

Eduardo Lizano

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

ESTUDIOS 13



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

A Luis Alberto Monge Alvarez

A Oscar Arias Sánchez

Como reconocimiento 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

| | |
|---------------------------------|-------|
| <i>ÍNDICE DE CUADROS</i> | XIV |
| <i>ÍNDICE DE GRÁFICOS</i> | XV |
| <i>SIGLAS USADAS</i> | XVII |
| <i>PRÓLOGO</i> | XIX |
| <i>PRESENTACIÓN</i> | XXIII |
| <i>INTRODUCCIÓN</i> | 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” (<i>trickle down</i>) | 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. | Coefficiente 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 <i>per cápita</i> , 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 <i>per cápita</i> 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 |
| SUGEFE | 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 increíble 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 Soleira. 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 arrastrar 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, irremediabilmente 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 transferencias, 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 *séptimo*, 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 transformarse 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 acarrea.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 (Little *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 disminución 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 macroeconómica 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 traídos 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 *interregno* 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 más 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 Consejo 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 redouter l'ébranlement. La dégradation est sévère depuis deux ans” (p. 1) “...la situation s'est considérablement dégradée ces derniers mois et va sans aucun doute empirer encore dans les semaines 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 inestabilidad

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 siguientes:

- 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", reimpresso 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 población 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 Álvarez, 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 observarse 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 administración 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 esto 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 perjudicial 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 Administración 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 sí 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.

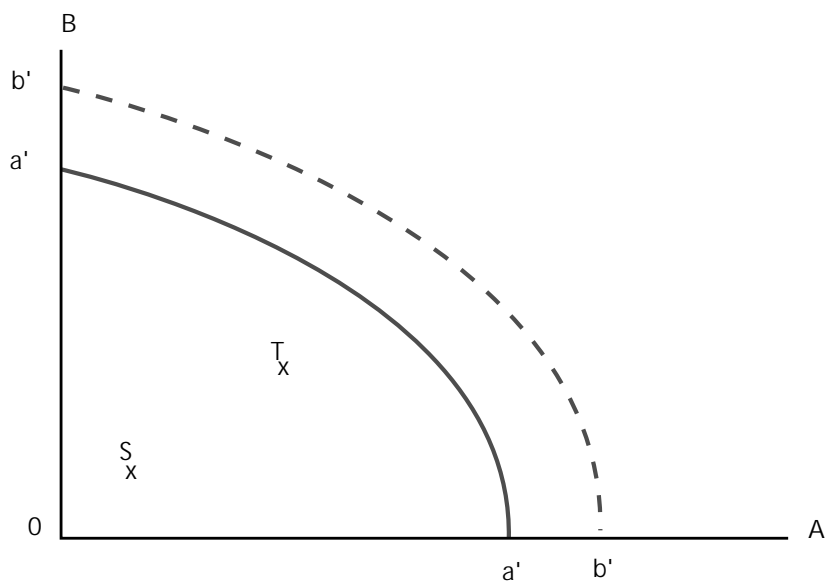
SEGUNDA, tampoco se tomaron en cuenta otras dos posibilidades: Mirar hacia atrás o mirar hacia los lados. Concretamente, regresar al modelo GPP no fue una opción real. Esta decisión no se tomó sin cierto crujir de dientes en vista del crecimiento bastante satisfactorio de la economía costarricense durante 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

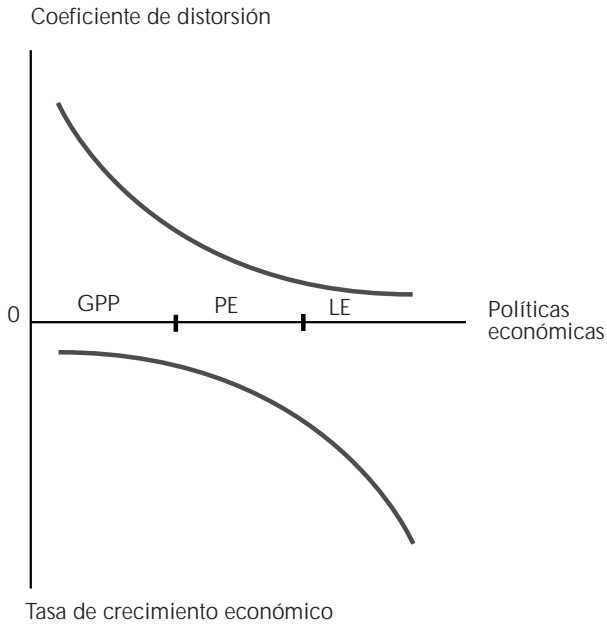
curva de posibilidades de producción al pasar por ejemplo, de la posición S a la T en el Gráfico 2.1.

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 dismantelar 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 permite 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 un 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 ($\Delta\text{PIB}/\Delta\text{I}$).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.

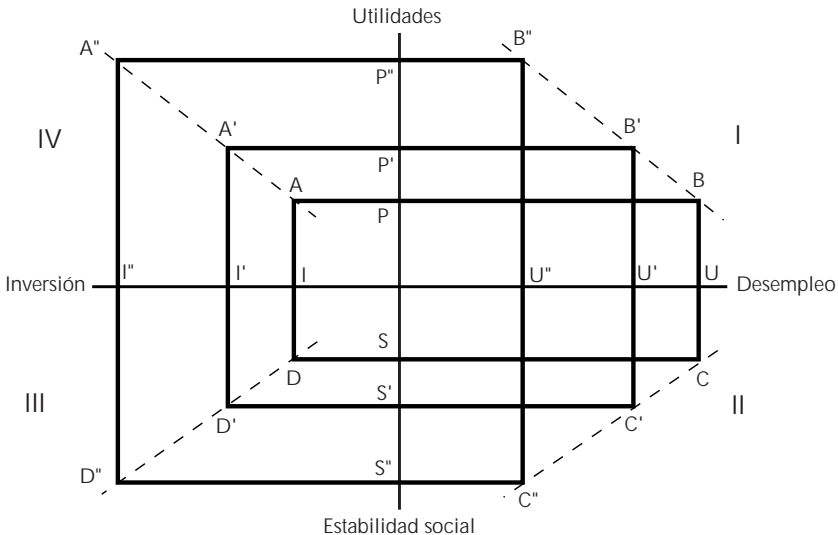
G.- El crecimiento y la equidad

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), reimpresso 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 insufiente 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 sí 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 disminuían 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 siguientes:
- i.- Reducir el déficit consolidado del Sector Público, sea del Gobierno Central, del Banco Central (déficit cuasi-fiscal), 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 invariably 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 deleterious 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 capacidad 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 transferencias 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 enrumbo 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 incurrían 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 de 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 bancos 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 sobreendeudamiento (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. Envío 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. *Segundo*, se había dejado de atender el pago –intereses y principal– de la deuda externa, tal el caso de los bancos 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 comerciales⁹ 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 concluía 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 trataba, 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 distribuían, 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 eclesiósticas 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 discontinuar 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 recibir las (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)

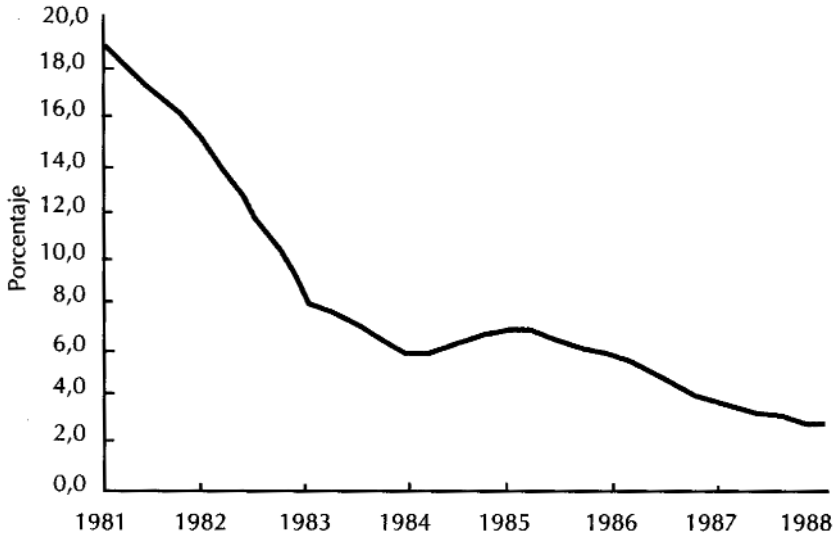
| | 1982 (real) | 1988-1989 (objetivo) | 1988-1989 (real) |
|----------------------------------|----------------|-------------------------|---------------------|
| Déficit fiscal | 14,5 | 1-2 | 3,0 |
| Apertura ^a | 40,5 | 50,0 | 49,0 |
| Desempleo abierto | 9,0 | 4,5 | 5,5 |
| Salarios reales ^b | 82,4 | 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 indice con base 1984=100

FUENTE: Banco Central, Academia de Centroamérica y DGEC.

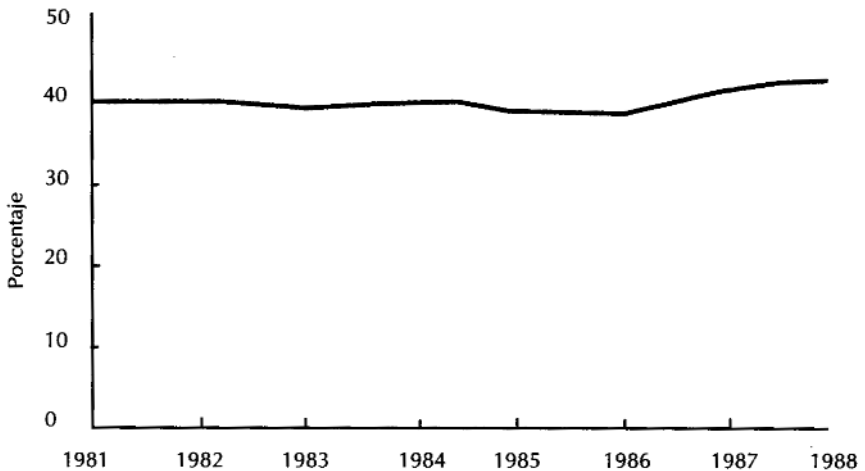
3.1. Déficit del sector público como porcentaje del PIB, 1981-1988



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

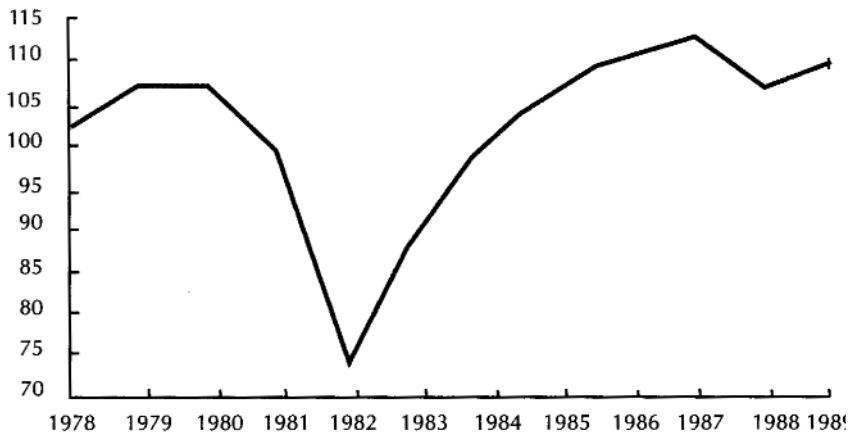
FUENTE: Banco Central.

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



FUENTE: Banco Central.

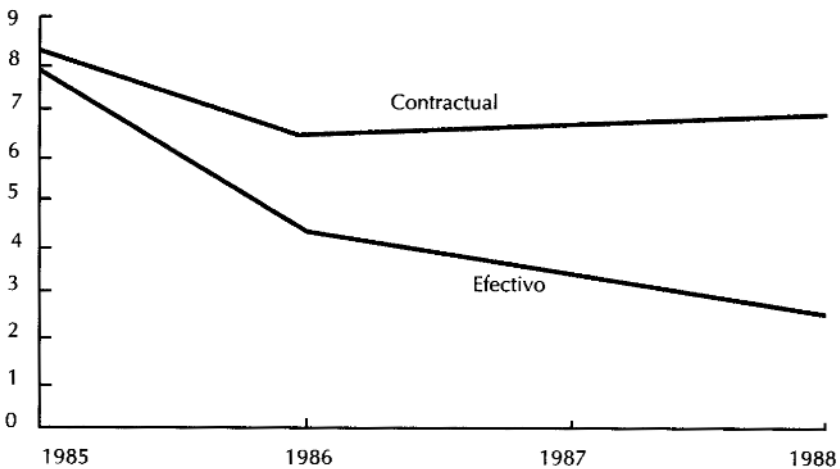
3.3. Índice de salarios del sector privado colones de 1978 (1984=100)



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 extranjera 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, irremediamente, 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 Affairs*, 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 los 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. Véase "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 | Turismo bruto /PIB | (X+turismo bruto) /PIB | (X+turismo bruto+M) /PIB | (X no tradic.) /(X total) | X en US \$ /habitante |
|------|-------|--------------------------|------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (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 tubearon 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.

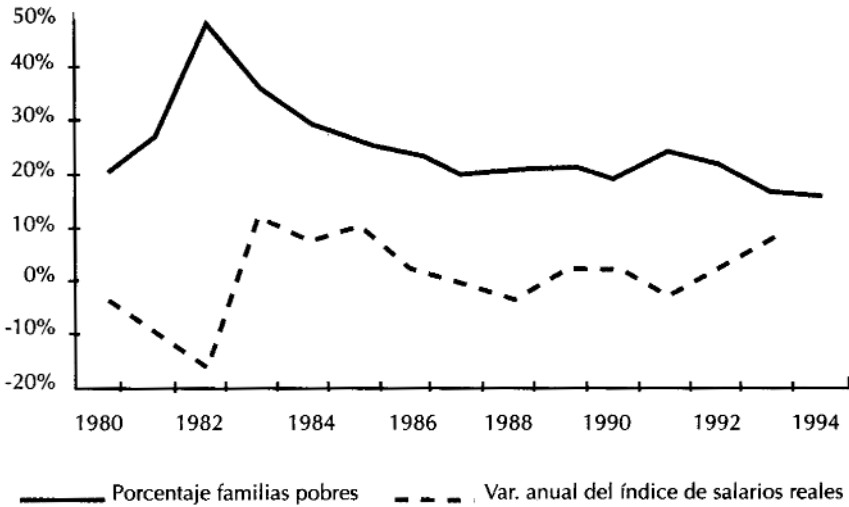
- c) Los salarios y el PIB. Dada la expansión tan significativa del empleo y el comportamiento de los salarios reales, los trabajadores han logrado no solo mantener sino mejorar su participación relativa en el PIB. Así, entre el quinquenio de 1985 a 1989 y el de 1990 a 1994, dicha participación aumentó

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 particularly helpful to those at the very bottom 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 differentials..." (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 constatar en el Cuadro 4.10.

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

4.10. Coeficiente de Gini

| | Céspedes y Jiménez | Zuvekas | Banco Mundial | Fiszbein Psacharopoulos |
|------|-----------------------|---------|---------------|----------------------------|
| 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 | |

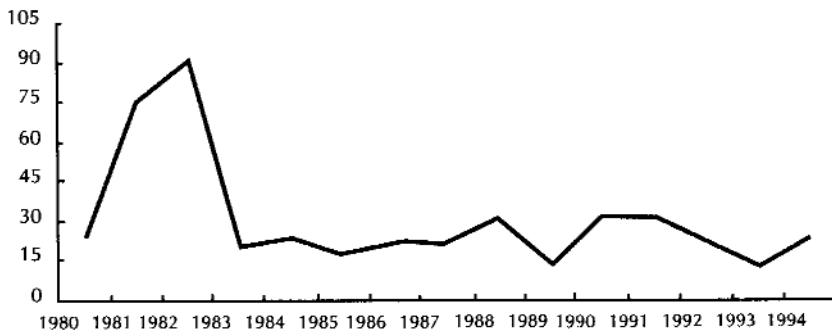
a comparables entre sí; b comparables entre sí; c comparables entre sí;
d comparables entre sí; y e comparables entre sí.

FUENTES: Céspedes y Jiménez, 1995; Zuvekas, 1992; Banco Mundial, 1997; Céspedes, 1998 y Fiszbein y Psacharopoulos, 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 caso 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 Índice 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 carrying out a process of structural transformation while continuing to advance in the fight against poverty... The structural adjustment process initiated 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.

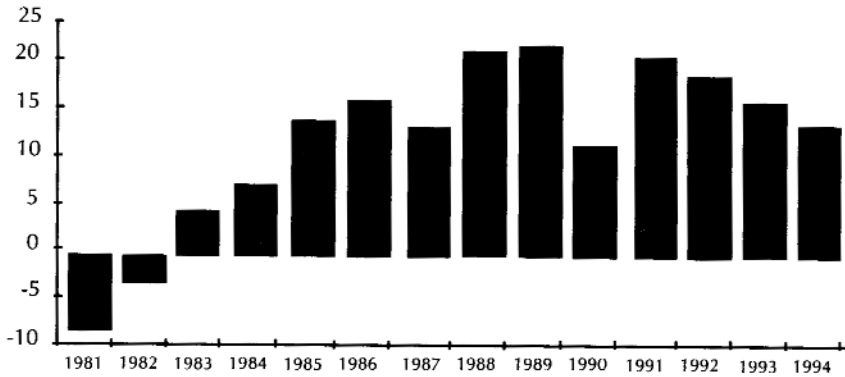
4.12. Déficit del sector externo, 1978-1994
(porcentajes)

| | 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 (sobrevaluación). 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 pareciera 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 distribuir las 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 discontinuar 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 generalizada. 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 estacionadas 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 Álvarez, 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 trasciende 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 las 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 los 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 resastañar 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 de 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 algunos 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 adjustment 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.

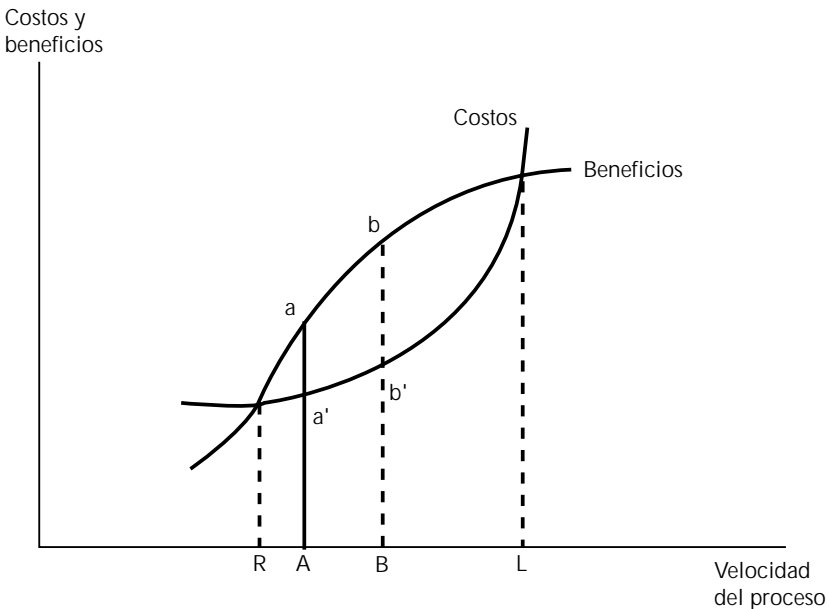
No se trató de ignorar o de subestimar estos costos ni los complejos problemas que ellos acarreaban. Por el contrario, se tomaron en consideración y se enfrentaron. Ya se han mencionado, entre otras medidas, los programas relacionados con: El salvamento de empresas, la distribución de alimentos, la política 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 *segundo*, 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 logra 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 extranjera 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 prevalente 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 rapidez 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 intervencionista 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 initiative 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 los 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 disminuía, 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 suspensión 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” a 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 “tortugismo”.

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 pouvoir", *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 (burocratas, 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 los 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 powerful group...”, James A. Robinson, “Theories of Bad Policy”, *Policy Reform*, vol. I, 1998, p. 29.

8. “It does not follow that whenever *laissez 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, *The 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. Ciertamente, 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 viable 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 quedarán 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 1° de setiembre de 1978 al 30 de junio de 1979. Esto ha hecho que se tenga que recurrir a un financiamiento inflacionario 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 Área 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

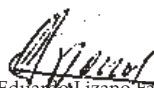
Las altas tasas de interés, el estrangulamiento del crédito, la amenaza de retiro del Mercado Común, los cambios y rectificaciones constantes en la política económica, han creado un clima de incertidumbre y desaprobación en la comunidad empresarial, pues, no se sabe a ciencia cierta el norte hacia el 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 deterioro 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 Falt



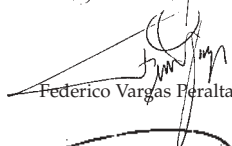
Raúl Hess Estrada



Rafael Alberto Zufriaga Tristán



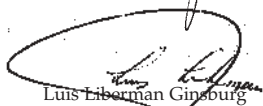
José Manuel Jiménez Fajardo



Federico Vargas Peralta



Francisco Gutiérrez Gutiérrez



Luis Liberman Ginsburg




Jorge Sánchez Méndez



Bernal Jiménez Monge



Rodolfo E. Quiros Guardia



Fernando E. Narango Villalobos



Ronald García Boto



Alvaro Sancho Castro



Marco Vincio 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, Canadá 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. |
