento económico. Ahora bien, la atención de la deuda externa, de acuerdo con los términos contractuales, absorbería una proporción de los recursos disponibles tal que haría imposible alcanzar estos otros objetivos. Por ello, el problema de la deuda externa no se percibía como un problema financiero de corto plazo, sino que debía analizarse a la luz de los objetivos de largo plazo. Este fue el marco conceptual básico para diseñar la política adoptada en relación con la deuda externa.

b) Poner en vigencia un vigoroso programa de ajuste estructural para reactivar la economía y aumentar la productividad de los factores de la producción es una condición *sine qua non*. Sin el esfuerzo interno, firme y sostenido, no puede lograrse el crecimiento económico. Tampoco puede obtenerse el apoyo financiero y político externo para allegar los recursos externos necesarios y hacer frente a los requerimientos del programa de estabilización y de crecimiento y además, atender, al menos parcialmente, la deuda externa. El esfuerzo interno resultó así ser, en el caso de Costa Rica, la principal carta de presentación ante la comunidad internacional, tanto ante las organizaciones políticas como ante las instituciones financieras públicas y

privadas para poner en evidencia la congruencia de los objetivos establecidos y la voluntad política de tomar las medidas necesarias para alcanzarlos.

c) Demostrar que la atención de la deuda externa, en las condiciones originales, estaba fuera de las posibilidades del país fue una tarea difícil pero de la máxima importancia. No se trataba de no querer pagar, sino más bien de no poder hacerlo. Ahora bien, estimar la capacidad de pago implicó no solo una tarea de tipo técnico, sino también un planteamiento de carácter político. En efecto, la capacidad de pago se calculó tomando en consideración los efectos probables del programa de estabilización y del de ajuste estructural, lo cual representaba un compromiso político de envergadura. Este compromiso requería, para ser creíble, la adopción paulatina pero sistemática de un conjunto de medidas y disposiciones tendientes a la consecución de los objetivos establecidos y congruentes con las estimaciones de la capacidad de pago.

   Una vez aceptada esta realidad, la marea comenzó a cambiar a favor de Costa Rica. Los puntos de vista y las tesis de Costa Rica tuvieron menos oposición y fueron más fácilmente asimilados por los acreedores –bancarios, oficiales y multilaterales.

d) Evitar la confrontación, en especial con los bancos acreedores, fue una guía constante. Además de demostrar la imposibilidad de pagar y de obtener el aval de las instituciones financieras multilaterales, el país insistió en tres puntos con el propósito de facilitar las relaciones con los bancos acreedores y evitar tensiones adicionales, a saber: (i.-) Se procedió a cancelar a los bancos abonos mensuales, de acuerdo con las estimaciones de la capacidad de pago del país, así los bancos acreedores siempre recibieron algún pago, aunque parcial. La capacidad de pago no fue un concepto político sino un criterio operativo. (ii.-) Los bancos acreedores no fueron discriminados en relación con el tratamiento otorgado a otros acreedores, como a los países miembros del Club de París y otros acreedores bilaterales. (iii.-) El país planteó, en cuatro años, cinco propuestas diferentes a los bancos comerciales, lo cual los forzó a estar siempre a la defensiva; además, siempre se estuvo en disposición de examinar concienzudamente las sugerencias provenientes

de los bancos en el seno del comité coordinador. Esta manera de actuar facilitó la creación de un ambiente propicio para la negociación. La buena voluntad del país por buscar una solución al problema no podía ponerse en tela de duda.

e) Para un país pequeño y de poca importancia relativa como Costa Rica, resulta indispensable, lograr el apoyo de algunos países industrializados y de organismos internacionales, . Los actores en el escenario y los intereses directos e indirectos son múltiples y variados. Unos países tienen interés en impulsar determinadas ideas e iniciativas relacionadas con la deuda externa por razones políticas internas. Los bancos acreedores, entre ellos, siguen estrategias de negociación muy diferentes. Las pugnas de poder en las burocracias de las instituciones financieras multilaterales están a la orden del día. Los conflictos, en la mayoría de los países industriales, entre las dependencias a cargo de la cooperación y el desarrollo (las palomas) y las dependencias a cargo de los asuntos financiero (los halcones), es frustrante. Las disputas entre los países acerca del papel de los organismos financieros multilaterales en el problema de la deuda externa son notorias. Ante esta tupida red de diferentes puntos de vista y de planteamientos, de pugnas, conflictos y disputas, un pequeño país como Costa Rica no podía actuar si no era a base de lograr –hoy aquí, mañana allá– el apoyo requerido para avanzar aunque fuera de manera penosa. Si bien mucho dependía de lo que el país hiciera o dejara de hacer, otra parte, también muy importante, no dependía de Costa Rica. Se trataba de decisiones adoptadas no a la luz del caso concreto costarricense, sino con base en consideraciones de otra índole; ¡se trataba de partidos de fútbol que se jugaban en otras canchas!

   En el caso de Costa Rica resultaron claves dos de estas relaciones. *Primera,* las relaciones con el Gobierno de los Estados Unidos (USAID, Departamento del Tesoro, Eximbank, Federal Reserve Bank of New York), en vista de su interés en el éxito del Plan Brady, de su apoyo financiero directo y de su peso relativo en el seno de las instituciones financieras multilaterales. Esto se puso de manifiesto de manera muy clara en la recta final de las negociaciones con los bancos acreedores y de la consecución de los recursos necesarios para completar el

financiamiento del "paquete". *Segundo*, el apoyo de los organismos financieros multilaterales fue fundamental durante todo el proceso, excepto en el último tramo del largo camino.

f) Utilizar de manera adecuada las oportunidades conforme se iban presentado, con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos, fue un aspecto muy importante. De una parte, resultó indispensable percibir cuáles eran las nuevas oportunidades, lo cual no siempre resultó fácil, pues si bien algunas eran evidentes, otras eran más sutiles. De otra parte, era necesario aprender cómo esquivar los elementos desfavorables y cómo aprovechar los favorables. El país trató, de forma sistemática, de obtener el máximo de ventajas y sacar la mejor partida posible de las modificaciones que fueron experimentando las circunstancias en este largo proceso.

ANEXO 4

COSTA RICA BREAKS THE MOLD

*The New York Times**

Costa Rica has announced what could be a dramatic breakthrough in stalled efforts to reduce the bank debt of third world countries. The plan could serve as a model for negotiations between creditor banks and other debtor nations.

Third world countries owe the banks $600 billion. But they can't pay it back without devastating the lives of their citizens. Last spring Treasury Secretarary Nicholas Brady called on banks to grant debt reduction in exchange for international guarantees on the remaining balance. For their part, the debtor nations had to adopt pro-growth, market reforms. But until last Friday only Mexico an the Phillippines had reached agreement with the banks, and the terms provided limited relief.

Costa Rica will do much better. With money from the Intenational Monetary Fund, the World Bank and several donor countries, it will buy back 60 percent of its debt at about an 80 percent discount and will pay a lower interest rate on the rest. That will cut its $1,8 billion debt by a stunning $1 billion.

The Costa Rican settlement is comprehensive: Every bank takes a hit. First a bank must sell back most of its loans at a substantial discount. Only then will it qualify for guarantees on the remainder of

* Jueves 2 de noviembre de 1989

its loans. Unlike the Mexico deal, banks can't avoid debt reduction by burying Costa Rica in new loans.

The negotiations succeeded partly because of the Monetary Fund's new policy of supporting nations that are in arrears because of bank intransigence. The IMF determined that Costa Rica had undertaken suitable economic reforms and that the banks had been laggard in responding. The precise terms of the Costa Rican agreement may not work for larger debtors. But continued pressure on banks by the IMF –and the United States– will be necessary.

Countries like Mexico and Venezuela have swallowed the painful medicine of economic reform without much reward. The Costa Rican agreement breaks the mold and gives beleaguered nations cause for hope.

ANEXO 5

APOYO FINANCIERO DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

Eduardo Lizano

En el Cuadro A-5.1 se incluye un desglose pormenorizado de la ayuda financiera del Gobierno de Estados Unidos durante los años 1982 a 1994. Varias observaciones son pertinentes:

a) El promedio anual de la ayuda en este período fue de US $114,7 millones. En los años en que la ayuda se concentró –1983-1989– el promedio anual aumentó a US $175 millones. El año 1985 fue cuando la ayuda alcanzó la suma más elevada: US $232,1 millones. Estas cifras indican a las claras el error en que se ha incurrido, con cierta frecuencia, al afirmarse que la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos había llegado a US $1 millón diario.

b) La principal parte de la ayuda consistió en donaciones y no en préstamos. En efecto, estos últimos se refieren casi exclusivamente a los fondos provenientes de la Ley 480 para el financiamiento de las importaciones de granos básicos, en especial, trigo.

c) La ayuda económica representa el mayor porcentaje al llegar al 97% del total. La ayuda de carácter militar alcanza el 2,2% del total.

A-5.1. Apoyo financiero del Gobierno de Estados Unidos, 1982-1994
(millones de US $)

	TOTAL	Ayuda económica					Ayuda militar	Otras ayudas
		Subtotal	USAID	PL480	Cuerpo Paz	Otras		
	(1)[a]	(2)[b]	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1982	56,8	51,7	31,5	19,1	1,0	0,1	2,1	3,0
1983	218,8	214,2	184,2	28,2	1,7	0,1	4,6	–
1984	181,0	169,8	145,5	22,5	1,8	–	9,1	2,1
1985	232,1	220,0	195,5	21,6	2,9	–	11,2	0,9
1986	166,9	162,7	139,1	20,3	2,6	0-7	2,6	1,6
1987	183,7	181,3	160,8	17,3	3,0	0,2	1,7	0,7
1988	120,6	120,4	101,3	15,1	3,5	0,5	0,2	–
1989	122,1	121,9	114,8	3,4	3,5	0,2	0,2	–
1990	96,6	95,2	77,5	15,2	2,2	0,3	0,2	1,2
1991	47,3	45,0	42,1	–	2,1	0,8	0,3	2,0
1992	32,9	26,7	24,4	0,1	1,9	0,3	0,2	6,0
1993	27,8	27,6	9,4	15,3	2,3	0,6	0,2	–
1994	6,5	6,4	3,3	1,0	2,1	–	0,1	
Total	1.493,1	1.442,9	1.229,4	179,1	30,6	3,8	32,7	17,5

a Col. 1= columnas 2 + 7 + 8

b Col. 2= columnas 3 + 4 +5 + 6

FUENTE: Fox, 1995.

d) En el período 1982-1994 la ayuda del Gobierno de Estados Unidos representó el 2,2% del PIB del país. En los años de mayor concentración –1983-1989– dicho porcentaje aumentó a 4,1% del PIB. Debe recordarse que la meta en cuanto al pago total de intereses sobre la deuda externa se mantuvo en esos años, precisamente, en un monto equivalente al 4% del PIB.

e) Es importante recordar que en el período antes de 1982, sea de 1946 a 1981, el total de la ayuda estadounidense, por diferentes conceptos, fue de US $283 millones. Esto pone en evidencia el aumento considerable que experimentó la ayuda a partir de 1982 hasta 1990.

ANEXO 6

¿ES SOSTENIBLE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE?*

Eduardo Lizano

El tema consiste en una mirada breve hacia el pasado, para examinar la situación presente y otear el futuro. Ayer, hoy y mañana. Tres secciones cuyo propósito es reflexionar sobre la pregunta ¿es sostenible la economía costarricense?

I.- LA CONSECUENCIA DE DORMIRSE EN LOS LAURELES

Durante el período comprendido entre el comienzo de la década de los años cincuentas y el segundo *shock* petrolero (1950-1952 a 1977-1979), Costa Rica logra un ritmo de desarrollo bastante satisfactorio. Así lo pone en evidencia la información disponible, tanto desde el punto de vista político e institucional como desde el social y económico.

No es este el momento de analizar de manera detallada este asunto. Valga mencionar algunos datos cuya recopilación se encuentra en el Cuadro A-6.1:

- La producción nacional crece, en términos reales, al seis por ciento por año en promedio, mientras la inflación anual no sobrepasa el 4,8% y el desempleo no plantea problemas.

* Conferencia ante los asociados del INCAE, el 23 de agosto de 1995. Las estimaciones estadísticas y las representaciones gráficas han estado a cargo de Leo Goldstein, a quien el autor agradece su colaboración.

- La población se multiplica por dos y media veces y el ingreso real por habitante también aumenta de igual manera. Por lo tanto, la producción crece, en términos reales, un poco más de seis veces.

- El país experimenta un rápido proceso de industrialización: En 1950, el sector industrial representa el 13,4% del PIB; esta proporción se eleva al 18,3% del PIB para 1979.

- Las exportaciones del país no cesan de crecer y su tasa anual de expansión llega a 10,2% anual; además, se logra una diversificación paulatina.

- La producción por hectárea de café y de banano llega a ser la más elevada del mundo.

A-6.1. Costa Rica: Algunos indicadores económicos y sociales, 1950-1979

	1950	1979
Sector industrial/PIB (%)	13,4	18,3
Tasa mortalidad (%)	11,8	4,2
Esperanza de vida (años)	55,7	73,5
Mortalidad infantil (por 1.000 hab.)	90,2	22,0
Muertes infectocontagiosas y diarréicas (%)	22,5	11,0
Médicos (por 1.000 hab.)	3,1	7,8
Nacimientos en hospitales (%)	20,0	91,0
Población con seguro social (%)	8,0	79,0
Población con agua potable (%)	53,0	81,0
Población con servicios sanitarios (%)	48,0	93,0
Casas con electricidad (%)	40,0	79,0
Casas con televisión (%)	0	79,0
Teléfonos (por 1.000 hab.)	11,0	70,0
Automóviles (por 1.000 hab.)	9,0	63,0

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos y MIDEPLAN.

Más importante aun, los logros sociales no se quedan atrás. Así lo ponen de manifiesto los indicadores recopilados.

- La mortalidad general se reduce de 11,75% en 1950 a 4,16% en 1979. Por consiguiente, la esperanza de vida al nacer pasa de 56 años en 1950 a 74 años en 1979.

- La mortalidad infantil disminuye de 90 muertos por mil nacidos vivos en 1950, a 22 en 1979.

- Las causas de muerte se modifican: En 1950, las enfermedades infectocontagiosas y diarreicas representan el 23% de las muertes, mientras en 1979 este porcentaje se reduce a 11%.

- La proporción de la población servida con agua potable aumenta de 53% en 1950 a 81% en 1979, y con servicios sanitarios pasa de 48% en 1950 a 93% en 1979.

- La cantidad de radios, teléfonos, televisores y automóviles por mil habitantes crece rápidamente.

Todo lo anterior se logra dentro del funcionamiento del sistema democrático, de la alternabilidad de los gobernantes, del respeto a la opinión pública y a los derechos humanos. Deficiencias las hay, sin duda. Para sonrojar la faz deben señalarse, como ejemplos, el ritmo de la deforestación y la incidencia de las patologías sociales. Pero en términos generales, si se hacen comparaciones con los niveles de vida alcanzados por Costa Rica en décadas anteriores a la Segunda Guerra Mundial, o si se compara la evolución socio-económico-política de Costa Rica con la de muchos otros países, en especial latinoamericanos, sin duda los costarricenses salen bien librados. Los logros alcanzados son significativos.

El mérito es doble. En efecto, si bien en el período comentado factores externos como la gran expansión de la producción mundial y del comercio internacional, favorecen el desarrollo del país, sin duda, la decisión y el empeño de éste son la causa principal de lo sucedido. El tesón nacional fue la razón más importante. Costa Rica quiso, Costa Rica pudo. El país aprovecha las oportunidades y las crea también para superar, paulatinamente, el subdesarrollo social y económico. Se debe agradecer, a quienes en esta época tienen en sus manos la conducción de los asuntos públicos. Entre muchos nombres vienen, inevitablemente, a la memoria los de la pareja de

entrañables amigos formada por Rodrigo Facio y Jaime Solera. El primero, poseído de una gran visión sobre el desarrollo institucional, político y económico del país. El segundo, imbuido de una voluntad férrea para conducir el Banco Central, contra viento y marea, por el sendero de la estabilidad. A ellos dos el país debe muchos de los logros alcanzados en esos años.

Podría señalarse como el principal error de la política económica de la década de los años 1950 y 1960, el haberse adoptado el camino del proteccionismo para propiciar la industrialización basada en la sustitución de las importaciones, en un período en que, precisamente, la economía internacional experimentaba una gran expansión. El proteccionismo, en estas circunstancias, hizo al país perder importantes oportunidades generadas por ese gran crecimiento del comercio internacional. De hecho se tornaron los ojos al mercado interno, al adoptarse el modelo de crecimiento "hacia adentro", en vez de seguir el modelo de crecimiento "hacia afuera". En estricto sentido lógico, la crítica es correcta; sin embargo, las siguientes consideraciones reducen las efectos perjudiciales de la política económica seguida:

- El modelo de crecimiento "hacia adentro" se llevó a cabo en el marco del programa de la integración económica centroamericana. Esto significó una apertura apreciable de la economía costarricense. Esta pasó de un mercado nacional o uno regional cuya dimensión era varias veces mayor que la del mercado nacional.

- La exoneración de derechos de aduana para muchos de los insumos y bienes de capital, necesarios para impulsar la producción nacional, implicó realmente que la protección arancelaria no existía para buena cantidad de los bienes importados.

- La competencia prevaleciente dentro del mercado centroamericano, en muchos casos (por ejemplo, el de las prendas de vestir), impidió a los productores del área utilizar toda la protección del arancel externo común del MCCA. Es decir, para usar la jerga del caso, hubo una cantidad apreciable de "agua" en las tarifas arancelarias.

- La economía costarricense continuó aprovechando las oportunidades de la economía internacional por ejemplo, las exportaciones se diversificaron (azúcar y carne de vacuno) y

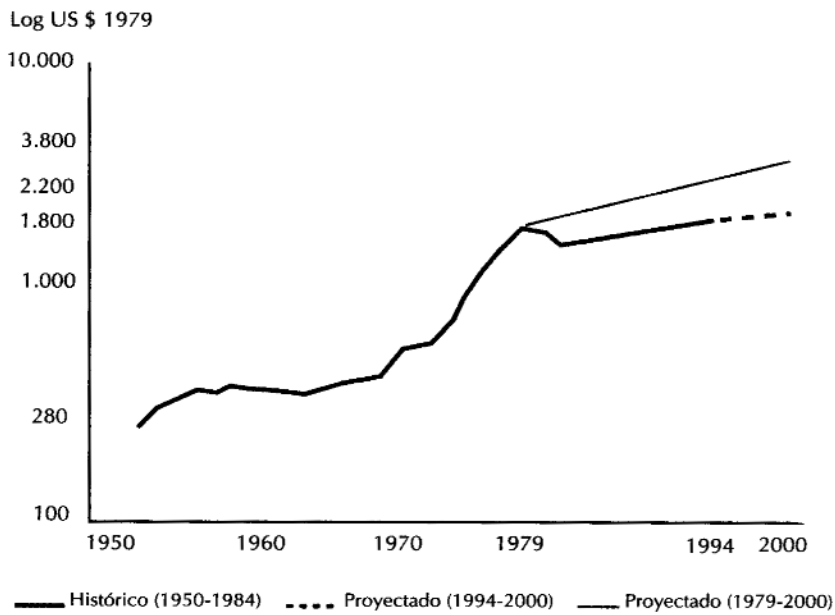
aumentaron (café y banano). Las exportaciones a los mercados internacionales representaron siempre el principal elemento dinámico de la economía nacional.

Ahora bien, a mediados de la década de los años 1970, cuando ocurrió el primer *shock* petrolero, el barco ya hace agua. Sin embargo, el *boom* cafetalero de 1976 insufla oxígeno al sistema. El país logra salir avante hasta finales de la década, cuando sobreviene el segundo *shock* petrolero ¡sin ser acompañado, esta vez, por un segundo *boom* cafetalero!

Ante la evolución de la economía internacional, el país adopta una política económica equivocada. Las vías de agua del barco se agrandan. La situación económica se hace insostenible y ocurre la gran crisis de los años 1981 y 1982, de vivo recuerdo para muchos de los aquí presentes esta noche.

De haber mantenido Costa Rica el ritmo de crecimiento alcanzado en el período 1950-1952 a 1977-1979, durante veinte años más, hasta el final del siglo, el ingreso real por habitante habría alcanzado aproximadamente US $3.800 (Gráfico A-6.1).

A-6.1. PIB *per cápita* real en US $ de 1979, 1950-2000



FUENTE: MIDEPLAN, CEFSA.

De haberse continuado por este camino unos cuantos años más, Costa Rica habría podido formar parte del club de los países denominados de "ingreso medio". Pero no ocurrió así. El ferrocarril se descarriló. La realidad resultó diferente (Ver Cuadro A-6.2).

A-6.2. Producto interno bruto *per cápita*, 1950-2000
US $ reales

Año	PIB *per cápita*
1950	261
1979	1.838
1994	2.704
2000 [a]	3.782
2000 [b]	2.225

a El año 2000 se proyectó aplicando la tasa real promedio de crecimiento del período 1950-1979, al período 1980-2000.

b El año 2000 se proyectó aplicando la tasa real promedio de crecimiento del período 1983-1994, al período 1996-2000.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica y estimaciones del autor.

A partir de mediados de 1982, el país se dedicó, con gran ahinco y no menos sacrificio, a reconstruir la maltrecha economía nacional. Se trataron de restablecer los principales equilibrios macroeconómicos. A mediados, de 1982 y hasta 1984, la tarea primordial consistió en apagar el incendio. La conflagración había alcanzado grandes proporciones: Caída del PIB de 10% en dos años y de los salarios reales en una tercera parte, inflación de 80% al año, desempleo abierto de 9,4%, déficit fiscal consolidado equivalente al 17% del PIB, aumento del tipo de cambio, en poco tiempo, de ¢8,60 por US $ a ¢48, falta de pago de los intereses y de la amortización de la deuda externa a la banca comercial.

Se pusieron manos a la obra. Dos años después, para mediados de 1984, la batalla contra la inestabilidad se había ganado. Pero la estabilidad no era un fin en sí misma: Era más bien un medio para retomar el sendero del crecimiento económico y del mejoramiento del nivel de vida de la población.

Sin embargo, cuando se quiso avanzar más allá de la estabilidad, afloró, en toda su plenitud, el problema estructural subyacente de la economía costarricense. Sin duda, la estabilidad era una condición necesaria para el crecimiento, pero estaba lejos, muy lejos, de ser una condición suficiente. Para crecer, el país debía, ni más ni menos, cambiar el patrón o modelo de desarrollo en vigencia desde los años cincuentas. El modelo se había agotado: Ya no resultaba apto para propiciar el desarrollo del país. Era necesario, en consecuencia, no solo estabilizar la economía, sino, además, cambiar el modelo de desarrollo.

Así, no más restaurados, en términos generales, los equilibrios macroeconómicos, dio comienzo la tarea, por lo demás hercúlea, de cambiar el modelo de desarrollo. Se trataba, cándidamente, de pasar del modelo de industrialización basada en la sustitución de importaciones –patrón de crecimiento "hacia adentro"– a otro cuyo fundamento era la liberalización de la economía y su inserción en los mercados internacionales –patrón de crecimiento "hacia afuera".

El camino ya recorrido es bien conocido: La mayoría de ustedes han sido testigos de este proceso, cuyos puntos principales son los siguientes:

- Apertura de la cuenta comercial de la balanza de pagos (desmantelamiento del proteccionismo aduanero);
- Apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos (libre compra y venta de divisas);
- Liberalización del sistema financiero;
- Privatización de las empresas de CODESA;
- Reducción de la lista de bienes sometidos a control de precios o a márgenes de comercialización;
- Simplificación del sistema de fijación de salarios mínimos.

La recuperación y la trasformación de la economía han resultado significativas:

- El crecimiento, en términos reales, ha sido de alrededor de 4,75% al año, en promedio, entre 1983 y 1994;

- El desempleo abierto se redujo desde 9% de la PEA a 4,5% o 5%;
- El funcionamiento del régimen cambiario se ha ordenado;
- La deuda externa con la banca comercial se renegoció;
- El déficit fiscal consolidado logró reducirse a 1% - 2% del PIB en 1992;
- La inflación anual se ha mantenido entre el 15% y el 20%;
- Las exportaciones y las importaciones, como proporción del PIB, han aumentado; en consecuencia, la apertura de la economía se ha acentuado;
- La diversificación de las exportaciones ha sido muy pronunciada; así, la importancia relativa de las exportaciones no tradicionales, conjuntamente con el turismo, ha sobrepasado la de las exportaciones tradicionales;
- La transformación del aparato productivo se ha llevado a cabo sin la quiebra de un número elevado de empresas y sin el aumento del desempleo.

Sin embargo, el camino por delante era formidable, como se examina en la próxima sección.

II.- LA CARRETA DEL PROGRESO EN EL ATASCADERO

¿En donde estamos en la actualidad? A mitad del río, en medio de fuertes corrientes arremolinadas. Varias consideraciones son pertinentes.

PRIMERA, se está ante una superposición de modelos o patrones de desarrollo. Uno –el desarrollo hacia adentro– no termina de morir y el otro –el desarrollo hacia afuera– no termina de nacer. Entre ambos hay contradicciones e incompatibilidades flagrantes. Mucho de lo viejo obstaculiza lo nuevo. No puede hablarse, realmente, de la aplicación de un patrón de desarrollo económico liberal, ni de una política económica neoliberal ante la evidencia de múltiples monopolios estatales (combustibles, seguros, pensiones, producción de alcohol, cuentas corrientes bancarias, puertos, telecomunicaciones,

electricidad) y de intervenciones estatales con el propósito de fijar salarios, precios y márgenes de utilidad, y de establecer obstáculos al comercio exterior. Sería muy difícil –casi imposible, en realidad– caracterizar esta situación como la de una economía verdaderamente de mercado. Y, sin embargo, a pesar de muchas dificultades, se avanza en esa dirección.

SEGUNDA, la política seguida no ha consistido solo en liberalizar la economía. En verdad, se han liberalizado los mercados de bienes y servicios así como los financieros y, de esta manera, se amplió el tamaño del mercado. Sin embargo, para poder aprovechar las nuevas oportunidades originadas en dicha ampliación, fue indispensable adoptar, simultáneamente, un conjunto de medidas encaminadas a fomentar el aumento de la producción exportable. Cinco programas concretos se echaron a andar: Zonas francas, importación temporal, contratos de exportación, promoción bananera y ley de turismo. En todos estos casos, el intervencionismo estatal jugó un papel importante. La diferencia con respecto al viejo intervencionismo fue, empero, evidente: No se trataba de fomentar la producción para sustituir importaciones y abastecer el mercado interno, sino para forzar a los empresarios nacionales a competir en los mercados internacionales.

TERCERA, el modelo de desarrollo fundado en el intervencionismo estatal y el proteccionismo aduanero funcionaba con base en una alianza política entre los grupos empresariales privados y los grupos burocráticos del sector público. Los empresarios cedían ante las presiones de burócratas y políticos, por cuanto los costos adicionales –consecuencia del gigantismo e ineficiencia estatales– podían transferirlos a los consumidores locales, en vista del proteccionismo arancelario; es decir, de la falta de competencia. El nuevo modelo exige la apertura de la economía y entonces esta alianza ya no puede mantenerse más. Efectivamente, las empresas nacionales no pueden transferir sus costos a los consumidores nacionales y se reflejarían, por consiguiente, de manera directa, en sus estados de ganancias y pérdidas. Por eso, ahora sí, los empresarios están empeñados en la tarea de modernizar el Estado, es decir, en reducir su sobredimensionamiento y en mejorar su eficiencia. Es una cuestión de sobrevivencia.

CUARTA, lo anterior pone al rojo vivo el tema de la modernización del Estado. El nuevo patrón de desarrollo exige el aumento secular de la productividad de todos los sectores de la economía del país. Tanto del sector privado como del sector público. Ambos han de ir de la mano. Son bueyes de una misma yunta. Si uno se rezaga, el otro no puede ir muy lejos.

Ahora bien, la apertura de la economía ha forzado al sector privado –y los programas de fomento han contribuido también– a hacer frente a los nuevos retos y a aprovechar las nuevas oportunidades. Los resultados están a la vista: El crecimiento y la diversificación de las exportaciones. No ha sucedido así en el sector público. El país no ha sido capaz aun de adoptar las medidas necesarias para lograr aumentar, año tras año, la productividad de los servicios del sector público, se trate de la educación o la salud, de la justicia o de la seguridad ciudadana. Puestas así las cosas, el rezago del sector público es un grave obstáculo, una pesada carlanca, para el desarrollo del país. Por más esfuerzo de parte de los empresarios, del portón de la finca o de la puerta de fábrica hacia adentro, ellos no podrán tener éxito si el Estado no se moderniza rápidamente.

QUINTA, las dificultades para sustituir el modelo de desarrollo "hacia adentro" por el de desarrollo "hacia afuera", han sido formidables y mucho mayores que las esperadas en un comienzo. La oposición tenaz –y con frecuencia, verdaderamente feroz– de algunos sectores y grupos empresariales, laborales, políticos y profesionales, era difícil de imaginar de manera anticipada. La resistencia al cambio ha sido muy grande. No se había percibido correctamente, en toda su magnitud y profundidad, cuán profundas raíces habían echado los grupos de interés formados a la sombra del modelo intervencionista-proteccionista.

Algunos grupos empresariales se aferran a las tarifas arancelarias, a las tasas de interés subsidiadas, a la fijación de precios. Ciertos grupos sindicales no se quedan atrás: Se aferran, con no menos fuerza, a múltiples partidas del presupuesto nacional, a los aumentos de salarios y a la obtención de privilegios sin fin. El caso más dramático lo representan, quizás, los bancos estatales. Saqueados, literalmente, por grupos empresariales renuentes a pagar sus deudas, por organizaciones sindicales cuyos privilegios desangran a estas instituciones y por la influencia de los políticos, no se sabe, a ciencia cierta, cómo han podido sobrevivir. Al menos hasta ahora solo ha

ocurrido una baja –el Banco Anglo Costarricense–, cuya factura se pasó ya, sobradamente, a todos los costarricenses.

SEXTA, a la par de estos problemas estructurales del país, debe hacerse frente hoy a serios desequilibrios macroeconómicos. Volvió a perderse el control sobre el déficit consolidado del sector público. Este es uno de los resultados de las deficiencias del modelo anterior ("disparadores" del gasto) y también se debe a la indecisión de ejercer la debida disciplina sobre las variables fiscales (monto del gasto y recaudación de los impuestos). Esta situación debe resolverse cuanto antes, pues, impide al país crecer en forma satisfactoria.

En estas circunstancias, ¿qué hacer? *Primero*, ¿hacia dónde enrumbar el barco? *Segundo*, ¿cómo proceder? En cuanto al rumbo por seguir, las opciones son claras: Regresar al modelo intervencionista-proteccionista no tiene sentido; el tamaño del mercado centroamericano no permite el desarrollo económico sostenible de sus países miembros, incluida Costa Rica. Mirar a otras experiencias latinoamericanas –el Chile de Allende, la Cuba de Castro o la Nicaragua de Ortega– tampoco tiene sentido. Así, el rumbo no ha de ser marchar hacia atrás, sino más bien hacia adelante, orientado a alcanzar la otra ribera. La encrucijada es inescapable: O se moderniza el Estado y se continúa la apertura de la economía o el nuevo modelo no podrá aplicarse y, por ende, los resultados no podrán ser los que se esperan.

En cuanto a cómo proceder para sacar la carreta del atascadero, son necesarias varias vías de acción:

a) Restablecer los equilibrios macroeconómicos, concretamente el saneamiento de las finanzas públicas. Para alcanzar este fin, se trabaja en varios campos:

   - Mejorar la recaudación de impuestos;
   - Recortar el gasto público de manera sostenible;
   - Aumentar algunos impuestos; y
   - Controlar el crecimiento de los principales "disparadores" del gasto público: CAT, pensiones, salarios y empleo del sector público y transferencias, así como los intereses de la deuda pública.

b) Reducir el saldo de la deuda pública interna (Gobierno Central y Banco Central) con el producto de la venta de algunos activos del sector público y liberar, así, recursos cuyo destino sería el gasto social.

c) Avanzar en la modernización del Estado. Para este propósito se inician varias acciones:

- Reformas constitucionales (garantías económicas);
- Legislación para restructurar el Servicio Nacional de Electricidad;
- Modernización de aduanas; y
- Cierre y fusión de una serie de instituciones públicas.

d) Reformar el sector financiero, especialmente la eliminación del monopolio de la administración de las cuentas corrientes en manos de los bancos comerciales estatales. Además, se considera ampliar la autonomía del Banco Central y de la Auditoría General de Entidades Financieras.

e) Dar un paso adicional en el proceso de apertura de la economía. Concretamente, se propone reducir el "techo" arancelario del 20% al 15% y el "piso", del 5% al 0%.

III.- ¿LA PLATAFORMA PARA EL DESPEGUE?

Si se lograra, efectivamente, en 1995 y 1996, resolver los problemas de mayor urgencia, señalados anteriormente, gracias a las medidas mencionadas ¿sería acaso sostenible el crecimiento de la economía costarricense para los años subsiguientes?; ¿se podría establecer una plataforma sólida para el despegue sostenido de la economía nacional?

Para abordar esta pregunta es conveniente desbrozar primero el terreno. No se trata ni de elaborar un modelo de la economía costarricense a riesgo de perderse en una maraña imprecisa de posibles relaciones de causa y efecto, ni de entrar en largas y complejas disquisiciones acerca de las diferentes teorías sobre el desarrollo económico. Tampoco se busca hurgar en las experiencias de otros países para determinar cuáles "lecciones" podrían importarse a Costa Rica

para su aplicación. El propósito aquí es mucho más rudimentario; la meta, más modesta. Por desarrollo sostenible se entiende tan solo la posibilidad de alcanzar los objetivos señalados más adelante.

Es importante recordar que en las circunstancias prevalecientes en los años 1984-1986 se establecieron cuatro objetivos básicos. En ese entonces se trataba de alcanzar lo siguiente:

- Reducir el déficit fiscal para acercarse lo más posible al equilibrio fiscal, valga decir llevar el déficit fiscal cerca de cero;
- Restablecer el salario real promedio, en el sector privado, al nivel de 1978-1979;
- Ampliar la apertura de la economía de manera que las exportaciones y el turismo llegaran a representar más del 40% del PIB, y
- Limitar el monto anual del pago de los intereses sobre la deuda pública externa al 4% del PIB, en el tanto las donaciones externas alcanzaran al menos el 2% del PIB al año.

Se trataba así de establecer unas pocas metas claras, congruentes y verificables. Eran asequibles. Se podía determinar, sin mayor dificultad, cuán cerca o cuán lejos se estaba de ellas.

A.- El nuevo planteamiento

Creo llegado el momento ahora, una década después, de proceder a un ejercicio semejante: Escoger, entre muchos posibles objetivos, unos pocos, de gran importancia, fáciles de entender, posibles de verificar; establecer un norte y así poder concentrar los esfuerzos; fijar metas suficientemente difíciles de alcanzar por las cuales valga la pena arrollarse las mangas y desvelarse. Una propuesta de esta naturaleza ha de tener tres características: Ser imaginativa, directa y sin ambages *(bold, blunt, bloody)*.

El planteamiento tiene cuatro objetivos, sintetizados en la propuesta 4 6 4 6, a saber:

- 4% corresponde a la tasa anual de inflación;
- 6% se refiere al crecimiento anual del PIB en términos reales;

- 4% equivale a la proporción de PIB obtenida por el diez por ciento de la población de más bajos ingresos, y

- 6% es el porcentaje del PIB destinado por el Estado a gastos públicos en educación y capacitación de recursos humanos.

¿Por qué estos objetivos? ¿Por qué no otros?

a) EL 4% DE INFLACIÓN. Se ha avanzado bastante en cuanto a la aceptación generalizada de la necesidad de combatir la inflación. Pero aun no se ha "interiorizado" la decisión de incorporar los equilibrios macroeconómicos como el "pan de cada día". El tema no debería requerir mucha discusión. Sin embargo, todavía el país necesita varios años para poder llegar a esta meta. El ambiente de inestabilidad representa un grave obstáculo para el proceso de la toma de decisiones de los agentes económicos sobre inversiones, dificulta el crecimiento económico y es un impuesto muy injusto al recaer, indebidamente, en los grupos de más bajos ingresos. Por ello se considera indispensable hacer un gran esfuerzo colectivo para impedir que la inflación nacional sobrepase en mucho la internacional. La inflación en Costa Rica no debe ser 6 ó 7 veces más elevada que la internacional. Evidentemente, la inflación nacional podría controlarse, en la práctica, si la economía se dolarizara. Y esta opción debería mantenerse abierta sobre el tapete.

   El control de la inflación solo puede lograrse mediante una adecuada política monetaria. Creer en el control de precios para este propósito sería un error grave. Posiblemente, cierto grado de intervención en relación con los macroprecios (tipo de cambio, tasa de interés y salarios) será inevitable, así como en cuanto al control de precios de los monopolios. Pero el objetivo de esta intervención sería el de mantener las tendencias y no el de alterarlas.

b) EL 6% DE CRECIMIENTO ECONÓMICO. No hay ninguna posibilidad de mejorar, verdaderamente, el nivel de vida del grueso de la población si la economía nacional no crece a un ritmo satisfactorio de manera sostenida. Crecer al 4,5% como ha ocurrido en los últimos ocho o nueve años no está mal, pero es un "nadadito de perro" que no lleva muy lejos. Crecer tan solo al

4,5% al año sería optar por el camino de la mediocridad y aceptar como imposible encarar, efectivamente, el problema de la pobreza. El país debe y puede "amarrarse los pantalones" y decidirse, de una vez por todas, a combatir el atraso y la pobreza; es decir, abocarse al desarrollo económico y al progreso social. Si el PIB crece al 6% por año y la población lo hace al 2,5%, entonces el ingreso por habitante se duplicaría dentro de aproximadamente 20 años. El país ya lo intentó en otra época con resultados bastante satisfactorios. Ahora puede hacerlo otra vez. Con respecto al 6% de crecimiento anual, debería entonarse el verso de la vieja canción: ¡Volver, volver a ti otra vez!

El ritmo del crecimiento económico depende de varios factores. Entre ellos deben recordarse las siguientes:

– El tamaño del mercado. Cuanto mayor sea, mayores resultarán las oportunidades de inversiones y mayor la competencia; es decir, se trata de la necesidad de asignar acertadamente los factores de la producción.

– La calidad de los recursos humanos. Cuanto mejor sea ésta, mayor será la capacidad de la economía para incorporar los nuevos conocimientos e innovaciones y, por ende, de crecer.

– La calidad de las inversiones. No se trata tanto de la cantidad de inversiones (Inversión/PIB), sino mucho más de la productividad del capital invertido, o sea, del comportamiento de la relación producto/capital.[1] Lo realmente significativo no es el monto de las inversiones, sino el comportamiento de la productividad del capital. Las inversiones no dependen, como se afirma frecuentemente, del ahorro nacional, sino más bien de su rentabilidad. Y la rentabilidad de los inversiones está determinada por el

1. En el período 1984-1994, la inversión anual representó, en Costa Rica, 23,3% del PIB, proporción más elevada que la correspondiente de Chile. Sin embargo, la tasa real de crecimiento económico, año tras año, fue superior en este último país que en Costa Rica. Como indica Ardnt (1994) en el caso de la India, el porcentaje de inversión como proporción del PIB se multiplicó por dos entre el primer y el quinto plan de desarrollo. Sin embargo, en el mismo período, la productividad del capital disminuyó a la mitad. Es decir, el esfuerzo fue inútil.

aprovechamiento de las nuevas oportunidades, consecuencia, a la vez, de la ampliación del mercado y de las innovaciones.

c) EL 4% DEL PIB AL DECIL DE MENORES INGRESOS. Alcanzar un ritmo elevado de crecimiento económico es el camino más seguro para mejorar el nivel de vida de la población en general. La teoría del "goteo" *(trickle-down)* funciona. Y funciona bien. El aumento del empleo y de los salarios reales –consecuencia del incremento de la demanda de trabajo, resultado, a la vez, del ritmo de crecimiento económico– es la vía más propicia para elevar las condiciones de vida de la mayoría de la población. Tal ha sido la experiencia de Costa Rica en la última década.[2]

Sin embargo, el goteo no basta. A pesar de él, algunos grupos sociales quedan relativamente marginados y no pueden salir, como sería deseable, de su situación de subdesarrollo. Por ello es necesario echar mano del gasto público para realizar programas de diversa naturaleza (educación, salud, pensiones, vivienda, capacitación), a fin de mejorar las perspectivas de vida de estos grupos rezagados. Por ello, cuando se hace referencia al ingreso del decil más pobre, cuyo ingreso equivaldría al 4% del PIB, se toman en cuenta los ingresos por concepto de salarios y de trabajo por cuenta propia, se restan los impuestos pagados y se adicionan los ingresos originados en los programas financiados con el gasto público. Además de los argumentos de carácter moral y de la necesidad de solidaridad social, existen razones de tipo económico para dar una lucha frontal contra la pobreza. En efecto, así como, en última instancia, el nivel de los salarios reales depende de las utilidades, también estas últimas, a fin de cuentas, están condicionadas por el comportamiento de los salarios reales. El entorno social guarda una estrecha relación con la situación económica de la mayoría de la población; es decir, con el nivel de los salarios reales. Existe una estrecha vinculación entre crecimiento

2. El desempleo abierto pasó de 9% en 1982 al 4,5% en 1992. En este período, el aumento del empleo en el sector privado permitió disminuir el desempleo, absorber el crecimiento de la población económicamente activa y dar trabajo a los inmigrantes nicaragüenses. Esto en un período en el cual el empleo público prácticamente no creció.

económico y la distribución del ingreso. En realidad no se trata de dos procesos diferentes, sino de uno solo. Son dos aspectos de un mismo proceso. No se puede crecer primero y distribuir después o viceversa. Ambos han de darse en forma simultánea; de lo contrario el proceso de cambio no puede llevarse a cabo. En el transcurso del tiempo, no se trata de un juego de suma cero, sino de uno cuyo resultado es positivo para todos los jugadores participantes.

d) EL 6% DEL PIB A GASTOS EN RECURSOS HUMANOS. Cada día se encuentran más y más evidencias claras de la dependencia del ritmo de desarrollo económico de las inversiones realizadas en recursos humanos. En todos los estudios publicados recientemente sobre la evolución de los países asiáticos, latinoamericanos y africanos, los gastos en educación desempeñan un papel de primordial importancia. Hoy no se pone en tela de duda la muy estrecha vinculación entre el esfuerzo por capacitar a los recursos humanos y el ritmo del desarrollo económico.[3]

En Costa Rica, a pesar de más de un siglo de enseñanza pública y obligatoria, queda aun mucha labor por delante:

i.- En la hora actual, casi la mitad de la población de trece a dieciocho años no asiste a los colegios. Esta proporción ha de disminuirse, al menos, a un 20%. No es posible capacitar masivamente a la población del país para las tareas del desarrollo económico, si la mitad de los jóvenes no han cursado la enseñanza media. Esta será una tarea costosa, por cuanto muchos de los jóvenes no van al

3. Así, por ejemplo, el estudio del Banco Mundial sobre Asia indica "...the growth and transformation of systems of education and training during the past three decades has been dramatic" (pag. 43), The East Asian Miracle, 1993. En otro estudio reciente se afirma: "...The educational attainment of the population, has consistently emerged as an essential feature of economic growth and development" (pp. 4-5), Nancy Birdsall, David Ross and Richard Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered", American Economic Association. Annual Meetings 1994. La gran importancia de la educación para el desarrollo económico no es algo nuevo en la historia del pensamiento económico. Así, para los economistas clásicos, "...the economic importance of an instructed working population henceforward became a central position of classical political economy" (p. 75) Lionel Robbins, *The Theory of Economic Development*, Macmillan, 1968.

colegio no porque no lo deseen, sino porque deben aportar ingresos a sus hogares. Por consiguiente, para asistir al colegio, hay necesidad de compensar, al menos parcialmente, esos ingresos.

ii.- Lo gastos más provechosos parecen ser, de una parte, los de la educación básica general, y de otra, los destinados a "aprender haciendo" *(learning by doing)*; se trata de combinar los programas de enseñanza con las tareas prácticas, como lo ha encontrado, recientemente, Lucas, en el caso de los países de Asia del este.[4]

iii.- Deben evitarse ciertos excesos en cuanto a las inversiones en recursos humanos, pues de no ocurrir así, se facilitaría la fuga de cerebros, lo cual representa, de hecho, una donación de capital al país a donde emigran.

iv.- Muchas empresas costarricenses están aun en el proceso de aprender a considerar los recursos dedicados a la capacitación de personal no como un gasto, sino como una inversión. La práctica de la "piratería", mediante la cual unas empresas se benefician de las inversiones realizadas por otras *(free riders)*, puede enfrentarse si los programas de entrenamiento se organizan, no en cada empresa por separado, sino por rama de actividad. De esta manera, la disponibilidad de mano de obra aumentaría para todas las empresas de la misma rama de actividad.

Los cuatro elementos señalados –la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico, la distribución del ingreso y el gasto en educación– están estrechamente vinculados entre sí de manera recíproca. Son causa y efecto, en forma simultánea. Muchos otros elementos importantes no se incluyen en la propuesta 4 6 4 6. No puede abordarse todo a la vez. Quien mucho abarca, poca aprieta. Ya de por si la sugerencia hecha plantea, por sí misma, un reto formidable. Si estos cuatro objetivos pudieran alcanzarse en un futuro

4. Este autor concluye: "The main engine of growth is the accumulation of human capital –of knowledge– and the main source of differences in living standards among nations is differences in human capital... for understanding periods of very rapid growth in a simple economy, learning on the job seems to be by far the more central" (Lucas, 1993, p. 270).

cercano, las consecuencias serían muy significativas para la economía y la sociedad costarricenses.

Como puede verse en el Cuadro A-6.3, la tarea por delante es ingente.

A-6.3. Situación actual y metas propuestas
(porcentajes)

	Inflación	Crecimiento económico	Ingreso del último decil	Gasto público en educación
Meta	4	6	4	6
Situación actual	18 - 20	4,5 - 4,75	2,3	4,8

FUENTE: Estadísticas nacionales y estimaciones del autor.

B.- Las críticas

Un planteamiento como el anterior está abierto a críticas importantes, como se señala seguidamente.

a) Muchos temas de gran trascendencia quedan por fuera. Esta crítica es valedera, pero inevitable. Sería fácil agregar más objetivos, pero la lista sería rápidamente muy extensa, con lo cual resultaría imposible concentrar la atención y el esfuerzo.

b) Se trata de un sueño. Esta crítica también tienen visos de ser razonable. Pero ha de tenerse presente que solo puede avanzar quien sea capaz de soñar y... de transformar los sueños en realidad. Desde este punto de vista, soñar es la primera etapa de la construcción de la realidad.

c) El planteamiento propuesto implica altos costos. Esta crítica también es válida, pero no hay alternativas. El proceso de cambio tiene, necesariamente, ciertos costos, cualquiera sea el camino que se resuelva seguir. No es posible, en realidad, hacer una tortilla sin quebrar algunos huevos. Se pueden –y se deben– mitigar y compensar los costos del ajuste, pero pretender evitarlos es un esfuerzo inútil.

C.- Los ingredientes

El problema no consiste tanto en decidir acerca de qué hacer: La dificultad se centra más bien en cómo hacerlo. No hay, en efecto, fórmulas preestablecidas, ni recetas hechas de antemano. Pero sí es posible y conveniente señalar algunos ingredientes –condiciones necesarias– para elaborar la política económica acertada para el país, dadas las circunstancias imperantes en la actualidad.

1. El desarrollo económico forma parte de un proceso mucho más amplio y complejo de cambio social. Siempre habrá quienes defiendan el *statu quo* y por lo tanto, se opongan al cambio; otros, por el contrario lo apoyarán. El resultado depende de cómo se resuelva el conflicto entre ambos grupos. Habrá progreso si los segundos son más poderosos. Por eso ninguna sociedad ni ningún país están condenados al progreso.

2. El sistema de mercado es el mejor procedimiento para resolver los problemas económicos. Sin embargo, la intervención del Estado es indispensable con el objeto de:

   - Crear el marco jurídico-institucional indispensable para el buen funcionamiento del mercado;
   - Hacer frente a las imperfecciones frecuentes del mercado. Al fin y al cabo, el mercado es una creación humana y, como tal, imperfecta.
   - Mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales marginados o rezagados.

3. Se requiere una yunta de bueyes para jalar la carreta del progreso. Tanto el sector privado como el sector público son indispensables. Un solo buey no puede sacar la tarea adelante. Se ha logrado un progreso significativo en cuanto a la modernización –aumento y diversificación de las exportaciones e importaciones– del sector privado. Dos medidas se han utilizado, en forma simultánea, para alcanzar este propósito. De una parte, el progresivo desmantelamiento del proteccionismo arancelario. De otra, la puesta en marcha de un conjunto de programas cuyo objetivo específico fue el fomento de la producción exportable. Sin embargo, no ha sido posible aun avanzar en cuanto a la modernización del Estado. No se ha

encontrado la manera de alcanzar esta meta. Y este es un tema crítico. Las deficiencias del Estado inciden, de forma determinante, en la competitividad del sector privado. Por lo tanto, si no se logra llevar a cabo la reforma del Estado, al sector privado no le será posible avanzar, por consiguiente, el desarrollo del país resultaría imposible.

4. El futuro económico de países tan pequeños como Costa Rica está estrechamente ligado con su participación en la economía internacional. Su nivel de vida depende, de manera clara, de la capacidad para aprovechar las nuevas opciones; es decir, para explotar al máximo las oportunidades abiertas gracias a la evolución de las ventajas comparativas. Por ello el país no debe cejar en su esfuerzo por ampliar y consolidar el proceso de apertura de la economía.

5. Las dificultades principales que Costa Rica ha enfrentado son de carácter interno, no externo. No vienen de afuera, sino son de cosecha propia, costarricense. El más formidable de los problemas es la herencia del modelo proteccionista-intervencionista, que representa, en esencia, una sociedad paternalista aherrojada por las rentas *(a rent seeking society)* y aferrada a un estado hipertrofiado y sobredimensionado, utilizado como instrumento por los grupos de interés, que han llegado a representar un verdadero obstáculo para el desarrollo del país en vez de un apoyo al proceso de cambio. El gran reto se encuentra aquí precisamente. Se trata de reducir las rentas y las distorsiones originadas en la instrumentalización del Estado por parte de los grupos de presión (empresariales, laborales, profesionales, políticos). Es indispensable hacer prevalecer los intereses generales de la sociedad, sobre los intereses particulares de los grupos de presión. Esta es la gran tarea nacional.

6. Para enrumbar a Costa Rica hacia la consecución de los cuatro objetivos planteados, un gran esfuerzo y empeño son necesarios. Las pequeñeces políticas –echar agua al molino– impiden al país salir adelante. El oportunismo y las triquiñuelas no permiten avanzar. Se necesita otro enfoque. El país requiere del verdadero liderazgo político capaz de iluminar las inteligencias, unir los corazones y mover las voluntades. El proceso de cambio anclado en tres pivotes (democracia, progreso social y desarrollo económico) requiere una gran cruzada

nacional basada en la disciplina y el esfuerzo, y esto es imposible sin el liderato adecuado.[5]

Este liderato no significa, evidentemente, imposición, sino que implica una clara capacidad para, *primero*, establecer prioridades en cuanto a las metas y los objetivos, *segundo*, percibir con claridad las limitaciones (institucionales, jurídicas, humanas y financieras) para actuar, y *tercero,* darse cuenta de la presencia de otros protagonistas con intereses y puntos de vista contrapuestos, en el terreno de juego.

6. El cambio y el progreso exigen desterrar la práctica del "pobrecito". La solidaridad, sin duda, es un elemento clave para hacer frente a la calamidad y al infortunio, pero no ante la abulia y la incompetencia. Una cosa es ser solidario; otra muy diferente, tener manga ancha. Por lo tanto, es necesario, como lo indican los italianos, *vivere pericolosamente*. Es el trepidar de la competencia, la zozobra de la incertidumbre y el riesgo de la innovación lo que hace posible la aventura contagiosa del desarrollo. Esta es, ni más ni menos, la tarea que tenemos todos los costarricenses por delante. ¡Querer es poder!

6. En expresión feliz de Lewis, 1995 (p. 418): "It is possible for a nation to take a new turn if it is fortunate enough to have the right leardership at the right time".

ANEXO 7

¿VINO Y BOTELLAS, VIEJOS O NUEVOS?

*Reflexiones acerca de la política económica latinoamericana, una vez más**

Eduardo Lizano

Introducción

Estudiar la evolución de la política económica en América Latina es referirse a períodos sucesivos de cambios intensos. De la crisis de la deuda externa y de la década pérdida de los años ochenta, a la transformación impresionante y al resurgimiento del crecimiento económico de principios de los años noventa, para caer, una vez más, en la debacle mexicana de 1994 y en la incertidumbre y el pesimismo subsiguientes. Y de ahí plantear hoy, como lo hacen Burki y Edwards (1995), la necesidad de la segunda generación de reformas. Se trata de un continente en el cual alternan los éxitos y los fracasos, los entusiasmos y las esperanzas, con las desilusiones y los desencantos. Se llega a un cierto grado de confusión acerca del presente y de incertidumbre con respecto al futuro. En ciertos períodos se avanza un paso y se retroceden dos, en otros se avanzan dos y se retrocede uno. Avances y retrocesos se alternan en un proceso sin fin. *Stop and go policies.* El crecimiento y el estancamiento se alternan, uno después del otro.

---

* Traducción del trabajo "Wine and bottles, old or new? Thinking about economic policy in Latin America once again", presentado en el simposio Post-Stabilization Problems and Ongoing Reforms in Latin America, Ibero-America Institute for Economic Research (IAI), Georg-August Universität Göttingen, noviembre. 3-4, 1995. El original fue publicado en Hermann Sautter and Rolf Schinke (eds.), "Stabilization and Reforms in Latin America: Where do we stand?", *Göttingen Studien in Development Economics 3*, Vervuert Verlag, 1996, pp. 15-44.

Quien siga de cerca la economía de América Latina está acostumbrado a cambios rápidos en las percepciones y en la opinión sobre las perspectivas y las posibilidades. Así, mientras para Burki y Edwards (1995), las lecciones del caso de México han sido escuchadas por los encargados de la política económica, lo cual abre las puertas para la segunda generación de reformas, para Krugman, por el contrario, el caso mexicano "marks the beginning of the deflation of the Washington consensus" y para este autor "some backsliding" será inevitable. Vale la pena mencionar otro ejemplo, en diciembre de 1994, en la reunión de jefes de Estado de Miami, el Presidente Clinton afirmaba, refiriéndose a la situación de América Latina, "these reforms are working wonders... these are remarkable, hopeful times",[1] nueve días después, sin embargo, ocurría la catástrofe financiera y cambiaria mexicana! Se encuentran así, en América Latina, importantes diferencias con el pasado y características estructurales fuertemente arraigadas. A pesar de los consensos y de la tendencia a la convergencia el panorama está lejos de ofrecer una visión clara y optimista.

Tres elementos pueden ayudar a desbrozar el camino a fin de escudriñar la luz al final del túnel, en la búsqueda del hilo de Ariadne para permitir a las economías latinoamericanas salir del laberinto del subdesarrollo y de la pobreza. Se adquieren nuevos conocimientos, se acumulan nuevas experiencias y ocurren nuevos hechos. Se ha puesto de moda realizar estudios comparativos de países, sectores o políticas específicas con el propósito de obtener nuevas "lecciones". Se supone que estas experiencias serán útiles para otros países al elaborar su propia política económica. El flujo de nueva información (conocimientos, experiencias, hechos) sobre el tema de la política económica, en relación con los problemas del desarrollo, es impresionante. Para efectos prácticos es casi imposible poder mantenerse al día, dado el ritmo al cual fluye dicha información.

Valga recordar algunas de las principales publicaciones como muestra de una literatura cada día más copiosa. Krueger inició, en los años 1980, la serie de estudios comparativos con su trabajo en tres volúmenes, sobre comercio y empleo; luego, en la segunda parte de esa década, Krueger y Bhagwati publicaron, en once volúmenes, para el National Bureau of Economic Research, su investigación sobre el comercio exterior y el desarrollo; posteriormente, el Banco Mundial realizó cuatro estudios comparativos de grupos de

1. Citado por Naim, (1995), p. 49.

países, a principios de los años 1990, sobre diferentes temas: Las políticas de precios agrícolas (Krueger, Schiff y Valdés, cinco volúmenes), la liberalización del comercio exterior (Michaely, Papageorgiou y Chaksi, siete volúmenes), las políticas económicas de la pobreza, la desigualdad y el crecimiento (Lal y Mynt, nueve volúmenes) y finalmente, las políticas macroeconómicas (Little, Cooper, Corden y Rajapatirana).

Simultáneamente, vieron la luz, una serie de publicaciones en las cuales también se trata de obtener "lecciones". Harberger inició, hace una década, el camino (Some lessons of Economic Policy in World Economic Growth, Case Studies 1994), luego Joan Nelson (Economic Crisis and Policy Choice 1990), Gerald Meier (Politics and Policy Making in Developing Countries, 1991), Perkins y Roemer (Reforming Economic Systems in Developing Countries 1991) y el Banco Mundial (World Development Report, The Challange of Development, 1991), continuaron la tarea a comienzos de la década de los años 90. En los años posteriores inmediatos, el flujo de la literatura aumentó considerablemente, puede señalarse a Haggard y Kaufman (The Politics of Economic Adjustment, 1992); Bates y Krueger (Political and Economic Interaction in Economic Policy Reform, 1993); Banco Mundial, The East Asian Miracle (1993) y Adjustment in Africa (1994); Haggard y Webb, Voting for Reform, Democracy, Political Liberatization and Economic Adjustment (1994) y John Williamson, The Political Economy of Policy Reform (1994).

En relación concretamente, con América Latina deben señalarse al menos las siguientes obras: Corbo y de Melo, Lessons from the southern cone policy reforms, 1987; John Williamson, Latin America Adjustment, How much has happened, 1990; Enrique Iglesias, Reflexiones sobre desarrollo económico: Hacia un nuevo consenso latinoamericano, 1992; CEPAL, Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, 1992; Sebastian Edwards, Latin America and the Carribbean: A Decade after the Debt Crisis, Banco Mundial, 1993 y Edwards y Burki, Latin America after México: Quickenning the Pace, Banco Mundial, 1995.

Ahora bien ¿cuál es el uso de los resultados de este vasto esfuerzo? Desde un punto de vista son muy útiles, desde otro, bastante menos. Los estudios comparativos de países, regiones y ciertos sectores y políticas son de mucha utilidad cuando se trata de acumular

conocimiento. Las "lecciones" así obtenidas le sirven a otros países para ayudar a contestar las preguntas acerca de qué hacer y por qué hacerlo. Algo parecido ocurre con la acumulación del conocimiento científico y tecnológico. Sin embargo, cuando la pregunta no es qué hacer, sino más bien cómo hacerlo, la transferencia de las "lecciones" son de menor utilidad. En efecto, las "lecciones" relacionadas con las experiencias concretas de cómo se han hecho las cosas en determinados países no pueden transferirse fácilmente a otras latitudes y se corre el riesgo de incurrir en graves equivocaciones. Esto por cuanto el cómo hacer las cosas depende, en gran medida, de la organización institucional, de factores históricos, de las tradiciones y de elementos culturales. Nada de ello puede trasplantarse. Así, mientras el conocimiento es de validez universal, su aplicación concreta depende del entorno y éste siempre es diferente y cambiante.

Hace un par de años el autor (Lizano, 1993) comparó tres estudios publicados sobre la política económica en América Latina: El aporte de John Williamson, conocido como el consenso de Washington, el nuevo planteamiento de la CEPAL y las tesis de Enrique Iglesias, el Presidente del BID. Se buscaba además, determinar algunas áreas adicionales que podrían abarcarse para ampliar el consenso.

Hoy el propósito es diferente. No se trata de elaborar cuál es en la actualidad el consenso, basado en las experiencias acumuladas y las "lecciones" aprendidas sobre le desarrollo económico y las políticas económicas de muchos países latinoamericanos y no latinoamericanos. Más bien la intención consiste en plantear cuál debería ser ese consenso basado en esas mismas "lecciones". En algunos temas habrá coincidencia con los puntos de vista más comúnmente aceptados, en otros habrá discrepancia.

I.- TEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA SOBRE LOS CUALES DEBERÍA EXISTIR CONSENSO

En esta sección se analiza un conjunto de temas sobre la política económica. Si bien algunos son de aceptación general, otros no lo son. Con respecto a estos últimos surgirán discrepancias. Es más, quizás ciertos temas importantes no sean analizados del todo. No se busca el consenso sino más bien ser provocativo. El énfasis se pone más en las condiciones necesarias y menos en tratar de establecer

las condiciones suficientes. Por lo demás, existen serias dudas acerca de si estas últimas –las condiciones suficientes– pueden realmente determinarse. Las reflexiones siguientes están basadas en la experiencia y en el conocimiento acumulado en relación con la situación prevaleciente en los países latinoamericanos, en general. Dada las características propias de cada uno de estos países, no es posible referirse a puntos específicos, es necesario mantener cierto grado de generalidad. La exposición debe entonces, llevarse entre dos aguas: El grado de generalidad y el grado de detalle de los argumentos.

A.- Inestabilidad macroeconómica

Los desequilibrios macroeconómicos han sido una de las características más reconocidas de las economías latinoamericanas. En los últimos años se ha logrado, sin embargo, un progreso muy significativo en cuanto al logro y a la consolidación de la estabilidad macroeconómica.

Dos observaciones son, sin duda, necesarias:

1. A pesar del progreso alcanzado, en muchos países de la región no se ha logrado aun incorporar la estabilidad macroeconómica como un elemento permanente de la política económica. La estabilidad lograda es muy precaria y difícilmente resiste los embates del ciclo político-electoral. Se trata de una tarea importante por realizar, dados los serios males causados a consumidores, ahorrantes e inversionistas, por la inestabilidad y los desequilibrios macroeconómicos.

2. Se ha aprendido a combatir la hiperinflación tanto en los países pequeños –Bolivia, Nicaragua– como en los grandes –Brasil, Argentina–. Pero no se ha logrado controlar la inflación moderada –15% a 20% por año– para reducirla a tasas de un dígito de manera permanente. Así, la inflación en la mayoría de los países del continente es cinco o siete veces más elevadas que la tasa de inflación prevaleciente en los principales países de la economía internacional. ¿Se trata acaso de una inflación inercial, de una inflación estructural, o acaso es resultado de las deficiencias de la política monetaria o cambiaria? El tema está aun abierto para discutirlo.

Al respecto varias puntos parecen haber sido aprendidos después de un largo camino en que se ha incurrido en costos sociales y económicos muy elevados. Tres de ellos deben recordarse:

1. La necesidad de una política monetaria cautelosa. Los repetidos entusiasmos de querer financiar el desarrollo económico a base de crédito bancario han resultado vanos: Si el desarrollo pudiera financiarse con emisión del Banco Central, evidentemente no habría países subdesarrollados. Además, más y más se reconoce la conveniencia de orientar la política monetaria mediante el uso de instrumentos de carácter indirecto *(open market policies)* y no con instrumentos de naturaleza directa (controles cuantitativos de diversos tipos).

2. La necesidad de la disciplina fiscal. Los déficit fiscales excesivos causan inflación cuando son financiados por el Banco Central o "estrujamiento" del sector privado cuando el financiamiento se realiza con recursos captados en el mercado de capitales.

3. La necesidad de evitar el control de precios como procedimiento para combatir la inflación. Sus resultados son efímeros. Luego de algún tiempo, corto generalmente, los ajustes son inevitables. Para curar la inflación ha de irse a la raíz de sus causas, sea el desequilibrio entre la demanda efectiva y la oferta global.

Así, en América Latina se ha aprendido, en carne propia, como la expansión monetaria, el déficit fiscal excesivo y el control de precios, representan el camino expedito a la inestabilidad macroeconómica.

Las "anclas" plantean un tema muy debatido; se trata concretamente de la conveniencia de evitar establecerlas. Los precios de los bienes y de los factores deben tener cierto grado de flexibilidad para reflejar los escaseces relativas. Esto se aplica también a la política cambiaria. La estabilidad de los llamados macroprecios como el tipo de cambio, la tasa de interés y los salarios ha de ser, en última instancia, resultado de las condiciones macroeconómicas nacionales e internacionales. No es mucho lo que puede lograrse si se trata de mantenerlos fijos y es mucho el daño que puede causarse. Mientras en la economía subsisten desequilibrios importantes pretender mantener fijos –"anclados"– los macroprecios es una clara

invitación al desastre, tanto desde el punto de vista de la estabilidad, como desde el del crecimiento.

Si bien las "anclas" son inconvenientes,[2] por otro lado debe reconocerse, dada la incidencia de los macroprecios en la situación y evolución general de la economía, la inconveniencia de dejarlos fluctuar de manera completamente libre. Si bien debe decirse no a las "anclas" y a la indexación, tampoco debe aceptarse la libre fluctuación de estos precios. Es necesario establecer algunas metas y realizar ciertas intervenciones:

1. En cuando a las tasas de interés, debería darse una convergencia con las tasas vigentes en los mercados financieros internacionales, una vez tomada en cuenta la devaluación de la moneda local. Esto exige satisfacer al menos dos condiciones básicas: Evitar el "estrujamiento" del sector privado por parte del gobierno para financiar su déficit y mantener la cuenta de capitales abierta, a fin de facilitar la salida y la entrada de capitales. De esta manera, las tasas de interés fluctuarían estrechamente vinculadas con los cambios ocurridos en los mercados financieros internacionales. Cuanto más cerca se encuentren, menores serán los desequilibrios macroeconómicos. Pretender controlar las tasas de interés propicia el fortalecimiento de los mercados financieros informales, en los cuales rigen tasas de interés mucho más elevadas que las de los mercados financieros formales y, además, por no estar sometidos a ningún tipo de supervisión prudencial, aumentan los riesgos del sistema financiero como un todo.

2. En cuanto a los salarios reales, ellos deberían fluctuar de acuerdo con los aumentos de la productividad. Tratar de fijar salarios mínimos por encima del mercado, tan solo logra la redistribución del ingreso de aquellos trabajadores que quedan sin trabajo (desempleo) hacia aquellos otros trabajadores que disfrutan del aumento de salarios. Al respecto, persisten dos problemas serios en América Latina, a saber: *Primero*, los impuestos a la planilla *(pay roll)* son apreciables en muchos países lo cual encarece, artificialmente, el costo del factor trabajo con el consiguiente efecto en su demanda y además, no beneficia el monto efectivo del salario y *segundo*, los salarios de los

2. Una opinión diferente se encuentra en Bruno (1995), p. 13.

funcionarios públicos que no están sometidos a los mecanismos del mercado dada la inamovilidad de que gozan, en casi todos los países de la región.

3. En cuanto al tipo de cambio, ha sido más difícil llegar a un acuerdo y la divergencia de puntos de vista aun subsiste. Varias alternativas deberían desecharse. *Primera,* la opción del tipo de cambio fijo ("ancla"), ya que los aumentos de productividad difícilmente podrían, en un período de varios años, compensar la diferencia entre la inflación interna y la internacional. La revaluación del tipo de cambio perjudica a las exportaciones y con ello la apertura y la inserción de la economía nacional en la economía internacional se dificulta. *Segunda*, la flotación libre es también impensable. En efecto, el tipo de cambio es un precio demasiado importante para dejarlo fluctuar libremente, es decir dejarlo a la deriva. Todos los países desarrollados han considerado necesario ejercer algún tipo de intervención para influir en el tipo de cambio. *Tercera,* el deslizamiento del tipo de cambio *(crawling peg)*, no representa una opción como medida permanente. En algunos, casos ha surtido un buen efecto por períodos relativamente cortos. Si se aplicara por períodos largos, los agentes económicos incorporarían, en sus expectativas de inflación y sus estimaciones financieras, la devaluación prevista lo cual fortalecería la inflación inercial difícil de combatir. *Cuarta*, la flotación sucia *(dirty floating)* pareciera la solución más adecuada. Esta política cambiaria implica cierto grado de intervención de las autoridades monetarias, dentro de una banda establecida de previo, la cual cambia en su anchura así como en su tendencia, de acuerdo con la evolución de la situación económica. *Quinta,* la posibilidad de adoptar el sistema monetario de Panamá –la eliminación de la moneda local y su sustitución por una moneda foránea, léase el US dólar– está bajo consideración en varias economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe y posiblemente ofrezca, en el mediano plazo, una alternativa viable para algunas de ellas.

La interconexión de los desequilibrios macroeconómicos ha cobrado mayor importancia en los últimos años. Los ingresos de capital han puesto en evidencia, en numerosos países latinoamericanos, la estrecha relación que existe entre diferentes desequilibrios macroeconómicos. Concretamente, se trata de la interconexión entre la

apertura de la cuenta de capital, el déficit fiscal, la tasa de interés, el influjo de capital especulativo *(hot money)* y el tipo de cambio. En efecto, el problema es consecuencia del déficit fiscal elevado, cuyo financiamiento obliga al alza de las tasas de interés en el mercado financiero nacional. Esto, a la vez, representa la principal atracción para los capitales extranjeros de carácter especulativo.[3] Estos movimientos de capital, también, crean un falso espejismo, a saber la creencia de que el tipo de cambio está en equilibrio. En efecto, al aumentar la oferta de divisas, su precio establecido por la oferta y la demanda resulta en un tipo de cambio inferior al que debería darse si no hubiera déficit fiscal. Y este menor tipo de cambio perjudica las actividades de exportación y promueve las importaciones. Por ello, en realidad no puede hablarse de un tipo de cambio de equilibrio, si este se logra gracias al ingreso de capitales especulativos, consecuencia de altas tasas de interés, resultado, a la vez, del déficit fiscal. Mientras subsista el déficit fiscal persistirá esta situación. Por ello, el tipo de cambio de equilibrio se logra solo cuando desaparece el déficit fiscal, es decir el desequilibrio macroeconómico; la tasa de interés local disminuye, los ingresos de capital especulativo no tienen razón de ser, la oferta de divisas se reduce y entonces sí, el tipo de cambio encuentra su nivel de equilibrio. Esto pone en evidencia, una vez más, que no puede existir una situación de equilibrio en el caso de los macroprecios, si persisten desajustes importantes en algunos de los sectores de la economía. Existe una estrecha interconexión entre los desequilibrios macroeconómicos similar al de los vasos comunicantes.

B.- El tamaño del mercado y la apertura de la economía

Desde los tiempos de Adam Smith ha quedado claro, en su bien conocido capítulo tercero del libro primero de la *Riqueza de las Naciones*, la estrecha vinculación entre el tamaño del mercado, la

3. Mientras el capital especulativo es atraído por el diferencial entre las tasas de interés reales (es decir, descontada la inflación) nacionales y las vigentes en el exterior, los movimientos de capital para financiar el desarrollo económico (aumento de la producción y las exportaciones) están determinados por la mayor rentabilidad (es decir, por las utilidades más elevadas que ofrecen las oportunidades de inversión en el país). Los ingresos de capital especulativo deben evitarse y desincentivarse, por el contario, los ingresos de capital para financiar el desarrollo económico deben propiciarse.

productividad del trabajo, la acumulación de capital y la tasa de crecimiento económico.

Después de tres décadas de aplicar una política económica proteccionista, los países latinoamericanos han dado un cambio notable. Llegaron a la conclusión, acertada sin duda, de que el mercado interno no ofrecía posibilidades para el crecimiento, a mediano plazo. Se trata de economías muy pequeñas, su mercado es muy estrecho y representa una camisa de fuerza para el desarrollo. Por consiguiente, los países latinoamericanos han decidido abrir sus economías y lograr una mayor inserción en la economía internacional.

Para tal propósito las tarifas arancelarias se han reducido de manera significativa, así como los obstáculos no tarifarios (cuotas de importación y de exportación, sistemas de tipos de cambio múltiples, entre otros). Los países latinoamericanos han realizado este proceso de manera unilateral, es decir, sin solicitar a cambio el acceso a otros mercados.

Los resultados han sido importantes: La apertura, en muchos países de la región, ha aumentado y diversificado las exportaciones sin ocasionar dislocamientos ni de la producción, ni del volumen de empleo. Sin embargo, en algunos países –México, por ejemplo– la apertura se ha acompañado por un incremento muy marcado del consumo nacional, el cual ha producido desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Cuando este fenómeno se ha presentado, se debe a la manera errónea como se ha llevado a cabo la apertura. Esta requiere, en forma simultánea con la disminución de los aranceles, realizar los ajustes pertinentes del tipo de cambio. De esta manera, los bienes importados, expresados en moneda local, no disminuyen de precio y por lo tanto, su demanda no tiende a aumentar rápidamente. Es decir se evita el *boom* de consumo. La ventaja de la apertura, en una primera etapa, proviene no de la disminución del precio de los bienes importados, sino más bien de la modificación de la rentabilidad de las actividades de exportación en relación con aquellas otras dedicadas a abastecer el mercado nacional. De esta manera, los factores de la producción se reasignan y se trasladan al sector exportador. En esta primera etapa no se da un *boom* de consumo, sino un *boom* de inversiones para expandir las exportaciones. Conforme esta etapa se consolida, las importaciones han de aumentar para cubrir la

demanda nacional que ahora no es satisfecha por la producción nacional. El país comienza a producir nuevos bienes (aumento de las exportaciones) y deja de producir algunos bienes (incremento de las importaciones). El comercio exterior, como porcentaje del producto interno bruto, tiende a aumentar. La apertura de la economía se acentúa.

En una segunda etapa, el aumento de importaciones ofrece ventajas muy importantes al diversificar y ampliar las fuentes de abastecimiento de bienes finales para los consumidores y de materias primas y bienes de capital para los productores. Pero este aumento de las importaciones no tiene por qué generar problemas por cuanto el incremento de las exportaciones (incluido el turismo) permite hacerle frente.

Todo lo anterior pone en evidencia la importancia determinante de la política cambiaria como parte integral de la política comercial. Conjuntamente, con la disminución de los obstáculos al comercio exterior, es una condición *sine qua non.*

A pesar del planteamiento de Adam Smith, ¿vale realmente la pena el esfuerzo y los riesgos que una mayor inserción en la economía internacional ofrece a los países latinoamericanos? Krugman, en un artículo reciente, pareciera ponerlo en tela de duda. Aporta datos para constatar que los beneficios cuantitativos de la apertura son de poca monta. Este autor pareciera sin embargo, pasar por alto que en economía con frecuencia aquello que no puede medirse es más importante que lo que sí puede medirse. En efecto, el comercio internacional no solo fuerza a los productores nacionales a asignar mejor los factores de la producción y abre a los consumidores nacionales nuevas fuentes de abastecimiento. El comercio internacional ofrece ventajas muchos mayores por cuanto establece una cultura de la competencia y de la eficiencia que abarca no solo las actividad de exportación sino a todos los sectores de la economía. En efecto, no puede llevarse a cabo la apertura sin la liberalización de la economía interna. Por ello los países latinoamericanos han de continuar, sin desmayo, el camino de la apertura y de una mayor inserción en la economía internacional.

Surge, empero, una inquietud importante. Ya se ha avanzado bastante en cuanto a la apertura: El arancel externo de muchos países latinoamericanos se encuentra en un promedio entre el 10% y el 20%. La pregunta es si los próximos pasos para reducir las tarifas

aduaneras han de llevarse a cabo también de manera unilateral o no. Es decir, si las reducciones subsiguientes del arancel aduanero han de estar sujetas a lograr el acceso a mercados externos o no. Los países latinoamericanos, en general, tienen muy poca capacidad de negociación *(leverage)* para lograr un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Esto debe reconocerse. Sin embargo, los esquemas de integración económica regional, dentro de las normas de la Organización Mundial del Comercio (World Trade Organization), sí ofrecen la posibilidad, al menos parcial, de lograr cierta reciprocidad en cuando al acceso de los mercados de los países participantes en los programas de integración. Es más, si se logra la participación de los Estados Unidos, ya sea mediante la ampliación de NAFTA o la creación del área de libre comercio de las Américas (ALCA), entonces los países pequeños y medianos de América Latina obtendrían, para efectos prácticos, los beneficios del acceso al mercado internacional, dado el tamaño de la economía estadounidense. De ahí la importancia que los países latinoamericanos dan, en la actualidad, a los diversos programas de integración regional, en formación o funcionamiento en el continente y a los esfuerzos por incorporar a ellos a los Estados Unidos.

C.- El aumento de la oferta exportable

La estabilidad macroeconómica y el tamaño del mercado son condiciones necesarias para lograr un crecimiento económico acelerado. Pero no son condiciones suficientes. Es necesario hacer también un esfuerzo sistemático del lado de la oferta para aumentar el excedente exportable. Solo así podrán enfrentarse los retos y aprovecharse las oportunidades de la inserción en la economía internacional.

Es necesario echar a andar un doble proceso de manera simultánea y combinada. *En primer lugar*, el ajuste estructural es indispensable para eliminar o al menos reducir, de manera sustantiva, las múltiples distorsiones acumuladas durante las décadas de funcionamiento del modelo gremialista-populista-paternalista (GPP) en la gran mayoría de los países latinoamericanos, debido a la creación y distribución de innumerables rentas. La eliminación de las distorsiones permite el mejor funcionamiento del sistema de precios *(getting prices right)* tanto de bienes y servicios como de factores de la producción. Se trata de mejorar la asignación de los factores y aumentar su productividad. Es decir, expandir la producción con la

misma dotación de factores de la producción. De esta manera, la economía se ubicaría en una posición más cercana a la curva de posibilidades de producción *(transformation curve)*. *En segundo lugar,* es indispensable, asimismo, superar los llamados "cuellos de botella" característicos de los países subdesarrollados. Para ello se requiere aumentar la cantidad y calidad de los factores de la producción. Se trata, en este caso, de desplazar hacia la derecha la curva de posibilidades de producción.

Sin embargo, aun si se lograra lo anterior –mejorar la asignación de los factores de la producción (eliminar distorsiones) y aumentar su dotación (reducir "cuellos de botella") no sería suficiente. La experiencia en los países latinoamericanos indica la necesidad de ir un paso más allá, si se desea impulsar realmente la expansión de la producción, en especial la exportable. En efecto, han de ejecutarse ciertos programas especiales para estimular las inversiones privadas; éstos varían, claro está, de país a país, de acuerdo con las condiciones de cada uno de ellos.

Estos programas especiales abarcan diferentes actividades como el turismo, la "maquila" y las zonas francas. La mayoría de ellos buscan atraer inversiones nacionales y extranjeras, mediante la concesión de ciertos incentivos tales como la exoneración de derechos aduaneros a las importaciones, la exención del impuesto sobre la renta por cierto período y aun la concesión de subsidios directos a las exportaciones. La experiencia confirma cuan difícil resulta convencer a los productores –nacionales y extranjeros– de desplazar y canalizar sus recursos a las actividades de exportación. Las utilidades previstas han de ser sustanciales y la credibilidad en la política económica apreciable para poder lograrlo.

Estos programas especiales para estimular la producción, significan, ni más ni menos, la creación de nuevas rentas y nuevas distorsiones. Como tal presentan el grave riesgo de propiciar la formación de nuevos grupos de presión. Este nuevo tipo de intervencionismo estatal, –promoción de las exportaciones– no es, sin embargo, tan peligroso como el anterior por dos razones. *Primera,* los incentivos están orientados hacia el fomento de las exportaciones y no al abastecimiento del mercado local; así, los productores beneficiados deben aprender, desde un comienzo, a competir en los mercados internacionales y *segunda,* los nuevos incentivos se otorgan, desde el principio, por plazos fijados anticipadamente. Estos, con base en la

experiencia ya acumulada con el modelo GPP, se reducen frecuentemente de manera automática en el transcurso del tiempo. Además, y esto es importante, no se han determinado aun otras medidas para expandir la producción exportable, en un plazo relativamente corto, como parte del nuevo modelo de liberalización económica.

D.- El papel de los mercados y de los precios

Dar una mayor importancia al mercado y al sistema de precios para que los agentes económicos tomen sus decisiones es, sin duda, una de las características principales de la actual política económica de los países latinoamericanos.

El buen funcionamiento de los mercados y de los precios se considera el camino adecuado para orientar, de manera adecuada, las decisiones acerca de cuánto ahorrar y cuánto consumir, en qué actividades invertir y qué bienes producir y cuáles importar. Esto, en esencia, gracias a una mejor información sobre las escaseces relativas y las preferencias de los consumidores.

América Latina le ha vuelto la espalda a los sistemas de planificación económica tales como el de Allende en Chile, el de Castro en Cuba y el de los Ortega en Nicaragua. Igualmente, esquemas heterodoxos como los de Alan García en Perú, tampoco representan una alternativa viable. América Latina también se aleja del modelo de desarrollo "hacia adentro", puesto en práctica en las décadas inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial. La industrialización, fundamentada en la sustitución de importaciones y el intervencionismo estatal exagerado, originó grandes dificultades a los países latinoamericanos. La corrupción, hija del intervencionismo, y el estancamiento, consecuencia del proteccionismo, ocasionó muchos dolores de cabeza, incluida la pésima distribución del ingreso latinoamericano, considerada como la peor entre los diferentes continentes. Así, este modelo de desarrollo "hacia adentro" basado en el gremialismo (grupos de presión nacidos al amparo de las rentas creadas y distribuidas por el Estado proteccionista), el populismo y el paternalismo estatal, no ofrecía tampoco perspectivas halagüeñas para el desarrollo de los países latinoamericanos.

El funcionamiento adecuado de los mercados –de bienes y de factores– se considera preferible a los sistemas de planificación económica y al modelo GPP. Tres observaciones, sin embargo, son necesarias:

Primera, depender del funcionamiento de los mercados no significa pretender, en modo alguno, su perfección. Si bien el planteamiento del mercado se adopta en términos generales, como la mejor opción, no se cae en la trampa de elevar el concepto de mercado y el del sistema de precios a la categoría de ideología. Como el mercado es una creación humana, siempre habrá imperfecciones. Pero, a la luz de las alternativas, como se indicó, es la mejor alternativa disponible. *Segunda*, el normal funcionamiento de los mercados requiere una intervención sistemática del Estado. Sin ella, los mercados no pueden operar satisfactoriamente. La intervención busca mejorar los mercados, no sustituirlos o entorpecerlos. *Tercera*, situaciones "anormales" requieren una intervención directa para proteger algún grupo social o alguna actividad específica. Esto, de alguna manera, significa interferir con el libre funcionamiento del mercado; pero, en este caso, la intervención debe ser transparente y temporal. Por consiguiente, las fuerzas automáticas del mercado no garantizarían por sí mismas los equilibrios macroeconómicos, ni removerían los obstáculos microeconómicos para alcanzar un ritmo elevado de crecimiento económico, ni garantizaría, tampoco, la equidad. Sobre este tema se tienen presente dos hechos:

1. Si bien las economías de mercado han producido desde el tiempo de Adam Smith un aumento sin precedente de los niveles de vida, tal como lo ha indicado recientemente Stiglitz (1991), igualmente, deben reconocerse las limitaciones de la economía de mercado (bienes públicos, externalidades, economías de escala, monopolios, mercados incompletos, rendimientos crecientes, distribución de ingreso). No se trata de una panacea. Pregonar beneficios exagerados es más bien contraproducente.[4] El mercado solo no lo puede todo. Con frecuencia, el

4. "The two hundred years since Adam Smith wrote his masterpiece have witnessed an unprecedented increase in living standards within capitalist economies. The fruits of this growth have, moreover, been widely distributed. I suspect that Smith would have been astonished at how effectively the invisible hand had worked, how well it had served to increase the wealth of nations.

   But in the face of such achievements, he would, I think, have looked on at astonishment at those exaggerated claims –meant to be interpretations of his invisible hand conjecture– that the market economy was Nirvana on earth, that resources were always and instantaneously allocated in a (Pareto) efficient manner. Such exaggerated claims do a disservice, even to those who would like to see government play a very limited role in economic activity", Stiglitz, (1991), pp. 39-40.

funcionamiento del mercado no alcanza un óptimo paretiano. Se necesita tanto de mercados eficientes, como también de un sector público eficiente. Se ha dado, pues, gran importancia al funcionamiento de los mercados y los precios como guías para orientar las decisiones de los agentes económicos.

2. Lograr el funcionamiento adecuado de los mercados es una tarea difícil y compleja. En efecto, los mercados eficientes no surgen por generación espontánea; se requiere, como lo ha indicado insistentemente Robbins, una intervención estatal fuerte y sistemática para evitar el comportamiento antisocial y establecer un elaborado código de normas relacionadas con los derechos de propiedad y la validez de los contratos. Solo dentro de este marco los mercados cumplen su cometido.[5] Por consiguiente, la intervención sistemática del Estado es necesaria para facilitar la formación de los mercados y asegurar su funcionamiento adecuado. Pero a la par de las deficiencias del mercado *(market failure)* también se tienen presentes las deficiencias del gobierno *(government failure)*. No se ha caído, tampoco, en la tentación de aceptar simplemente la intervención estatal como medio para alcanzar el óptimo paretiano.[6]

5. "On the contrary, it assumend a strong state and a body of law restraining antisocial behaviour and prescribing an elaborate code of rules relating to property and contract. And in the British version, as opposed to that presented by the Physiocrats, this code was conceived, not as some simple and rigid deduction from imaginary principles of natural law and natural rights, but rather as a historically evolving organism subject to continued revision and improvement in the light of considerations of utility... ...Within this framework, Smith argued, the force of self-interest combined with the existence of markets could be trusted without central guidance to secure a division of labour involving a use of resources tending continually, where not obstructed, to produce the goods and services which were the subject of the most urgent effective demand and at the same time to provoke a continual search for means of improvement." (p. 100), Robbins, 1968. Un planteamiento más elaborado se encuentra en Robbins (1953), pp. 11-19.

6. "Informational problems, including incentive problems, are no less important in the public sector than in the private... the consequence of these remarks is to make us cautious in recommending particular government actions as remedies for certain observed deficiencies in the market", Stiglitz, (1986), pp. 257-265. Un análisis sistemático de las deficiencias del gobierno se encuentra en Krueger, (1990), pp. 9-23.

E.- El papel del Estado

Desde la primera oración del su libro quinto de sus Principles *(On the influence of Government),* Mill plantea la intervención del Estado como uno de los temas que mayor disputa ocasiona.[7] Hoy, casi ciento cincuenta años después, podría repetirse la misma afirmación.

La experiencia en Latinoamérica ha sido realmente traumática. Y aun en la actualidad, la experiencia tan dolorosa no ha sido superada en muchos países. El modelo GPP, promovió la formación de un Estado, la más de las veces, sobredimensionado y casi siempre ineficiente. Los grupos de presión, nacidos al amparo del modelo de desarrollo "hacia adentro" fueron numerosos y de diferente naturaleza: Empresarial, laboral, profesional, burocrática y política. Ellos llegaron, para efectos prácticos, a tomar el Estado por asalto y a transformarlo en instrumento para promover y defender sus propios intereses. Así, el Estado en vez de dedicarse a salvaguardar los intereses generales de la comunidad, más bien orientó su acción a la creación y distribución de rentas para favorecer intereses particulares. Para apoyar a los grupos de presión, el Estado adoptó múltiples medidas reflejadas en la gran cantidad de leyes y decretos, reglamentos y normas, controles y prohibiciones, subsidios explícitos y encubiertos, exenciones y exoneraciones que se encuentran a manos llenas y por doquier en los países latinoamericanos. El intervencionismo exagerado limita las iniciativas de los agentes económicos y representa un serio obstáculo para el desarrollo de estos países. El Estado en vez de ser un factor positivo del proceso de crecimiento económico y progreso social se convirtió, paulatinamente, en un valladar formidable.

Esta lamentable evolución, de los países latinoamericanos no debe, sin embargo, ser óbice para reconocer la imperiosa necesidad de la intervención del Estado en los asuntos económicos y, por consiguiente, el requisito de contar con un Estado eficiente. Por ellos la reforma y la modernización del Estado cobra, en la actualidad, una gran trascendencia en la gran mayoría de los países de América Latina. Las razones para propiciar la intervención del Estado son bien conocidas, baste recordar las siguientes:

7. "One of the most disputed questions both in political science and in practical statesmanship at this particular period relates to the proper limits of the functions and agency of goverment", pp. 785, 1909.

1. El mercado y el sistema de precios solo pueden funcionar adecuadamente, si el Estado es capaz de hacer prevalecer el derecho de propiedad, la validez de los controles, y la seguridad de personas y bienes. Y esto no surge por generación espontánea, sino que requiere la intervención permanente de los entes públicos.

2. La lucha contra las tendencias monopólicas y los privilegios de los grupos de presión es también una tarea permanente, ya que siempre surgen nuevos peligros.

3. El mercado como creación humana es imperfecta. Con frecuencia el mercado, como se indicó, no logra los propósitos deseados. A menudo la intervención del Estado es necesaria frente a las imperfecciones del mercado *(market failure)*.

4. El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos (política monetaria, fiscal y cambiaria, así como el sistema tributario) son responsabilidad primordial del Estado.

5. La integración del mercado nacional, así como la apertura de la economía y el acceso a mercados externos, son todas tareas propias de los organismos gubernamentales.

6. La formación de recursos humanos (educación y salud) es responsabilidad, no en forma exclusiva, pero si, en gran medida, del Estado.

7. Las obras de infraestructura es otra de las preocupaciones del Estado. Su financimiento puede llevarse a cabo mediante inversiones públicas, o bien por concesión a inversionistas privados.

Como puede observarse las tareas son numerosas, importantes y complejas. Su realización exige un Estado eficiente.[8] De no ser así, la ineficiencia del Estado incide en la competitividad de las empresas privadas y en el bienestar de los consumidores. Por más esfuerzo que realicen los empresarios por modernizar sus fábricas y sus fincas, no llegarán a alcanzar una posición competitiva adecuada, si el Estado no aumenta también, año tras año, la productividad de las

8. Eficiente no significa reducido. Si bien en la mayoría de los países existe un sobredimensionamiento del Estado y sus instituciones, en ciertas actividades como la educación o la supervisión financiera, más bien hay necesidad de ampliar el tamaño del Estado.

actividades a su cargo. Por ello el carruaje del progreso debe ser tirado por dos bueyes para salir adelante: El sector privado y el sector público. Si alguno de los dos falla, el otro no podrá por sí mismo tirar con éxito el carro del progreso.

El funcionamiento del modelo GPP no requería un Estado eficiente. En efecto, existía una alianza entre los grupos empresariales y los grupos burocrático-políticos. Los primeros no se oponían a las peticiones de los segundos, ni tampoco exigían eficiencia de parte del Estado. Esto por cuanto los costos adicionales, consecuencia de la ineficiencia y del tamaño del Estado, podrían ser trasladados por los empresarios, vía el aumento de precios, a los consumidores nacionales. El proteccionismo arancelario permitía actuar de esta manera.

Sin embargo, ahora que las países latinoamericanos se abren a la economía internacional, esta alianza toca a su fin, no puede mantenerse. El nuevo modelo no permite a los empresarios trasladar a los consumidores nacionales los costos adicionales originados en un Estado ineficiente. Deben competir con los productores del exterior. Y entonces ahora sí, los grupos empresariales presionan por una verdadera y pronta reforma del Estado. De otra manera, no pueden competir. Por eso es una cuestión de vida o muerte.

Este es uno de los grandes retos, si no el principal, al cual se enfrenta la política económica en los países latinoamericanos. ¿Cómo lograr la modernización del Estado? Se ha logrado determinar hasta cierto punto cómo forzar la eficiencia de sector privado: Una combinación de *sticks* (disminución del barreras arancelarias) y de *carrots* (programas especiales para aumentar las exportaciones). Pero si bien se reconoce, ampliamente, la necesidad de reconstruir el Estado y de contar con un Estado fuerte como requisito de una economía robusta (Burki y Edwards, 1995), no ha sido aun posible encontrar el camino para modernizar el Estado y hacerlo eficiente. Esta representa quizás la herencia más pesada del modelo GPP.

F.- Las utilidades y los salarios

Cada día es más urgente tener en cuenta la estrecha relación entre las utilidades *(profits)* y los salarios reales y el ahorro nacional. Las posibilidades de aumentar las utilidades están dadas, en el mediano

plazo, por la incorporación de innovaciones (nuevas tecnologías) y la ampliación del tamaño del mercado. Ahora bien, ante las perspectivas de mejorar las utilidades se generan nuevas oportunidades de inversión. La realización de proyectos de inversión, a la vez, aumenta la demanda de trabajo y así primero se expande el volumen de empleo y luego se incrementa el nivel de salarios reales. Por ello, en última instancia, los salarios reales no son una función de los salarios nominales, si no más bien del comportamiento de las utilidades.

Pero también las utilidades son, en buena medida, una función de los salarios reales. En efecto, estos inciden, en forma determinante, en el clima de estabilidad social, lo cual representa, a la vez, un elemento favorable para convencer a los empresarios de realizar sus inversiones.

Por ello los líderes sindicales, en vez de bregar por reajustes de los salarios nominales, deben centrar sus reivindicaciones en torno al aumento de los inversiones, privadas y públicas. Por su parte, los líderes empresariales, en vez de preocuparse por las utilidades nominales, deben poner mayor atención en el comportamiento de los salarios reales de los trabajadores.

Aquí surge el viejo problema de la relación entre crecimiento y distribución. La tesis según la cual primero debe venir el crecimiento y luego, la distribución (Kuznets, 1979) o la otra según la cual primero vendría la distribución para poder lograr el crecimiento (Adelman, 1975) han de superarse.[9] Crecimiento y distribución deben percibirse como parte de un solo proceso. El crecimiento incide en la distribución y la distribución influye en el crecimiento. Ambos se determinan recíprocamente. De ahí entonces la necesidad de incluir en la política económica en forma simultánea, tanto medidas para promover el crecimiento, como otras para propiciar la distribución.

9. "The East Asian experience is sufficient to reject conventional wisdom of a necessary link between high income inequality and rapid growth", Nancy Birdsall *et al.* (1994), p. 30.

G.- La discusión acerca del "goteo" *(trickle down)*

El comentario del punto anterior trae a colación el tema del "goteo". Recientemente, se afirma con cierta insistencia la insatisfacción con respecto al "goteo". Es necesario corregir este punto de vista. El "goteo" realmente funciona, es más, lo hace bien. En efecto, gracias al aumento del empleo y de los salarios reales, el crecimiento económico traslada una parte de los beneficios del incremento del PIB, a los estratos de la población de ingresos relativamente bajos.[10] Además, el crecimiento económico permite, por lo general, elevar los ingresos del gobierno gracias a una mayor recaudación de impuestos. Esto, a la vez, facilita la expansión de servicios públicos que benefician a los grupos de bajos ingresos. El ritmo del crecimiento económico tiene una importancia fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.

Sin embargo, el "goteo" no basta. Algunos grupos sociales quedan rezagados, al margen de los beneficios del crecimiento económico. Es necesario distinguir entre el problema estructural, es decir, la herencia del modelo GPP en América Latina (pobreza y desigualdades ocasionadas por el poco crecimiento económico y la mucha explotación) y entre el problema coyuntural relacionado con los costos del ajuste, al pasar del modelo GPP al modelo de liberalización económica. El primer problema difícilmente podría achacarse al nuevo modelo, pero el segundo sí. El aspecto estructural siempre ha

10. Esto ya había sido planteado por Marshall cuando afirmó "In the ordinary course of things the first benefit of an improvement in the demand for their wares goes to the employers; but they are likely to want to increase their output while prices are high and make high profits while they can. So they soon begin to bid against one another for extra labour; and this tends to raise wages and hand over some of the benefit to the employed. This transfer may be retarded, though seldom entirely stopped, by a combination among employers, or it may be hastened on by the combined action of the employed." Marshall (1887), pp. 216-217, reimpreso en A.C. Pigou, (1925), pp. 214-226. Igual planteamiento se hacía, recientemente, en *The Economist* cuando se afirma "...in the long run higher profits should be good news for workers as well as shareholders because they will increase investment, and hence output and jobs. Even if workers are left with a smaller share of the cake, that cake should be growing faster. Historically, when the share of profits as a percentage of GDP has been high, as it was in the 1960s, workers have enjoyed big gains in living standards...", 24 de junio, 1995, p. 68.

causado alarma al menos desde cuando A. Smith afirmaba, en un pasaje bien conocido, que "...no society can surely be flourishing and happy of which the far greater part of the members are poor and miserable" (Smith, 1776). El problema coyuntural también debe resolverse ya que de no hacerce bien puede ponerse en peligro la marcha del proceso de liberalización económica.

Varios puntos parecen ser, en la actualidad, de aceptación general:

1. La necesidad de acelerar el ritmo de crecimiento económico como la política de mayor importancia, en el largo plazo.

2. La adopción de medidas para mejorar el "goteo", por ejemplo, el mejoramiento de los mercados laborales, para permitir la movilidad de los trabajadores.

3. El mejoramiento de la productividad de los servicios públicos sobre todo en el campo de la salud y de la educación. En muchos países, por desgracia, dedicar hoy más recursos a estos servicios es desperdiciar los recursos, dado el grado de ineficiencia y de corrupción imperantes.

4. La ejecución de programas para enseñar a pescar (programas de capacitación, distribución de activos) a ciertos grupos y así poderlos incorporar al mercado laboral y al proceso de la producción, tiene una gran trascendencia.

5. La puesta en marcha de programas específicos para repartir pescado (distribución de alimentos, subsidio al alquiler de la vivienda) como medida transitoria mientras los grupos afectados aprenden a pescar.

Algunas de estas medidas son de carácter permanente como las señaladas en los puntos del 1 al 4, otras son temporales tal el caso del punto 5. La intensidad y duración de estos programas dependen de la magnitud del problema estructural heredado y de los costos sociales de la transición del modelo GPP al de liberalización económica.

Este último punto requiere un comentario aparte. La deficiencia, quizás la mayor, de la política económica de ajuste estructural para poner en marcha el nuevo modelo, fue la de no haber percibido, en su debida dimensión, la magnitud de los costos sociales de la transición. Esta deficiencia fue corregida de manera expedita: Desde

hace ya varios años los programas de ajuste estructural y de liberalización económica toman debida cuenta de los costos sociales y contemplan recursos y medidas, no para evitarlos porque son inevitables, sino para paliarlos y compensarlos, lo cual si es posible y necesario.

Sin embargo, queda aun la interrogante de por qué este problema no se previó con suficientes anticipación. La razón se encuentra en el desconocimiento de dos hechos. *Primero*, cuan distorsionadas se encontraban las economías latinoamericanas a consecuencia del modelo GPP. En efecto, la política económica del GPP había permeado y abarcado, con profundidad inusitada, todos los sectores de la economía. *Segundo*, la fuerza –política, social y económica– de los grupos de presión, creados al amparo del GPP, era desconocida. No se tenía, en efecto, noción de las raíces profundas que habían echado estos grupos de presión. El grado de ineficiencia y de corrupción del Estado, puesto al servicio de dichos grupos de interés, resultaron de grandes proporciones y de consecuencias nefastas. Se creía con mucho candor, que el proceso de transición de una modelo al otro, sería cuestión de tres a cinco años. Y, por consiguiente, los costos sociales del proceso no serían considerables y además, los beneficios compensarían con creces los costos.

La realidad, sin embargo, resultó ser muy diferente. La resistencia al cambio del modelo ha sido feroz. Los grupos de presión se mantienen aferrados a sus rentas y privilegios, como terneros a la ubre. La aplicación del modelo de liberalización económica ha resultado una tarea mucho pero mucho, más difícil de realizar de lo que se creía en un comienzo. El proceso ha tenido que marchar mucho más lentamente. Hoy, hablar de una década para el proceso de transición ya no asusta a nadie. Una vez percibida esta realidad socio-política, entonces se comprendió también que los costos sociales de la transición serían mucho más elevados de lo que se creía al principio. De ahí la necesidad ineludible de incluir, en los programas de ajuste estructural y en la política económica en general, medidas tendientes a hacer frente al problema ocasionado por los costos sociales.

H.- Las utilidades y el ahorro nacional

Con cierta frecuencia se ha insistido en que la tasa de ahorro interno, en América Latina, como proporción del PIB, es muy baja cuando se la compara con la de otros países, en especial la de los países del este de Asia. Esta situación representa un obstáculo, así se afirma, para el desarrollo de los países latinoamericanos y por consiguiente, uno de los objetivos de la política económica debería consistir en adoptar medidas con el propósito de aumentar, en forma significativa, el coeficiente del ahorro nacional.[11]

Planteada así, la tesis puede inducir a error. El énfasis no se pone en el lugar adecuado y la relación causal es correcta. Varias observaciones sobre este tema son pertinentes.

a) La metodología seguida para calcular las cuentas nacionales considera una proporción elevada de los gastos dedicados a la formación de recursos humanos (salarios del personal de salud y de educación) como consumo y no como ahorro o inversión. Por lo tanto, según cual sea la estructura demográfica y el grado de desarrollo de un país, muchas veces lo más indicado es aumentar los gastos de consumo y reducir (estadísticamente) el ahorro. Esta metodología no permite apreciar el esfuerzo realizado –con frecuencia vigente– en la formación de capital humano.

b) Las estimaciones sobre el ahorro nacional no toman en cuenta la fuga de capitales (Edwards, 1995). En no pocos países latinoamericanos, durante décadas existieron controles de capital. Los latinoamericanos utilizaron cotidianamente múltiples procedimientos para exportar capital. Entre ellos los más conocidos son la subvaloración *(under invoicing)* de exportaciones y

11. Burki y Edwards (1995) consideran como uno de los problemas de América Latina "raising domestic savings rates" (p. 1) y; Edwards (1995) analiza por qué los coeficientes de ahorro han sido tradicionalmente tan bajos en América Latina (p. 2) y el mismo Edwards (1993, p. 111) indica que "savings are at the heart of development: Increased savings allow faster capital acumulation and higher economic growth". Como es bien sabido ésta no es una posición reciente, ya Lewis (1955, pp. 255-226) afirmaba "The central problem in the theory of economic growth is to understand the process by which a community is converted from being a 5 per cent to a 12 per cent saver...".

la sobre valoración de importaciones; además, del conocido funcionamiento de los mercados negros de divisas. Si este fenómeno pudiera tomarse en cuenta en los cálculos, el resultado sería una tasa de ahorro nacional mayor de la reflejada en las estadísticas (también las exportaciones serían mayores y las importaciones menores). Así, el esfuerzo por aumentar el coeficiente de ahorro nacional, podría verse neutralizado por el lugar –el país o el extranjero– en donde se llevan a cabo las inversiones.

c) No solo el destino del ahorro nacional es importante, igualmente resulta esencial su utilización. En efecto, la relación producto/capital en muchos países latinoamericanos dejan mucho que desear. La productividad del capital es muy baja. Así por ejemplo, en Costa Rica el coeficiente de inversión, durante la última década, es más elevado que el de Chile, sin embargo, la tasa de crecimiento en este último país es, persistentemente, más elevada que la de Costa Rica. La mayor productividad del capital le ha permitido a Chile crecer más rápidamente a pesar de su menor coeficiente de inversión.

Esto lleva al punto verdaderamente relevante. La relación causal importante no consiste en considerar la tasa de crecimiento económico como una función del coeficiente de ahorro. Más bien, la relación causal importante es aceptar el coeficiente de ahorro como una función de las oportunidades de inversión. Es decir, la relación causal no va del ahorro al crecimiento, si no más bien de las oportunidades de inversión (y del crecimiento) al ahorro. En efecto, cuando, gracias a la innovación (Schumpeter), la ampliación del mercado (Adam Smith) y el entorno socio-político satisfactorio, surgen las posibilidades de aumentar las utilidades *(profits)*, entonces aparecen nuevas oportunidades de inversión y cuando esto se da, el financiamiento de las inversiones requeridas se llevará a cabo mediante el ahorro nacional o el ahorro extranjero. En realidad, ninguna buena oportunidad de inversión –y de lograr utilidades– se desaprovecha por falta de financiación es decir, de ahorro sea de origen nacional o del exterior.

Por ello el ahorro no es causa, sino más bien efecto y resultado. Lo importante es crear esas nuevas oportunidades de aumentar las utilidades y por consiguiente, las posibilidades de nuevas inversiones.

Esta perspectiva ha de orientar la política económica. Lo demás –el aumento del ahorro nacional y su inversión en el país de origen– vendrá por añadidura.

I.- La formación de recursos humanos

Si existe unanimidad de criterio sobre algún punto entre los economistas es sobre el tema de la gran importancia de la educación para el desarrollo económico. Un país es, en última instancia, lo que su gente sea, se afirma con frecuencia. Y esta no es una tesis reciente sino de viejo cuño, desde los economistas clásicos, al menos, como lo ha puesto en evidencia Blaug.

Las virtudes ciudadanas en general no pueden florecer si la ignorancia es generalizada. El proceso de desarrollo económico no puede darse si una proporción elevada de la población no asiste a la escuela primaria y a la secundaria. Así, desde un punto de vista estrictamente económico la educación representa un elemento de vital importacia para explicar el fenómeno del desarrollo. La productividad de la tierra y la del capital dependen, en gran medida, de la capacidad de la mano de obra. La posibilidad de incorporar nuevas tecnologías, está también extrechamente vinculada con los conocimientos del trabajo. Por ello se ha constatado que los gastos en la formación de recursos humanos son, con frecuencia, más importantes que las inversiones en capital fijo. Además, se ha encontrado que el grado de difusión de las innovaciones de los países desarrollados en los países en vías de desarrollo, guarda una relación muy estrecha con la situación prevaleciente en la enseñanza media en estos últimos países (Coe, Helpman y Hoffmaister). Asimismo, se ha determinado que en algunos países asiáticos los gastos en educación explican, en mayor medida, el ritmo de crecimiento económico que los gastos en ciencia y tecnología (Young). A pesar de las evidencias mencionadas subsisten poblemas importantes como los siguientes:

1. Existen serias dificultades políticas para aumentar los gastos en educación y llevarlos al 6% o 7% del PIB.

2. No ha sido posible establecer el equilibrio adecuado entre los gastos en educación: Se gasta muy poco en educación primaria y secundataria en relación con los de la educación universitaria, cuando las primeras tienen mayor impacto en el

desarrollo que la última. Los profesores y estudiantes universitarios tienen mucho mayor poder político que los padres de familia y los maestros de la enseñanza primaria y media.

3. En algunos países existe el problema de la fuga de cerebros de los países pobres a los países ricos. Se trata, hasta cierto punto, de una exportación de capital, dada la inversión realizada en el emigrante antes de dejar el país. Esta exportación de recursos humanos tiene costos ingentes para el país (por ejemplo alimentación y educación). La dificultad reside en la imposibilidad de adecuar la preparación de recursos humanos con los requerimientos del país. Poder prever esta concordancia entre oferta y demanda, en el caso de los recursos humanos, no es posible (Robbins, 1963).

4. La importancia de aprender haciendo *(learning by doing)* se reconoce cada día más (Lucas). Pero a los empresarios les ha resultado díficil aceptar que los gastos en la capacitación y entrenamiento de los trabajadores deben concebirse como una inversión de alta rentabilidad.

   Así, uno de los grandes retos de la política económica en América Latina, reside en cómo aumentar la proporción del PIB destinado a gastos en educación –inversión en recursos humanos–, cómo dar prioridad a la enseñanza primaria y secundaria y, finalmente, cómo mejorar los procedimientos de entrenamiento en el trabajo *(on the job training).*

J.- El ritmo y la secuencia de la política económica

Algunas breves flexiones son necesarias, no ya acerca de la sustancia de la política económica, sino sobre la manera de ejecutarla. Dos temas deben examinarse. *Primero*, ha de aplicarse una política tipo *shock* o, por el contrario, ha de adoptarse más bien una cuyo ritmo sea relativamente lento. *Segundo,* ¿cuál es la secuencia en que han de tomarse las diversas medidas del modelo de liberalización económica? A continuación se hacen algunas observaciones sobre cada uno de estas dos preguntas.

a) Es útil hacer la diferencia entre los programas de estabilización y los de ajuste estructural. En el caso de los primeros se trata de corregir un desequilibrio macroeconómico entre oferta

global y demanda efectiva, cuyas consecuencias se reflejan sobre todo en el índice de precios (inflación) y la inestabilidad del tipo de cambio. Para poner coto a este desequilibrio lo indicado es adoptar un enfoque de tipo *shock.* Es decir, adoptar las medidas necesarias en un período corto. Este es el camino adoptado en varios países para detener el proceso inflacionario e hiperinflacionario, ya sea en Bolivia o en Nicaragua.

Por el contrario, cuando se trata de programas de ajuste estructural, entonces el proceso requiere bastante más tiempo. No se trata de restringir la demanda efectiva, sino de aumentar la oferta global. Para ello es necesario, por ejemplo, modificar y crear instituciones, promover inversiones y cambiar incentivos. Todo ello exige tiempo suficiente para poder llevarlo a cabo, de otra manera, no es posible avanzar.

Sobre este tema, con frecuencia se pasa por alto un punto de mucha importancia. Se refiere al requisito de restablecer las tasas de crecimiento económico como condición necesaria para poder mantener el programa de estabilización. En efecto, este último consiste, en la mayoría de los casos, en reducir la demanda efectiva. Esto implica la contracción de los salarios reales, de las utilidades y de los ingresos del gobierno. Por lo tanto, los principales grupos sociales –trabajadores, empresarios y políticos– deben estar de acuerdo, a *grosso modo*, con el programa de estabilización. Cada uno de estos grupos sociales debe estar dispuesto a realizar sacrificios por un cierto plazo. Pero éste tiene su límite. Si la economía no comienza a crecer –si la luz al final del tunel no se vislumbra– entonces el apoyo político se erosiona y el programa de estabilización no puede continuar. Esto ha sucedido, en repetidas ocasiones, en América Latina. Por ello, la estabilidad sin crecimiento no tiene futuro. Ha de ser estabilidad con crecimiento.

b) En cuanto a la secuencia de las medidas de política económica no existe, en realidad, un camino único. Algunos elementos son evidentes. Por ejemplo, no debe procederse a la apertura de la cuenta de capital, si antes no se ha abierto la cuenta comercial y se ha puesto orden en la finanzas públicas. Pero de ahí en adelante, debe evitar caerse en la trampa del racionalismo excesivo. La experiencia muestra que la secuencia depende, en la práctica, de la evolución de las circunstancias

políticas, sociales y económicas. Mucho depende de las oportunidades. Siempre es posible hacer un poco más de lo que se cree posible, pero no tanto como sería deseable. La capacidad de crear y percibir oportunidades determina en gran medida, la secuencia de la política económica, más que recetas preestablecidas.

II.- OBSERVACIONES FINALES

América Latina vive una etapa de transición entre el modelo GPP y la implantación del modelo de liberalización económica. Los tiempos actuales se caracterizan porque lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. En la actualidad, en los países latinoamericanos se encuentra una superposición de modelos. La realidad muestra, en forma simultánea, elementos de ambos modelos. Este es el origen de muchas de las contradicciones, incongruencias y deficiencias de la política económica. Pero ésto, hasta cierto punto, es inevitable. Cambiar un modelo por otro muy diferente es una tarea difícil, compleja y lenta, aun cuando la orientación general de la política económica sea la correcta. Por lo tanto, se dificulta poder determinar si los resultados son consecuencia de los remanentes del viejo modelo GPP o efectos de la aplicación del nuevo modelo de liberalización económica. La dificultad fundamental de la política económica, hoy, en América Latina, no es una de estática comparativa –comparar la situación A (el viejo modelo) con la situación B (el nuevo modelo)– sino una de naturaleza dinámica, a saber: El proceso de transición de A a B.

En esta transición varios puntos han sido aclarados. Los principales se mencionan a continuación.

a) El concepto de desarrollo económico se ha ampliado para tomar en cuenta, a la par del crecimiento de la producción de bienes y servicios, la distribución del ingreso –la equidad–, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad. Pero es más, no solo se ha dado esta ampliación, sino cada día es más evidente que el desarrollo económico es tan solo una faceta de un proceso más complejo de cambio, del cual forman parte también, de manera indisoluble, el progreso social y la democratización. Así, lo económico, lo social y lo político son parte de un solo proceso. No puede avanzarse de manera importante

en ninguno de ellos, si alguno quedase rezagado. Los tres son apoyos de un mismo asiento, si alguno falla, se perdería el equilibrio. Existe una estrecha vinculación recíproca entre los tres aspectos. Cada uno de ellos influye y está determinado por los demás. No puede descuidarse ninguno de ellos.

La experiencia ya acumulada en América Latina indica que:

- No son necesarios gobiernos autoritarios o dictaduras para promover el desarrollo económico.
- No es necesario concentrar, en una primera etapa, la distribución del ingreso, para luego, en una posterior, propiciar una mejor distribución.
- No es necesario poner en peligro los recursos naturales y el medio ambiente –es decir, sacrificar la generación futura– para lograr el bienestar de la generación presente.

b) Los latinoamericanos han aprendido en carne propia, a golpes, que ningún país está condenado al desarrollo económico y al progreso social. El progreso no es algo inevitable. Comunidades latinoamericanas las hay que durante largas décadas han vivido en la postración social y el estancamiento económico. Solo un esfuerzo mayúsculo y constante permite a un país salir del subdesarrollo. De ahí la importancia tan significativa de la política económica para explicar la evolución de las economías latinoamericanas. Los éxitos y fracasos pueden explicarse, casi todos, por la política económica puesta en ejecución.

c) Las opciones para América Latina son muy limitadas. Los modelos anteriores –la planificación central, los planteamientos heterodoxos o el GPP– no ofrecen alternativas viables para estos países. Tampoco se ve en lontananza otra alternativa real –no utópica– al modelo de liberalización económica. Quizás en el futuro llegue a surgir y a plantearse alguna otra posibilidad. Sin embargo, en la actualidad no existe. No pareciera haber marcha atrás para América Latina. El modelo de liberalización económica, tomando en debida cuenta las consideraciones hechas en los párrafos a) y b) anteriores, es el camino por el cual transitan, con mayor o menor éxito, los países latinoamericanos. No cabe duda de las dificultades y de los costos del proceso de transición, pero no pareciera haber otra

alternativa disponible. Por ello no deja de causar sorpresa y preocupación cuando se habla con añoranza de regresar a los buenos viejos tiempos *(good old days)*, como lo plantea recientemente Krugman (1995). Realmente esta no puede ser una alternativa aceptable para América Latina. En efecto, los viejos tiempos difícilmente pueden calificarse como "buenos", la historia de estos países se caracteriza por gobiernos dictatoriales, marginalidad social y pobreza, inflación y crecimiento económico insuficiente. En estas circunstancias referirse a los "buenos viejos tiempos" es ignorar la realidad latinoamericana. Retroceder sería un nuevo error histórico de América Latina, no cabe duda. América Latina es muy pobre para titubear y aun más para caer en la tentación de los cantos de sirena.

d) América Latina no tiene capacidad económica ni política para ejercer influencia en el escenario de la política económica internacional. América Latina es un espectador *(price taker)* y no un protagonista *(price fixer)*. Esta es una realidad. Mal harían los países latinoamericanos si pensaran y pretendieran actuar de otra manera. La "volatilidad" *(volatily)* de las economías latinoamericanas es muy marcada. Los *shocks* externos inciden fuertemente en la situación económica de estos países. De ahí entonces, la necesidad de dotar a la política económica de gran flexibilidad. Se deben absorber los *shocks* externos y aprovechar las oportunidades de la economía internacional. Así, las perspectivas de la economía latinoamericana dependerán, en buena medida, de las influencias externas. Ello no debe ser óbice, sin embargo, para reconocer la importancia, aun mayor, de la política económica interna, para explicar la evolución económica de estos países.

Estos cuatro hechos plantean a la América Latina un síndrome poco halagüeño. Debe hacerse frente a circunstancias inciertas (transición del GPP al modelo de liberalización económica), complejas (el proceso de cambio social) y difíciles (espectador, no protagonista en el escenario internacional).

Ante esta realidad la política económica de América Latina debe tomar en consideración, como su tarea primordial, superar la herencia del GPP. Dos temas revisten especial importancia:

1. La necesidad de modificar profundamente la estructura sociopolítica del GPP. El gremialismo, el paternalismo y el populismo han echado raíces muy hondas en las países latinoamericanos. Representan un obstáculo formidable para el desarrollo económico, el progreso social y la democratización. Los grupos de interés, nacidos al amparo del GPP, como se indicó anteriormente, se aferran con gran tenacidad a sus privilegios y rentas. Esto dificulta la eliminación de distorsiones, el mejor uso de los factores de la producción y la incorporación de innovaciones.

2. La modernización del Estado es una tarea impostergable. La herencia del GPP consiste en un Estado sobredimensionado, ineficiente e instrumentalizado por los grupos de interés. Y por otra parte, el proceso de cambio social y la transición hacia el nuevo modelo de liberalización económica requieren, como condición *sine qua non*, un Estado moderno, eficiente. Sin ello el carro del progreso no podrá avanzar.

Por ello los problemas son, en gran medida, de carácter político. La dificultad no es tanto qué hacer, sino más bien cómo hacerlo. No se trata de crear consensos si no de administrar conflictos. Los países, como insiste Bruno (1995), difícilmente aprenden de los errores de otros países y repiten las mismas experiencias dolorosas antes de enmendar el camino. Es más, cada respuesta que se da, tan solo plantea nuevas preguntas y el proceso no tiene fin. Por lo tanto, caben grandes dudas acerca de si en realidad existe un hilo de Ariadna para salir exitosamente del laberinto del subdesarrollo. Más bien pareciera que el camino se hace al andar, con los riesgos inevitables de equivocarse. Por ello, en última instancia, el sentido común y la disciplina son indispensables, al menos tanto como la buena suerte.

Ante tanta imprecisión y tanta incertidumbre, la importancia de contar con líderes oportunamente, adquiere gran relevancia. La habilidad para despertar credibilidad y para crear confianza son insustituibles. Ya Lewis indicaba como para un país es posible progresar en el tanto tenga la fortuna de contar con el líder adecuado en el momento oportuno.[12]

12. "It is possible for a nation to take a new turn if it is fortunate enough to have the right leadership at the right time" (1995, p. 418)

Bibliografía

ACUÑA, VÍCTOR HUGO e IVÁN MOLINA. (1991), *Historia económica y social de Costa Rica 1750-1950,* Editorial Porvernir.

ADELMAN, IRMA. (1975), "Development economics-A reassessment of goals", *American Economic Review,* mayo, pp. 302-309.

ALESINA, ALBERTO y DANI RODRIK. (1994), "Distribution, politics and economic growth", *Quartely Journal of Economics*, mayo, pp. 465-490.

ARNDT, H. W. (1994) "Gamagori: In retrospect", en Gerald M. Meier (ed.), *From classical economics to development economics*, St. Martin's Press, pp. 197-204.

ARON, RAYMOND. (1972), *Etudes politiques*, Gallimard, p. 272.

_____. (1983), *Memoires,* Julliard, p. 751.

ARTIS, M. J. (1981), "The Costa Rican economy: A report", preparado para OFIPLAN, mimeo.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE FOMENTO ECONÓMICO. (1980), *El modelo económico costarricense.*

AVENDAÑO, ROBERTO. (1988), "Apuntes sobre el mecanismo de conversión de deuda externa, Costa Rica", *Serie comentarios sobre asuntos económicos No. 75,* Banco Central de Costa Rica.

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. "Cuentas Nacionales", varios años.

_____. "Informe Anual de Balanza de Pagos", varios años.

_____. "Memoria Anual", varios años.

BANCO MUNDIAL. (1990), "Costa Rica, public sector social spending", Report No. 8519-CR, octubre.

_____. (1991), *World Development Report 1991, The challenge of development*, Oxford University Press.

_____. (1993), *The East Asian miracle. Economic growth and public policy,* Oxford University Press, p. 37.

_____. (1994), *Adjustment in Africa. Reforms, results, and the road ahead*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

_____. (1995), "Costa Rica: Sustaining development, Country economic memorandum", vol. I: Main Report, Draft Report No. 13995-CR, mayo, p. 5.

_____. (1997), "Costa Rica. Identifying the social needs of the poor. An update", Central American Department. Latin American and the Caribbean Region, mimeo.

BATCHELDER, ALAN, MIGUEL LORÍA y EFRAÍN ZÚÑIGA. (1993), "Costa Rica's economic performance, 1982-1992", USAID, mimeo.

BARAN, PAUL. (1958), *La* economía *política del crecimiento,* Fondo de Cultura Económica, p. 39.

BATES, ROBERT H. y ANNE O. KRUEGER. (1993), *Political and economic interactions in economic policy reform,* Blackwell, p. 459.

BAUER, PETER y B. S. YAMEY. (1957). *The economics of underdeveloped countries,* Cambridge University Press.

BAUER, PETER. (1991), *The development frontier,* Harvard University Press. pp. 157, 165 y 192.

BERRY, ALBERT. (1997), "The income distribution threat in Latin America", *Latin America Research Review,* vol. 32, No. 2, pp. 3-40.

BIRDSALL, NANCY, DAVID ROSS y RICHARD SABOT. (1994), "Inequality and growth reconsidered", borrador.

BLAUG, MARK. (1975), "The economics of education in English classical political economy: A re-examination", en Andrew S. Skinner y Thomas Wilson (eds.), *Essays on Adam Smith*, Clarendon Press, pp. 568-599.

BRITTAN, SAMUEL. (1995), *Capitalism with a human face*, Harvard University Press, p. 282.

BRUNO, MICHAEL. (1995), "Development issues in a changing world: New lessons, old debates, open questions", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994,* pp. 9-19.

BULMER-THOMAS, VICTOR. (1996a), *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*, St. Martin's Press, p. 295.

_____. (1996b), "Still at stage one", *Newsweek*, mayo 13.

BURKI, SHADID JAVED y SEBASTIAN EDWARDS. (1996), "Dismantling the populist state. The unfinished revolution in Latin America and the Caribbean", *World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints.*

_____. (1995), "Latin America after Mexico: Quickennning the pace", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints.

CÁCERES, LUIS RENÉ. (1990), "Elementos para una estrategia centroamericana de renegociación de la deuda externa y captación de recursos", Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, p. 225.

CASA PRESIDENCIAL. (1982), "Plan de Emergencia Nacional", mayo, mimeo, p. 10.

CASTILLO, CARLOS MANUEL. (1985), "The Costa Rican experience with the international debt crisis", Inter-American Dialogue, noviembre.

CASTRO, CARLOS. (1995), "Estado y sectores medios en Costa Rica: redimensionamiento de un pacto social", *Cuaderno de Ciencias Sociales 81,* FLACSO, Programa de Costa Rica.

CERDAS, RODOLFO. (1967), *Formación del Estado en Costa Rica,* Serie Ciencias Jurídicas y Sociales No. 15, Universidad de Costa Rica.

CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO. (1998), "Crecimiento y condiciones sociales", en Ronulfo Jiménez (ed.), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*", Academia de Centroamérica.

CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO, CLAUDIO GONZÁLEZ VEGA y RONULFO JIMÉNEZ (1983), *Costa Rica, una economía en crisis,* Editoral Stvdivm.

_____. (1990), *Costa Rica frente a la crisis. Políticas y resultados*, Academia de Centroamérica.

CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO y RONULFO JIMÉNEZ. (1994), *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica,* Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

_____. (1995*), Pobreza en Costa Rica. Concepto, medición y evolución*, Academia de Centroamérica, Estudios 11.

CHAVES, JORGE. (1996), "El costo social de las políticas de ajuste estructural", *Economía y Sociedad,* vol. 1, No. 2, setiembre-diciembre, Universidad Nacional, pp. 149-151.

COE, DAVID T., ELHANAN HELPMAN y ALEXANDER HOFFMAISTER. (1997). "North-South research and development spillovers", *Economic Journal*, enero, pp. 134-149.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (1981), "Costa Rica: Notas para el estudio económico de América Latina, 1980".

CORBO, VITTORIO y JAIME DE MELO. (1987), "Lessons from the southern cone policy reforms", *Research Observer*, vol. 2.

DOBLES, FABIÁN. (1950), *El sitio de las abras,* reimpreso en Fabián Dobles, *Obras completas*, Tomo II, Editorial de la Universidad de Costa Rica y Editorial de la Universidad Nacional, pp. 165-360, 1993.

EDWARDS, SEBASTIAN. (1993), "Latin America and the Caribbean a decade after the debt crisis", Latin America and the Caribbean region, The World Bank.

_____. (1995) "Why are Latin America's saving rates so low? An international comparative analysis", *NBER Working Paper No. 5.097.*

FACIO, RODRIGO. (1942), *Estudio sobre economía costarricense,* Editorial Surco No. 1. Reimpreso en *Obras de Rodrigo Facio*, Editorial Costa Rica, Tomo I, 1972, pp. 17-183.

FINDLAY, RONALD y MATS LUNDAHL. (1994), "Natural resources, vent-for-surplus, and the staples theory", en Gerald M. Meier (ed.), *From classical economics to development economics,* St. Martin's Press, pp. 68-93.

FISZBEIN, ARIEL y GEORGE PSACHAROPOULOS. (1995), "Income inequality. Trends in Latin America in the 1980s", en Nora Lustig (ed.), *Coping with austerity, poverty and inequality in Latin America,* The Brookings Institution, pp. 71-100.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (1978), "Costa Rica. Perspectivas y acontecimientos económicos", traducción Y. Pazos, mimeo.

_____. (1995), "Saving in a growing world economy", *IMF World Economic Outlook.*

FOX, JAMES W. (1990), "Feedback loops and economies of scale: Achieving export-led growth in the Caribbean basin", *Staff Working Paper No. 2,* Bureau for Latin America and the Caribbean, Agency for International Development.

_____. (1995), "US aid to Costa Rica: An overview", Agency for International Development, Center for Development Information and Evaluation, noviembre, mimeo.

FOX, JAMES W. y RICARDO MONGE. 1997. "USAID in Costa Rica: An evaluation", diciembre, preparado para Academia de Centroamérica y USAID.

GARNIER, LEONARDO y ROBERTO HIDALGO (1991), "El Estado necesario y la política de desarrollo", en Leonardo Garnier *et al*., *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza. Una alternativa para el desarrollo*, Ediciones Guayacán.

GONZÁLEZ VEGA, CLAUDIO. (1984), *Temor al ajuste: Los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70,* Academia de Centroamérica, Estudios 2.

GONZÁLEZ VEGA, CLAUDIO y VÍCTOR HUGO CÉSPEDES. (1993), "Costa Rica", en Simón Rottenberg (ed.), *The political economy of poverty, equity and growth. Costa Rica and Uruguay,* A World Bank comparative study, Oxford University Press, pp. 1-183.

HADJIMACHAEL, MICAHEL T. y DHANESHWAR GHURA. (1995), "Public policies and private savings and investment in Sub-Saharan Africa: An empirical investigation", *IMF Working Paper, WP/95/19,* pp. 33.

HAGGARD, STEPHAN Y ROBERT R. KAUFMAN. (1992), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press.

HAGGARD, STEPHAN Y STEVEN B. WEBB. (1994), *Voting for reform, democracy, political liberalization and economic adjustment*, Oxford University Press.

HALL, CAROLYN. (1976), *El Café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica.

HARBERGER, ARNOLD C. (1984). "World economic growth", Case Studies of Developed and Developing Nations, Institute of Contemporary Studies.

_____. (1985), "Política económica y crecimiento económico", Centro Internacional para el Desarrollo Económico, p. 9.

_____. (1990), "El economista y el mundo real", *Ensayos Ocasionales No. 13,* Centro Internacional para el Desarrollo Económico, p. 4.

_____. (1993), "Secrets of Success: A handful of heroes", *American Economic Review*, mayo, pp. 343-350.

HAYEK, FRIEDRICH. (1960), *The constitution of liberty,* Routledge.

HELLEINER, GERALD K. (1966), "Typology in development theory: The land surplus economy", Food Research Studies, pp. 181-194.

HERRERA AMIGHETTI, CARLOS. (1992), "La apertura gradual de Costa Rica a partir de 1983", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21, pp. 147-164.

HIRSCHMAN, ALBERT O. (1959), *The strategy of economic development,* Yale University Press, p. 65.

_____. (1973), "The changing tolerance for income inequality in the course of economic development", *The Quarterly Journal of Economics,* noviembre, pp. 544-565.

HOLMES, JOAN. (1981), Informe a Monseñor Arrieta del Proyecto Hambre, mimeo, noviembre.

HORKAN, KATHLEEN M. (1996), "The benefits and costs of non-traditional agricultural export promotion in Costa Rica", Academy for Educational Development, PN-ABY-159, marzo, p. 3.

IGLESIAS, ENRIQUE. (1992). *Reflexiones sobre desarrollo económico: Hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (1957), "A model of economic growth", *The Economic Journal,* vol. 67.

KAPSTEIN, ETHAN B. (1996), "Workers and economists", *Foreign Affairs,* julio-agosto, pp. 179-181.

KEYNES, JOHN M. (1936), *General theory of employment, interest and money,* Macmillan, p. 384.

KHAM, AZIZUR RAHMAN. (1993), *Structural adjustment and income distribution*, World Employment Programme, ILO, p. 97.

KRUEGER, ANNE O. (1990), "Government failures in development", *Journal of Economic Perspectives*, verano, pp. 9-23.

_____. (1993a), "Ideas underlying development policy in the 1950s", Institute for Policy Reform.

_____. (1993b), *Political economy of policy reform in developing countries*, MIT Press, The Ohlin Lectures, p. 49.

KRUEGER, ANNE O., MAURICE SCHIFF y ALBERTO VALDÉS. (1992), *The political economy of agricultural price intervention in Latin America*, International Center for Economic Growth.

KRUGMAN, PAUL. (1995), "Dutch tulips and emerging markets", *Foreign Affairs*, julio-agosto, pp. 28-44.

KUZNETS, SIMON. (1979), *Growth, population, income distribution: Selected enssays,* Norton.

LA BIBLIA. "Génesis", capítulos 3-5.

_____. "Mateo", capítulos 10-16.

LAL, DEEPAK. (1995), *The poverty of development economics,* Harvard University Press.

_____. (1997), *The repressed economy. Causes, consequences, reform*, Edward Elgar Publishing Limited, p.xiii.

LAL, DEEPAK y H. MYNT. (1996), *The political economy of poverty, equity and growth. A comparative study*, Clarendon Press.

L'OSSERVATORE ROMANO. (1998), Décima Asamblea General Ordinaria del Sínodo de Obispos, edición semanal en lengua española, 24 de julio, p. 8.

LA PRENSA LIBRE. (1980), "Declaraciones del Presidente de la República", primero de setiembre.

LA REPÚBLICA. (1996), "Naufraga la clase media", 13 de mayo, p. 4A.

LEWIS, W. ARTHUR. (1954), "Economic development with unlimited supply of labour", Manchester School, mayo, pp. 139-191.

_____. (1955), *The theory of economic growth,* George Allen and Unwin.

LITTLE, I.M.D. RICHARD COOPER, MAX CORDEN Y SARATH RAJAPATIRANA. (1993), *Boom, crisis and adjustment. The macroeconomic experience of developing countries,* A World Bank comparative macroeconomic study, Oxford University Press.

LIZANO, EDUARDO. (1968), "Glosas sobre el mensaje político de Patio de Agua", en Eduardo Lizano, *El cambio Social en Costa Rica,* Editorial Costa Rica, 1975, pp. 88-109.

_____. (1986). "Memorando presentado a los miembros del Consejo Nacional de Financiamiento Externo", en Eduardo Lizano, *Desde el Banco Central,* Academia de Centroamérica, Estudios 4, 1987, pp. 157-161.

_____. (1989) "Statement before the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs", United States Congress, enero 5.

_____. (1990a), "Ajuste en una economía pequeña abierta: El caso de Costa Rica", preparado para el Banco Mundial.

_____. (1990b), "Factores económicos en la evolución sociopolítica de Centroamérica", en Eduardo Lizano, *Tres ensayos sobre Centroamérica*, FLACSO, pp. 11-72.

_____. (1990c), "La búsqueda de la estabilidad y del ajuste: Reflexiones sobre el caso de Costa Rica", Conferencia Carlos Díaz-Alejandro, VIII Reunión Latinoamericana de la Sociedad Econométrica, en Félix Delgado y Juan R. Vargas (eds.), *Estabilidad y Crecimiento, Las Dimensiones del Ajuste,* Centro de Economía Aplicada, pp. 279-305.

_____. (1991), "Economic policy making: Lessons from Costa Rica", *Occasional Papers No. 21*, International Center for Economic Growth.

_____. (1992), *Los costos del ajuste*, INCAE.

_____. (1993), "Economic policy in Latin America: Moving toward consensus?", en Hermann Sautter (ed.), *Indebtness, economic reforms and poverty,* Göttingen Studien in Development Economics 2, Vervuert, 1995, pp. 45-74.

_____. (1995), "Estado y economía en América Central", en Manfred Mols y Josef Thesig (eds.), *El Estado en América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung y CIEDLA, pp. 85 -106.

_____. (1996) "Wine and bottles, old or new? Rethinking economic policy in Latin America once more", en Hermann Sauter and Rolf *Schinke* (eds.), *Stabilization and reforms in Latin America: Where do we stand?,* Göttingen Studien in Development Economics 3, Vervuert, 1996, pp. 15-44.

_____. (1998), "El regionalismo abierto", *Revista INCAE*, vol. X, pp. 23-38.

LIZANO, EDUARDO, OTTO KIKUT y HERMÓGENES ARGUEDAS. (1989). "Crecimiento económico y deuda externa. Consideraciones sobre el caso de Costa Rica", *Serie comentarios sobre asuntos económicos No. 85*, Banco Central de Costa Rica.

LIZANO, EDUARDO y SILVIA CHARPENTIER. (1986), "La condicionalidad cruzada y la deuda externa". *Serie comentarios sobre asuntos económicos No. 59*, Banco Central de Costa Rica.

_____. (1990), "La deuda externa y la politica económica. El caso de Costa Rica", ponencia presentada en el Senior Policy Seminar del Banco Mundial, Caracas.

LIZANO, EUGENIA. (1994), "The impact of policy reform in food consumption in Costa Rica", tesis de doctorado, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

LORÍA, MIGUEL. (1996), "Financial sector policies and institutions", USAID impact in Costa Rica's development during the last 50 years, febrero, preparado para Academia de Centroamérica y USAID, mimeo, pp. 34-37.

LUCAS, ROBERT. (1993), "Making a miracle", *Econometrica,* 61, pp. 251-272.

MADISON, JAMES. (1787), *El Federalista,* reimpreso en James Madison, *Los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana,* ensayo X, Fondo de Cultura Económica, 1943, p. 38.

MANIFIESTO DEMOCRÁTICO PARA UNA REVOLUCIÓN SOCIAL. (1968). Documento de Patio de Agua.

Marshall, Alfred. (1920), *Principles of Economics*, Macmillan.

_____. (1887), "A fair rate of wages", reimpreso en A. C. Pigou. *Memorials of Alfred Marshall*, Macmillan, (1925), pp. 214-226.

_____. (1923), *Industry and trade*, Macmillan, p. 742.

MEIER, GERALD. (1991), *Politics and Policy Making in Developing Countries*. Perspectives on the new political economy, International Center for Economic Growth.

MESALLES, LUIS. (1988), "Costa Rica: The Political Economy of Agricultural Credit", *Economics and Sociology Occasional Paper No. 1513,* The Ohio State University, setiembre.

MICHAELY, MICHAEL, DEMETRIOS PAPAGEORGIOU y ARMEANE CHAKSI. (1990), *Liberalizing foreign trade in developing countries. The lessons of experience*, Banco Mundial.

MILL, JOHN STUART. (1848), *Principles of Political Economy*, Ashley Edition, Longmans, 1909.

MONTESQUIEU, (1748). *L'Esprit de Lois,* libro XI, capítulo IV.

MORLEY, SAMUEL A. (1995), *Poverty and Inequality in Latin America,* Johns Hopkins University Press.

MUÑOZ S., EVELYN y ANA CECILIA KIKUT. (1995), "¿Existe relación entre la duración de una expansión del ciclo económico y la duración de la contracción siguiente?", Banco Central de Costa Rica, División Económica, Departamento de Investigaciones Económicas, DIE-PI-06-94/R, mimeo.

NAÍM, MOISÉS. (1995), "Latin America the Morning After", *Foreign Affairs*, julio-agosto, pp. 45-61.

NELSON, JOAN M. (1990), "The Politics of Adjustment in Small Democracies. Costa Rica, the Dominican Republic, and Jamaica", en Joan M. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice, The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, pp.169-213.

NEW YORK TIMES. (1989), "Costa Rica Breaks the Mold", noviembre 2.

NICHOLS, A.J. (1994), *Freedom with Responsability. The Social Market Economy in Germany 1918-1963*, Clarendon, p. 12.

OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA. (1982), "Plan de Reactivación", Borrador para revisión, julio, mimeo, p. 5.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (1992), "Estabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: El papel de los programas compensatorios", *Documentos Ocasionales* 1, Proyectos Interdepartamentales sobre ajuste estructural.

ORTEGA, VÍCTOR HUGO e IVÁN MOLINA. (1991), *Historia Económica y Social de Costa Rica (1750-1950),* Editorial Porvenir.

PASINETTI, LUIGI L. (1962), "Rate of Profit and Income Distribution in Relation to the Rate of Growth", *Review of Economic Studies,* octubre, pp. 267-279.

PERKINS, DWIGHT H. y MICHAEL ROEMER. (1991*), Reforming Economic Systems in Developing Countries*.

PEZANT, H. (1981), "Costa Rica: Une Suisse Soupçonnée", preparado para la Embajada de Francia en Costa Rica, mimeo.

PICADO, ROBERTO. (1996), "Asistencia Financiera del Fondo Monetario Internacional a Costa Rica", *Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos*, No. 142, Banco Central, sétima edición.

POPPER, KARL R. (1957), *The Poverty of Historicism,* Routledge, p. 66.

PORTNOY, LEOPOLDO y CRISTIAN OSSA. (1980), "Informe de Misión", preparado para OFIPLAN, mimeo.

PREBISCH, RAÚL. (1949), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico", Estudio Económico de la América Latina, CEPAL, 1950, reimpreso en Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL,* Fondo de Cultura Económica, Lecturas, No. 46, vol. 1, 1982, pp. 156-247.

RAPOPORT, ALAN I. (1978), "Effective Protection Rates in Central American", en Willian R. Cline y Enrique Delgado (eds), *Economic Integration in Central America,* Brookings Institution, pp. 691-712.

ROBBINS, LIONEL. (1953), *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy,* Macmillan.

_____. (1963), *Higher Education*, Report of the Committee on Higher Education, Her Majesty`s Stationary Office.

_____. (1968), *The Theory of Economic Development in the History of Economic Thought,* Macmillan.

ROBLES, EDGAR. (1997), "An exploration into the sources of economic growth and total factor productivity in the United States and fourteen Latin American Countries", tesis de doctorado, Universidad de California en Los Angeles.

_____. (1998). "Crecimiento económico y productividad en Costa Rica, 1960-1997", en Ronulfo Jiménez (ed.), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*", Academia de Centroamérica.

ROBINSON, JAMES A. (1998), "Theories of bad policy", *Policy Reform,* vol. I, p. 29.

RODRIK, DANI. (1998), "Understanding economic policy reform", *Journal of Economic Literature*, marzo, p. 12.

ROVIRA MAS, JORGE. (1982), *Estado y política económica en Costa Rica, 1948 - 1970,* Editorial Porvenir, Colección Debate.

_____. (1987), *Costa Rica en los años '80,* Editorial Porvenir.

SÁENZ, CARLOS. (1969), "Population growth, economic progress and opportunities on the land: The case of Costa Rica", tesis de doctorado, University of Wisconsin.

SAUMA, PABLO y LEONARDO GARNIER. (1997) "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica", informe final. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diciembre.

SCHULTZ, T.W. (1964), *Transforming Traditional Agriculture,* Yale University Press.

SELOWSKY, MARCELO. (1990), "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina", *Finanzas y Desarrollo,* junio, pp. 28-31.

SELOWSKY, MARCELO y HERMAN G. VAN DER TAK. (1986), "The debt problem and growth", *World Bank Reprint Series,* No. 399. Publicado originalmente en *World Development,* vol. 14, No. 9, setiembre, pp. 1107-1124.

SIDGWICK, HENRY. (1887), *Principles of political economy,* Macmillan, p. 414.

SMITH, ADAM. (1776), *The Wealth of Nations,* Glasgow Edition, 1976. vol. I, p. 96

SOJO, CARLOS. (1997), *Los de en medio. La nueva pobreza en Costa Rica*, FLACSO.

SOTO, MAX. (1984). "Programa de ayuda a las empresas. Informe final", Comisión de Ayuda al Sector Empresarial, 6 de mayo, mimeo.

STERN, ERNEST. (1991), "Evolution and lessons of adjustment lending", en Vinod Thomas *et al.*, *Restructuring economies in distress, policy reform and the World Bank*, Oxford University Press, p.17.

STEWART, FRANCES y PAUL STREETEN. (1976), "New stategies for development: Poverty, income distribution, and growth", *Oxford Economic Papers,* noviembre, pp. 381-405.

STIGLITZ, JOSEPH E. (1986), "The new development economics", *World Development,* No. 2, pp. 257-265.

_____. (1991), "The invisible hand and modern welfare economics", *NBER Working Paper, 3.641.*

TAYLOR, MARVIN. (1991), "El Estado y la pobreza en Costa Rica", *Revista de la CEPAL No. 43,* abril, pp. 133-157

THE ECONOMIST. (1995), "True profits", junio 24, p. 68.

_____. (1996a) "The c-word strikes again", junio 1, p. 76

_____. (1996b). "Of liberty, and prosperity", enero 13, pp. 21-23.

_____. (1997). "Latin America, Second wave", marzo 22, p. 96.

TREJOS, JUAN DIEGO. (1993), "Sistemas de entrega de los servicios sociales: Una agenda para la reforma en Costa Rica", BID, *Serie de Documentos de Trabajo, No. 153*, mayo.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. (1997), *Human Development Report 1997*, Oxford University Press.

USAID. (1993), "Costa Rica's economic performance, 1982-1992", mimeo., p. 5.

VEGA CARBALLO, JOSÉ LUIS. (1981). "Lineamientos para enfrentar el reto en el sector social", diciembre, mimeo.

_____. (1983), *Hacia la interpretación del desarrollo costarricense: Ensayo sociológico*, Editorial Porvenir.

VEGA, MYLENA, CARLOS CASTRO y ANA LUCÍA GUTIÉRREZ. (1996), "Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)", Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales., mimeo.

WILLIAMSON, JOHN. (1990), "Latin American adjustment: How much has happened", Institute for International Economics, p. 10.

_____. (1994), "The political economy of policy reform", Institute for International Economics, p. 569.

YOUNG, ALWYN. (1994), "The tyranny of numbers: confronting the statistical evidence of the East Asian growth experience", *NBER Working Paper No. 4.680*, marzo.

ZUVEKAS, CLARENCE. (1992), "Costa Rica: The effects of structural adjustment measures on the poor, 1982-1990", USAID, *Staff Working Paper, No. 5.*

Serie Estudios

1. **Costa Rica y la integración económica centroamericana.**
   Eduardo Lizano y Minor Sagot, 1984

2. **Temor al ajuste. Los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70.**
   Claudio González Vega, 1984.

3. **Políticas de precios y de subsidios en Costa Rica.**
   Jorge Corrales Quesada, 1984.

4. **Desde el Banco Central.**
   Eduardo Lizano, 1987.

5. **Evolución de la pobreza en Costa Rica.**
   Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, 1987.

6. **Programa de ajuste estructural en Costa Rica.**
   Eduardo Lizano, 1990.

7. **Financiamiento y apoyo a la microempresa.**
   Claudio González Vega y Tomás Miller, 1990.

8. **Mirar hacia adelante.**
   Eduardo Lizano, 1990.

9. **Escritos cortos.**
   Eduardo Lizano, 1991.

10. **Notas sobre el PAE III.**
    Eduardo Lizano, 1994.

11. **La pobreza en Costa Rica.**
    Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, 1996.

12. **Costa Rica: Una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996.**
    Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, 1997.

La Academia de Centroamérica
es una asociación privada sin fines de lucro,
creada en 1969. Su interés es la promoción
de la investigación, particularmente en el ámbito
de las ciencias sociales, y la aplicación
de los resultados de la investigación
a la elaboración de proyectos específicos
de desarrollo y la recomendación
de reformas a las políticas económicas.

Teléfono (506) 283-1847 • Fax 283-1848
Apartado 6347-1000, Costa Rica.

E mail